

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

Análisis de los procesos de expansión urbana en Quito y Bogotá a través del diseño de
políticas públicas

Myriam Vanessa Pinto Valencia

Asesor: Marco Córdova

Lectores:

Augusto Barrera

Pablo Cabrera

Andrea Carrión

José del Tronco

Margarita Manosalvas

Quito, febrero de 2024

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimiento	10
Introducción	11
Capítulo 1. El diseño de políticas públicas	23
1.1 El diseño de políticas (<i>policy design</i>) en el campo del análisis de políticas públicas (<i>policy analysis</i>).....	23
1.2 El enfoque político del diseño de políticas.....	28
1.3 Componentes del diseño de políticas y otros aspectos teóricos	34
1.3.1 El contexto.....	34
1.3.2 La construcción de problemas y su modelo de causalidad.....	37
1.3.3 La instrumentación.....	39
1.3.4 La evaluación	41
1.3.5 La intervención.....	42
Capítulo 2. El diseño de políticas públicas en el estudio de la expansión urbana	44
2.1 Precisiones conceptuales sobre la expansión urbana.....	44
2.2 La causalidad de la expansión urbana como problema de política pública.....	46
2.2.1 La expansión urbana como una falla de mercado	47
2.2.2 La expansión urbana como una falla de gobernanza.....	50
2.3 Metodología de investigación.....	53
2.3.1 Metodologías de investigación en el diseño de políticas	54
2.3.2 El método de investigación propuesto.....	59
2.3.3 La selección de los casos.....	65
Capítulo 3. El proceso de desarrollo urbano de Quito y Bogotá y el mercado inmobiliario ...	74
3.1 Características geográficas y demográficas de Quito y Bogotá	74
3.2 La transformación de la ciudad colonial y la planificación física	77
3.3 La modernización capitalista y la planificación por obra pública	81
3.4 La desregulación económica y la emergencia de nuevos paradigmas del urbanismo	88
3.5 La actividad inmobiliaria en Quito y Bogotá	92
Capítulo 4. La construcción de la expansión urbana como un problema de política pública y su modelo de causalidad.....	101

4.1	La Constitución Política de 1991 y la normativa nacional que ha incidido en el caso de Bogotá.....	102
4.2	La legislación nacional que ha incidido en el caso de Quito.....	107
4.3	La construcción del problema de la expansión urbana y su causalidad dentro de los planes de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá.....	117
Capítulo 5. La selección de instrumentos de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá		128
5.1	El vínculo entre el modelo de causalidad y la instrumentación de políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá	128
5.2	El POT de Bogotá	131
5.3	Los instrumentos de política en el caso de Quito	140
Capítulo 6. El plan de intervención de las políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá y sus resultados.....		158
6.1	El plan de intervención para el control de la expansión urbana en Quito y Bogotá.....	158
6.2	Resultados de las políticas de expansión urbana en Quito y Bogotá y su vínculo con la política pública.....	167
Conclusiones		179
Referencias		187

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Metodologías de investigación científica.....	55
Tabla 1.2. Operacionalización del mecanismo causal.....	63
Tabla 1.3. Atributos analizados por ciudad sobre el detonante.....	68
Tabla 1.4. Atributos analizados por ciudad sobre el resultado.....	69
Tabla 1.5. QCA para selección de casos	70
Tabla 1.6. Tipología de casos.....	70
Tabla 1.7. Contexto de Quito y Bogotá. 1950-2000	91
Tabla 1.8. Observables sobre mercado de oficinas. Quito y Bogotá. 2017.....	92
Tabla 1.9. Observables sobre actividad inmobiliaria. Quito y Bogotá. 2001-2019	99
Tabla 1.10. Causalidad de la expansión urbana dentro de los instrumentos de control en Quito y Bogotá en los distintos periodos.....	126
Tabla 1.11. El control de la expansión urbana en el POT de Bogotá.....	140
Tabla 1.12. El control de la expansión urbana en los planes de ordenamiento territorial de Quito. 2000-2020	154
Tabla 1.13. Estrategias del plan de intervención de políticas de control de la expansión urbana. Quito y Bogotá. 2000-2020	165

Figuras

Figura 2.1. Mecanismo causal.....	62
Figura 2.2. Atributos para el análisis de la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana.....	66
Figura 2.3. Quito (2009) y Bogotá (2005) dentro del sistema de ciudades nacional	77

Gráficos

Gráfico 3.1. Promedio Anual crecimiento/ decrecimiento de la expansión urbana y la densidad. Colombia, Ecuador, América Latina y El Caribe, Mundo. 2001-2010 o 2013.....	72
Gráfico 3.2. Número de operaciones de crédito para construcción y construcción de vivienda. Quito y Ecuador. 2005-2019	95
Gráfico 3.3. Promedio en dólares de operaciones de crédito para la construcción y para vivienda. Quito y Ecuador. 2005-2019	96
Gráfico 3.4. Número de unidades de vivienda financiadas. Colombia. 2005-2019.....	96
Gráfico 3.5. Porcentaje de financiamiento para vivienda nueva y usada. Colombia. 2005-2019	97
Gráfico 3.6. Porcentaje de incremento o decremento de los montos de financiamiento para vivienda entregados con base en precios constantes de 1994. Colombia. 2006-2019	98

Mapas

Mapa 4.1. Plan Regulador de Jones Odriozola (1942).....	79
Mapa 4.2. Plan Piloto de Le Corbusier (1951).....	80
Mapa 4.3. Tendencia de crecimiento urbano en Bogotá	83
Mapa 4.4. Tendencia de crecimiento urbano en Quito.....	84
Mapa 4.5. Estructura Ecológica Principal. Bogotá. 2000	133
Mapa 4.6. Clasificación de uso de suelo. Bogotá.....	135
Mapa 4.7. Clasificación de uso de suelo. 2000	143
Mapa 4.8. Etapas de incorporación del Suelo urbano	144
Mapa 4.9. Clasificación de suelo de Quito. 2012.....	149
Mapa 4.10. Clasificación de suelo de Quito. 2015.....	153
Mapa 4.11. Proceso de expansión de Bogotá. 1989-2010.....	168
Mapa 4.12. Crecimiento de la huella urbana en Bogotá D.C. y la región. 1997-2016	171
Mapa 4.13. Proceso de expansión de Quito. 1988-2013	173
Mapa 4.14. Expansión urbana DMQ. 2016.....	177

Lista de abreviaturas y siglas

ACF	Advocacy Coalitions Framework
AMB	Alcaldía Mayor de Bogotá
BCE	Banco Central del Ecuador
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEOT	Comisión Europea de Ordenación del Territorio
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CNE	Consejo Nacional Electoral
CTPP	Comité Técnico de Planes Parciales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
ERU	Empresa de Renovación Urbana
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IAD	Institutional Analysis and Development
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INUS	Insufficient Necessary Unnecessary Sufficient
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MEA	Millennium Ecosystem Assessment
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ONU HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PLC	Partido Liberal Colombiano
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PUGS	Plan de Uso y Gestión de Suelo
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
QCA	Qualitative Comparative Analysis
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNI	Sistema Nacional de Información
SOT	Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
UVR	Unidad de Valor Real

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Myriam Vanessa Pinto Valencia, autora de la tesis titulada “Análisis de los procesos de expansión urbana en Quito y Bogotá a través del diseño de políticas públicas”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2024

Firma

Myriam Vanessa Pinto Valencia

Resumen

El presente estudio tiene el objetivo de analizar por qué las políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá han tenido resultados distintos durante el periodo 2001-2019, a pesar de que, en las dos ciudades, la actividad inmobiliaria genera altos beneficios económicos. Esta pregunta de investigación se basa en los diversos estudios que vinculan la expansión urbana con la incidencia del mercado inmobiliario y en los datos analizados sobre el crecimiento urbano de las dos ciudades. De acuerdo con la información revisada, Quito y Bogotá están caracterizadas por un entorno favorable para los negocios inmobiliarios. No obstante, mientras Quito enfrenta una urbanización expansiva, Bogotá presenta procesos de densificación inusuales para la región y el mundo.

El estudio comparado entre Quito y Bogotá se ha desarrollado desde una metodología realista crítica que parte de la identificación de una relación causal entre los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria y la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana. Los casos seleccionados corresponden a un caso típico de esa relación (Quito) y a un caso desviado (Bogotá). La hipótesis propuesta se ha teorizado a partir del marco de análisis del diseño de políticas públicas y se sustenta en la literatura académica que remarca el influjo de los actores económicos en el diseño de políticas públicas. Sobre esta base se plantea que, dentro de la construcción de la expansión urbana como problema de política pública, no se cuestiona los límites a la propiedad del suelo y/o se invisibiliza la incidencia del mercado inmobiliario, lo cual propicia la selección de instrumentos que no regulan, regulan débilmente o incentivan los desarrollos inmobiliarios en las periferias, favoreciendo la expansión urbana.

Para la investigación se ha aplicado el método de *process tracing* y, de acuerdo con los observables definidos, la hipótesis ha sido comprobada para el caso de Quito. En el caso de Bogotá, se han identificado varios factores que han diferenciado su proceso de diseño de políticas públicas del de Quito y que han generado ciertos resultados positivos en cuanto a control de la expansión urbana, a pesar de algunas limitaciones identificadas. Dentro de la investigación, los factores contextuales se consideran relevantes y han facilitado el análisis comparado.

Agradecimiento

Agradezco a todas las personas que acompañaron este proceso de investigación. Profesores, compañeros, colegas, activistas, amigos y mi familia, quienes, con sus voces críticas, sus comentarios, sus aportes metodológicos o teóricos, sus experiencias, su compañía, su aliento, su comprensión, sus reflexiones, sus dudas y sus luchas, colaboraron en la construcción de este trabajo. Espero que la investigación contribuya a la generación de ciudades más sostenibles y equitativas. Gracias sobre todo a Valeria y Samuel, por quienes continuó creyendo que otra ciudad es posible.

Introducción

La degradación de los ecosistemas, los altos costos de la extensión de la cobertura de servicios básicos e infraestructura de transporte, el deterioro de las zonas centrales, los problemas de congestión vehicular, los excesivos desplazamientos, la disminución del espacio abierto y la segregación socio-espacial son algunos de los efectos negativos asociados a la urbanización expansiva (Dieleman y Wegener 2015; Bento, Franco y Kaffine 2011; Fernandez y Creutzig 2016; Turner 2017; Davoudi y Sturzaker 2017; Henning et al. 2015; Jehling, Hecht y Herold 2016, Rogers 2000). La relevancia de sus impactos a nivel económico, social y ambiental, ha posicionado a la expansión urbana como un problema de política pública dentro de las agendas locales, nacionales y globales, generando continuos esfuerzos por controlarla. Sin embargo, el patrón de expansión urbana, que ha primado en los procesos de desarrollo de la mayoría de ciudades del mundo, continúa (Angel et al. 2016, ONU Habitat 2022).

Las ciudades se expanden hacia las periferias, generando territorios dispersos y de baja densidad y extensas conurbaciones que rebasan sus propios límites administrativos. A la par, muchos suelos urbanizados permanecen desocupados o subutilizados, bajo lógicas especulativas (ONU Habitat, 2012). La expansión urbana está basada en el consumo intensivo de energía y recursos y en la dependencia de infraestructuras y servicios costosos, por lo que ha profundizado la exclusión y la inequidad (Ilich, 1974). Además, ha tenido una importante incidencia en el cambio climático, en la medida en que los procesos de urbanización han provocado transformaciones significativas en los patrones de producción y consumo (ONU Habitat 2016).

Varios de los bienes y servicios orientados a satisfacer las necesidades de las ciudades se producen en los ecosistemas rurales y la expansión de la ciudad ha implicado una fuerte presión sobre los recursos naturales (Paredes et al. 2022). Esto ha generado procesos de degradación de los ecosistemas y los servicios que brindan a la población para la satisfacción de sus necesidades fundamentales, tales como la provisión de agua y alimentos, la regulación hídrica, la polinización, la mitigación al cambio climático, entre otros (Pinto 2013). Cabe recalcar que los servicios ecosistémicos dependen del estado de conservación de la biodiversidad y estos no pueden ser reemplazados debido a las múltiples y complejas funciones que cumplen (MEA 2005).

Por tanto, es necesario encontrar modelos alternativos a la urbanización expansiva, acelerada, ineficiente e insostenible. No obstante, esto requiere un esfuerzo sistemático por estudiar las causas y los efectos de la problemática, esfuerzo al cual pueden contribuir, sin duda, las ciencias sociales. En este camino, se consideró que el diseño de políticas públicas brinda un marco de análisis adecuado para abordar la expansión urbana. Otros campos disciplinares como la sociología, la economía, la geografía, entre otros, también ofrecen bases teóricas y metodológicas sólidas para desarrollar esta investigación. Sin embargo, es pertinente estudiar la expansión urbana desde un campo multidisciplinario, que aporte nuevos elementos al debate, pero sobre todo que coloque a la discusión en un ámbito científico y a la vez práctico. Las políticas públicas como campo disciplinar se han caracterizado por erigirse sobre esos dos pilares, con el objetivo fundamental de pensar sistemáticamente cómo construir mejores políticas (Lasswell 1992 [1951]; Linder y Peters 1988; DeLeon y Martell 2006, Peters 2018, Howlett y Mukherjee 2018a). En este marco, el objeto central del estudio no es la expansión urbana en sí, sino las políticas orientadas a controlarla.

Dentro del campo de las políticas públicas existen varios marcos de análisis que se han desarrollado a través del tiempo, unos con un mayor avance que otros. Sin embargo, el marco de análisis del diseño de políticas públicas ofrece una base meta teórica y un conjunto de variables útiles para abordar el modelo de causalidad de los problemas de políticas públicas, la selección de instrumentos, el plan de intervención y la evaluación de las políticas (Fontaine 2019; Hernández-Luis 2019; Milán 2019). Aporta con una comprensión integral y no cíclica del diseño de políticas y permite el análisis desde un enfoque político, que supera la centralidad que se ha dado a los instrumentos de política desde una perspectiva tecnocrática. En esta línea, se han recogido diversos aportes metodológicos y conceptuales que buscan posicionar el diseño de políticas como un marco de análisis, procurando contribuir a este fin.

Dentro del marco de análisis del diseño de políticas públicas se han generado numerosos estudios basados en un enfoque instrumentalista. No obstante, varios trabajos se han desarrollado sobre la base de un enfoque político, que reconoce el vínculo entre las políticas públicas y la política. Este enfoque evidencia que el diseño de políticas se desarrolla en medio de ideas, intereses, valores y relaciones de poder y plantea que el diseño de políticas no constituye un ejercicio meramente racional, dado que, a través de él, se distribuyen recursos (Peters 2018; Peters 2019; Pierre 2022). El enfoque político de las políticas públicas cuestiona la racionalidad y la efectividad como criterios universales de evaluación y pone sobre la mesa la diversidad de sistemas de evaluación, actores e instituciones y la incidencia del contexto.

Desde este enfoque, la construcción de un problema de políticas públicas determina las soluciones que se proponen para enfrentarlo y sus resultados. Esta concepción enfatiza la relevancia política de la causalidad y el rol de los actores intervinientes en la construcción del problema. En este sentido, se considera que la identificación y construcción de un problema, la comprensión de sus causas y su posicionamiento en la agenda pública definen la instrumentación de dicho problema de política pública y los valores que se busca alcanzar a través de las intervenciones. En esta perspectiva, el contexto es un elemento fundamental dentro del diseño de políticas pues comprende las condiciones sociales, políticas, institucionales, históricas y culturales que intervienen en este proceso y que no pueden ser obviadas.

Detrás de un problema de política pública, existe un proceso de construcción de dicho problema y de definición de su causalidad. Dentro de este proceso interactúan los actores interesados y, los marcos de referencia que se posicionan, definen la instrumentación. De esta manera, los instrumentos no pueden ser entendidos como dispositivos neutros (Lascoumes y Le Gales 2007), pues están marcados por relaciones de poder, tienen objetivos políticos, surgen de ciertas visiones del mundo y están cargados de valores. A su vez, la intervención, responde a un proceso anterior y expresa la política real de un gobierno (Peters 2015). Todos estos componentes se enmarcan en un contexto y un sistema de valores que determinan los objetivos planteados y como se evalúan.

Con base en estos postulados es posible ampliar el espectro de investigación sobre las políticas de control de la expansión urbana, en tanto permiten priorizar el contexto como un elemento de análisis y destacar las diversas dimensiones de una ciudad (social, económica, política, cultural e histórica), apuntando a un análisis particular de cada caso, aun cuando la expansión urbana se revela como un problema global. Además, el análisis de la causalidad de la expansión urbana permite liberar a esta problemática del encasillamiento que se le ha dado en relación al análisis de la validez o no de los instrumentos de mercado disponibles y afinar el estudio respecto al vínculo existente entre los actores económicos y los instrumentos de política adoptados, así como sus resultados.

El diseño de políticas facilita la identificación de otros factores que han incidido en los procesos de expansión y el rol que han jugado las políticas promoviéndola o contrarrestándola. Desde este marco, es posible el desarrollo de un análisis de los instrumentos de políticas como resultado del contexto y la causalidad de un problema y no

como elementos neutrales, que son estudiados únicamente en función de su efectividad. En muchas ocasiones, el estudio de las políticas de control de la expansión urbana se ha centrado en el análisis de los instrumentos y ha dejado de lado el estudio de los factores políticos que se encuentran detrás de la selección de los mismos y en su implementación. El enfoque del diseño de políticas adoptado en el presente trabajo busca superar esta visión, y profundizar el análisis de otros elementos intervinientes. Por tanto, el estudio se orienta a develar los valores, ideas, evidencias y recursos que entran en juego en el proceso de diseño de las políticas de control de la expansión. Se considera que la expansión es un fenómeno multicausal que abarca aspectos económicos, pero también políticos, ambientales y sociales.

Los estudios sobre políticas de control de la expansión urbana se han centrado en dos líneas de análisis, aquellos que la conciben como producto de una falla de mercado y aquellos que la asocian a las fallas de gobernanza. A partir de estas dos formas de comprender la causalidad de este problema, se plantean recomendaciones de política que apuntan a la generación de instrumentos que regulen el mercado, desde la perspectiva de la economía neoclásica o apuntan a transformaciones institucionales o incluso estructurales, desde una perspectiva sociológica o política. El aporte del diseño de políticas públicas es precisamente analizar los instrumentos de política, pero dentro de un contexto más amplio, que nos permita entender, en términos políticos y sociales, por qué funcionan o no.

La investigación planteada se inscribe en una postura epistemológica dualista que reconoce que el investigador es externo al objeto de investigación y una postura ontológica transaccionalista que admite la posibilidad de conocer estructuras que no son directamente observables. A partir de estas posturas se ha adoptado una metodología realista crítica (Jackson 2016), con base en la cual se ha abordado y construido la investigación. Dentro de esta metodología, la causalidad se basa en una concepción determinista que, a diferencia de lo propuesto desde una metodología neopositivista, no se sostiene sobre un gran número de casos y la relación probabilística entre dos variables, sino en una relación determinante entre un detonante y un resultado, que puede ser explicada a través de un mecanismo causal (Jackson 2016). Dicho mecanismo causal es entendido como un sistema de componentes mediante los cuales se transmiten fuerzas causales que interactúan para producir el resultado (Beach y Pedersen 2018).

En línea con esta metodología, se optó por el método de *process tracing* para el desarrollo de la investigación, dado que permite desagregar las distintas partes de un mecanismo causal y

analizar su acción efectiva. Dentro de este marco metodológico, se planteó una hipótesis basada en los desarrollos teóricos del diseño de políticas que plantean la incidencia de los actores económicos en dichos procesos (Schneider e Ingram 1997; Peters 2015, 2018; Zahariadis 2016; Chaqués 2016; Hoppe 2017; Colebacht 2018) y, de manera particular, en la literatura revisada sobre expansión urbana que señala el influjo del sector inmobiliario en este fenómeno (De Mattos 2008, 2010; Harvey 2010; Hidalgo y Arenas 2011; Smolka 2011, 2013, De Oliveira y Hurtado 2017; Cruz-Muñoz 2021). Con base en estos elementos se propuso una relación causal entre los altos beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria (detonante) con la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana (resultado). A partir de dicha relación causal se definió un mecanismo causal, basado en el marco de análisis del diseño de políticas públicas.

El mecanismo causal propuesto se compone de tres partes que se corresponden con la construcción del problema de política pública, la instrumentación y la intervención. Cabe señalar que la evaluación y el contexto han sido abordado de manera transversal. En este marco, se relaciona los altos beneficios económicos con que cuenta el sector inmobiliario y que busca defender, con su capacidad de incidencia en la política pública en función de la defensa de sus intereses. Se plantea que dicha incidencia ha invisibilizado la responsabilidad del sector inmobiliario en los procesos de expansión y ha movilizó la bandera de defensa del derecho a la propiedad privada para que no se le impongan límites. Al invisibilizarse la responsabilidad del sector inmobiliario dentro del análisis de la causalidad de la expansión urbana y no cuestionar la falta de límites a la propiedad privada, los instrumentos de control no han generado regulaciones adecuadas para ese sector e incluso lo han incentivado. Sin instrumentos que permitan la regulación del sector inmobiliario, la intervención no ha aportado, de manera concreta, a la reducción de la expansión o la ha favorecido.

Por tanto, las partes del mecanismo causal se proponen de la siguiente manera. El gobierno construye la expansión urbana como un problema de política pública sin abordar los desarrollos inmobiliarios como una de sus principales causas y/o sin cuestionar la falta de límites a la propiedad privada (construcción del problema y modelo de causalidad). Luego, a partir de dicha causalidad, el gobierno selecciona instrumentos de política pública que no regulan, regulan débilmente o incentivan los desarrollos inmobiliarios en las periferias (instrumentación o selección de instrumentos) y, finalmente, el gobierno carece de un plan que aporte, de manera concreta, a la reducción de la expansión o no la favorezca (plan intervención). Para cada una de las partes del mecanismo causal propuesto se definieron un

conjunto de observables que permitan verificar la presencia o ausencia de dicha parte del mecanismo, sobre la base de los cuales se organizó el análisis.

Considerando que el *process tracing* puede ser utilizado para construir, comprobar o refinar teorías de rango medio, que tienen validez externa para un conjunto delimitado de casos (Beach y Pedersen 2013, 11), se propuso un análisis comparado entre dos ciudades. Para la selección de los casos, se aplicó la lógica de conjuntos del análisis cualitativo comparado (QCA), dado que el *process tracing* adquiere mayor validez externa solo si se integra dentro de un diseño de métodos mixtos (Rohlfing y Schneider 2018). Para la aplicación del QCA, se consideraron todas las capitales de Latinoamérica para los cuales se disponía información comparable sobre la efectividad de las políticas de control de la expansión y los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, en función de la relación causal propuesta para la investigación.

La efectividad de las políticas de control de la expansión se verificó con base en la presencia de instrumentos de control y a la vez procesos de expansión, expresados por un porcentaje de expansión superior al de crecimiento demográfico y/o disminución de la densidad sumada a un crecimiento poblacional. Los beneficios económicos del sector inmobiliario fueron revisados a partir de la capacidad de absorción del mercado de oficinas, dado que, hasta antes de la pandemia, era el subsector más importante dentro del sector inmobiliario a nivel mundial (JLL 2021). Además, se consideró la diferencia existente entre las tasas de inflación y las tasas de interés de los créditos hipotecarios y el porcentaje de incremento de costos del sector de la construcción. Sobre esta base se seleccionaron dos casos de estudios, uno típico de la relación causal planteada, que es el caso de Quito, y otro desviado, en tanto, a pesar de los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria en esta ciudad, no presentaba procesos de expansión sino de densificación, como es el caso de Bogotá. Esta clasificación del tipo de casos se realizó sobre la base de los lineamientos propuestos por Beach y Rohlfing (2018).

Tanto Quito como Bogotá resultan casos paradigmáticos, Quito por la magnitud de sus procesos de expansión y Bogotá por lo inusual de su densificación. Como parte de un estudio desarrollo por Naciones Unidas, Lincoln Institute of Land Policy y la Universidad de Nueva York en 2016, se analizó la situación de la expansión urbana en una muestra de 200 ciudades a nivel mundial, entre ellas Quito y Bogotá. Dentro de este estudio, las dos ciudades presentan porcentajes de expansión y densificaciones superiores a la media a nivel mundial,

respectivamente. Apegados a la hipótesis de partida, las dos ciudades cuentan con instrumentos de control de la expansión urbana, y, en las dos, la actividad inmobiliaria genera altos beneficios económicos para el sector inmobiliario, según los parámetros establecidos dentro del QCA y descritos en la metodología de la investigación.

En este marco, el presente estudio se orientó a analizar por qué las políticas de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá han tenido resultados distintos en cuanto al control de la expansión urbana durante el periodo 2001-2019, a pesar de que, en las dos ciudades, la actividad inmobiliaria genera altos beneficios económicos. La investigación buscó contraponer la realidad de dos ciudades andinas, una marcada por la expansión urbana, como es el caso de Quito, y otra con un desarrollo urbano inusual en la región como es el caso de Bogotá, la cual evidencia una decreciente expansión y el incremento de la densificación. La selección de las ciudades analizadas ha permitido comparar la realidad de una urbe con una alta competitividad, una historia de industrialización y una importante población (Bogotá) frente a una ciudad donde la liberalización económica, la vinculación con el mercado global, la industrialización o el crecimiento demográfico no son factores suficientemente explicativos para su proceso de expansión (Quito). El mecanismo causal aplica al caso de Quito, como caso típico de la comparación. Para el análisis comparado, se revisó las similitudes y disimilitudes de cada parte del mecanismo para el caso de Bogotá.

Sobre esta base, a lo largo de seis capítulos se ha plasmado el proceso de investigación doctoral, definiendo en primera instancia el marco teórico. Dicho marco teórico parte de una revisión sobre el campo de las políticas públicas, su historia y su especificidad disciplinar. Una vez situado dicho campo, se revisa las características del marco de análisis del diseño de políticas y su aporte, así como los diversos enfoques que perviven en dicho marco, justificando la adopción de un enfoque político del diseño de políticas públicas. Dentro de este enfoque, se desarrollan los principales conceptos que sustentan la investigación, los cuales corresponden a los cuatro componentes básicos del diseño de políticas (casualidad, instrumentación, intervención y evaluación) y el contexto.

En un segundo capítulo, se analiza la aplicación del marco del diseño de políticas públicas a la expansión urbana. Con este fin, se revisa algunos abordajes teóricos respecto a este tema y la literatura desarrollada en torno a políticas de control de la expansión. Al respecto se ha organizado esta revisión en función de las dos grandes líneas de trabajo identificadas, la que

recoge los estudios que plantean la expansión urbana como una falla de mercado y la que la analiza como una falla de gobernanza.

Tras la revisión de esta literatura temática, una segunda sección del capítulo aborda la metodología del estudio. En esta sección se revisan diversas posturas ontológicas y las metodologías a las cuales han dado lugar, definiendo la postura de la presente investigación, basada en el realismo crítico. Con este sustento metodológico, se explica la relación causal sobre la cual se asienta la investigación con su respectivo mecanismo causal, explicando el método de investigación. Para concluir el segundo capítulo, se ha incluido una sección donde se explica el proceso de selección de los dos casos de estudio, evidenciando su relevancia para la investigación desarrollada.

Los resultados de la investigación se presentan en los siguientes cuatro capítulos. Dentro del capítulo tres, se analiza el contexto de los dos casos de estudio a través del análisis de su proceso de desarrollo urbano. Para esto se revisan las características geográficas y demográficas de estas dos ciudades y su proceso de desarrollo territorial, en función de tres momentos. Un primer momento correspondiente a la transformación de la ciudad colonial y la planificación física; un segundo momento relacionado con la modernización capitalista y la planificación por obra pública y un tercer momento que corresponde a la desregulación económica y la emergencia de nuevos paradigmas del urbanismo. El último periodo corresponde al periodo de estudio de la presente investigación, por lo que es complementado con un análisis del mercado inmobiliario. Este análisis se basa en los observables definidos para verificar los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria en cada una de las ciudades, dado que es el detonante de la relación causal propuesta en la investigación.

Este análisis, evidencia que los casos de Quito y Bogotá presentan un conjunto de diferencias y similitudes que sin lugar a dudas han incidido en sus procesos de diseño de políticas de control de la expansión urbana y sus resultados. El contexto, a su vez, configura las características de la dinámica del sector inmobiliario en cada ciudad de estudio y la manera en que se generan beneficios económicos a través de la urbanización, lo cual constituye el detonante de la investigación. Por tanto, se ha incluido una revisión de las condiciones bajo las cuales se desarrollan los negocios inmobiliarios, tomando como referencia información sobre el mercado de la construcción, el mercado de suelo y el mercado financiero asociado a créditos para la construcción en las dos ciudades.

Los dos casos presentan una realidad demográfica muy compleja pues en su interior perviven poblados con importantes tasas de crecimiento juntos a otros que se están despoblando. Por otro lado, en las dos ciudades, los paradigmas de desarrollo preponderantes y el financiamiento internacional tuvieron una incidencia relevante en los instrumentos y enfoques de planificación adoptados. Sin embargo, los contextos particulares de cada localidad han servido como un filtro para su implementación. Esta contextualización permite situar el periodo de estudio y brinda elementos de análisis para abordar el mecanismo causal propuesto.

En el capítulo cuatro, se trata la primera parte del mecanismo causal, correspondiente a la construcción de la expansión urbana como un problema de política pública y su modelo de causalidad. Con este fin y dada la incidencia de la legislación nacional en este proceso, se revisa el influjo de la Constitución Política de 1991 en la normativa de alcance nacional que devino de la nueva carta magna en Colombia. En otra sección, se revisa la legislación nacional vigente durante el periodo de estudio en el caso de Ecuador, la cual incluye dos conjuntos de cuerpos legales, el que estuvo vigente antes de la Constitución de 2008 y el que se generó a partir de ella. En la última sección, se revisa de manera comparada la construcción del problema de la expansión urbana y su modelo de causalidad dentro de los planes de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá. Dicha construcción está limitada por el contexto nacional, aunque debido a la autonomía municipal, evidencia sus particularidades.

En este capítulo es particularmente importante el análisis desarrollado sobre el proceso político de construcción del problema de la expansión urbana a nivel nacional. Tanto en Quito como en Bogotá, esto está marcado por un contexto constituyente que determina un cambio de paradigma sobre la comprensión del derecho a la propiedad privada y que incluye el posicionamiento del principio de la función social y ambiental de la propiedad. Este cambio de paradigma genera una importante respuesta por parte del sector inmobiliario, lo cual en Colombia se resuelve a través de varias sentencias de la Corte Constitucional, la misma que se pronuncia a favor de generar límites a la propiedad privada. Este reconocimiento constitucional marca el rumbo del nuevo derecho urbanístico y lo afianza. Para el periodo de estudio, este proceso se encuentra solventado. En el caso de Ecuador, el periodo de estudio corresponde a una época de debate sobre estos principios y varios reveses a su implementación, a través de la derogatoria de la Ley de Plusvalía y el triunfo de un gobierno municipal alejado de este enfoque.

En el capítulo cinco, se revisa la segunda parte del mecanismo causal referido a la selección de instrumentos de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá. Para esto se analiza el vínculo entre la causalidad y la instrumentación de las políticas de control de la expansión urbana en los dos casos de estudio, centrándose en la preminencia de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de control de la expansión urbana y en los factores que han incidido en su selección. A partir de esto, se revisa específicamente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá vigente entre 2000 y 2021 y los planes de ordenamiento territorial de Quito correspondientes al periodo de estudio, es decir, el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) 2000-2020 y su actualización de 2006, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) 2012-2022 y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015-2025. La revisión de los planes de ordenamiento se centra en los objetivos que plantean y los mecanismos para su operacionalización. Finalmente, el capítulo se cierra con un análisis comparado de los instrumentos en torno a los observables definidos para esta parte del mecanismo causal, de manera particular sobre los instrumentos para la regulación del sector inmobiliario.

En este capítulo es particularmente importante la evidencia sobre la recurrencia a instrumentos familiares que implica la adopción de un plan de ordenamiento territorial para controlar la expansión urbana. Los planes son los instrumentos estrella dentro de la tradición urbanística de las dos ciudades. Sin embargo, en el caso de Bogotá, el plan supera la tradicional planificación física e incluye varios mecanismos de gestión y financiación del desarrollo urbano en procura de brindarle sostenibilidad y eficiencia, bajo los preceptos de la función social y ambiental de la propiedad. En el caso de Quito, la debilidad de los instrumentos es evidente. Plantean en todos los casos objetivos similares a los de los instrumentos de Bogotá, pero carecen de mecanismos de operacionalización. Este patrón se repite en todas las administraciones analizadas, aunque se destaca que el PMOT 2012-2022 procura una mejor instrumentalización, lamentablemente su alcance estuvo limitado por el corto plazo de vigencia que tuvo.

Finalmente, el capítulo seis, aborda la tercera parte del mecanismo causal correspondiente al plan de intervención de las políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá y sus resultados. En la primera parte, se analiza evaluaciones y estudios sobre los mecanismos de intervención utilizados en cada caso. En la segunda parte, se revisa los resultados en cuanto a expansión urbana, centrándose en los observables planteados dentro del mecanismo

causal, en relación a los porcentajes de expansión y densidad de las ciudades en comparación al crecimiento poblacional.

Dentro del proceso de análisis, se evidencia que, en el caso de Bogotá, varios contenidos del POT se diluyeron en la intervención y sus resultados no son del todo óptimos, a pesar de la posibilidad que tuvo de mantenerse en el tiempo. En la intervención operaron varias lógicas que limitaron el alcance de este instrumento y favorecieron a los intereses inmobiliarios. Sin embargo, sus resultados son superiores a los de Quito, donde los instrumentos adoptados carecen de mecanismos para controlar la expansión urbana de manera concreta, pese a los objetivos que se plantean al respecto. En algunos casos, los instrumentos en Quito incluso han generado resultados contraproducentes, favoreciendo la expansión urbana. Estos resultados se presentan al final del capítulo, evidenciando nuevamente la acelerada y dispersa expansión urbana en Quito, acompañada de una baja densidad y suelo urbano subutilizado o vacante en las centralidades. Por su parte, Bogotá muestra un inusual proceso de densificación, a pesar de que la ocupación de su territorio está llegando al límite. No obstante, el crecimiento de Bogotá también presenta procesos de conurbación con los municipios de la región, lo cual se relaciona con las deficiencias observadas en su plan de intervención.

Todos estos hallazgos se recogen dentro de las conclusiones del estudio, organizadas en función del mecanismo causal propuesto. Como se mencionó en el inicio, la investigación tiene un objetivo académico, pero también práctico, orientado a generar recomendaciones de política pública, fiel al espíritu de lo que ha sido el campo del análisis de las políticas públicas. Acorde con el enfoque adoptado, la investigación ha procurado poner sobre la mesa los factores políticos intervinientes y no se ha centrado únicamente en la revisión de la estructura lógica de los instrumentos, ni de su efectividad. Incluso, el análisis de la efectividad ha estado condicionado por los valores que acompañan dichas evaluaciones. El análisis comparado de los casos de estudio no puede traer conclusiones dicotómicas que señalen a Bogotá como un caso idóneo de desarrollo urbano, porque no lo es. El estudio presenta las limitaciones de este caso, pero no se puede negar los aprendizajes que se deben obtener de aquellos resultados que son inusuales para la región y el mundo, y de los factores vinculados con la política pública que los ha hecho posibles.

A través de todo el trabajo investigativo, se ha procurado rastrear sistemáticamente el proceso de diseño mediante las partes del mecanismo causal identificado y los observables propuestos. Se espera que el estudio desarrollado aporte con insumos metodológicos y teóricos al campo

de las políticas públicas y a los estudios urbanos. Se espera que la investigación desarrollada sea el sustento de recomendaciones de políticas basadas en evidencia y orientar la toma de decisiones. En fin, aportar al conocimiento y a la práctica.

Capítulo 1. El diseño de políticas públicas

El diseño de políticas es un marco analítico que orienta la comprensión de los problemas de política pública y el diseño de soluciones (Peters 2018). Enmarca la discusión, construcción y comparación de teorías. Direcciona las preguntas de investigación sobre el tema y proporciona un meta-lenguaje y un conjunto de variables útiles para el análisis, en función de la causalidad, la instrumentación, la intervención y la evaluación de las políticas (Fontaine 2019; Hernández-Luis 2019; Milán 2019).

Además, proporciona una mirada amplia de la política pública y supera las comprensiones lineales o cíclicas del proceso. Alude a componentes superpuestos e interconectados y a un conjunto de actores e instituciones interrelacionadas, facilitando el abordaje de la complejidad. El diseño de políticas públicas enfatiza la relevancia de la causalidad como detonante del proceso, obliga a reflexionar con mayor detalle acerca de la construcción del problema, así como en su naturaleza y los factores contextuales presentes en su definición. Este marco analítico reconoce la incidencia de los valores y las instituciones y de esta manera permite evidenciar los múltiples vínculos entre sistemas sociales, culturales, económicos, políticos, institucionales y naturales presentes en las políticas.

El diseño de políticas públicas plantea varios elementos fundamentales que lo caracterizan y lo diferencian de otros abordajes dentro del campo de las políticas, pero, a la vez, alberga diversos enfoques. Por esta razón, en las siguientes secciones, se busca situar al diseño de políticas dentro del campo del análisis de las políticas públicas, señalar los enfoques desarrollados y sustentar el enfoque adoptado. Finalmente, una vez clarificado el marco de análisis sobre el cual se ha desarrollado el presente estudio, se presentan los planteamientos teóricos a partir de los cuales se ha abordado cada uno de los componentes del diseño de políticas.

1.1 El diseño de políticas (*policy design*) en el campo del análisis de políticas públicas (*policy analysis*)

En la década de los cincuenta, Harold Lasswell propuso un nuevo campo de estudio denominado “ciencias de las políticas públicas” (*policy sciences*). En el contexto de la Guerra Fría, las políticas fueron concebidas como una herramienta en favor de la democracia y la dignidad humana. Además, bajo el criterio de que un mejor y mayor conocimiento sobre las políticas públicas aportaría en su definición, se buscaba aprovechar los conocimientos

disponibles en diferentes disciplinas e incidir en las complejas relaciones existentes entre la ciencia y la práctica política (Hoppe 1999).

La denominación de “ciencias” denota claramente la importancia dada a la científicidad. Para Laswell (1992 [1951]), las ciencias de las políticas correspondían al conjunto de disciplinas orientadas a explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y a generar conocimiento relevante para resolver los problemas identificados. En este marco, la científicidad era planteada por Laswell como la posibilidad de predicción y anticipación, con base en la acumulación de conocimiento y el análisis y evaluación de procesos anteriores. Aunque más tarde el campo de las políticas fuera designado de manera más modesta como “análisis o estudios de políticas públicas” (*policy analysis or policy studies*) (Roth 2018), siempre estuvo asentado en una dimensión científica orientada a perfeccionar el conocimiento y en una dimensión práctica enfocada en mejorar las políticas.

Cabe señalar que, pese a los desacuerdos sobre el estado disciplinario de la ciencia de las políticas, siempre ha existido un amplio consenso respecto a las características fundamentales del campo. Primero, se reconoce que es una disciplina aplicada y se orienta hacia la resolución de problemas. Segundo, se acepta que es multidisciplinario, desde su enfoque intelectual y práctico, pues no puede vincularse a un único dominio. Tercero, se evidencia que se orienta por valores, tales como la democracia y la dignidad humana, reconociendo la incidencia de los mismos en los problemas sociales (Lasswell 1992 [1951]; Linder y Peters 1988; DeLeon y Martell 2006). A partir de estos planteamientos, las ciencias de las políticas públicas lograron institucionalizarse en la academia estadounidense en la década de los sesenta. Esto fue fruto de la demanda de analistas de políticas en las administraciones de Kennedy y Johnson y en los gobiernos de corte social demócrata de Europa, en el contexto de la Guerra Fría (Hoppe 1999).

De manera particular, la Guerra contra la Pobreza, desarrollada por Estados Unidos en el gobierno de Johnson, se constituyó en un espacio idóneo para que las ciencias de las políticas públicas probaran su potencial. No obstante, los resultados fueron limitados y las aspiraciones planteadas desde el campo de las políticas quedaron en entredicho frente al desgaste que generó la Guerra de Vietnam, el escándalo de Watergate y la crisis energética de la década de los setenta. Esta situación produjo varios aprendizajes en torno a las limitaciones de los analistas para entender y responder adecuadamente a los problemas, las dificultades de la implementación y la importancia de la evaluación (DeLeon y Martell 2006), así como sobre la

complejidad o perversidad de ciertos problemas (Peters 2018). En este marco, las fallas de las políticas públicas fueron asociadas principalmente a la implementación, poniendo sobre la mesa el hecho de que los sistemas políticos no funcionan de la manera deseada y relacionando las fallas de las políticas con las fallas en la administración (Linder y Peters 1987)

Para la década de los ochenta, el análisis de políticas públicas debía enfrentar nuevos retos en el contexto de la sociedad postindustrial y la consecuente complejidad, interdependencia e indeterminación generadas por una mayor fusión de las economías y políticas nacionales e internacionales (Linder y Peters 1984). Además, desde una perspectiva crítica hacia los desarrollos teóricos sobre las fallas de implementación, se planteaba que, aunque en algunos casos resultaba razonable pensar que un programa o política fracasa por la implementación, esto no era lo más común (Linder y Peters 1987). Si bien una implementación inadecuada podía arruinar una política, una implementación perfecta no aseguraba el logro de las metas planteadas, si el programa adoptaba el enfoque incorrecto. Por tanto, era necesario evidenciar otras causas de la falla de las políticas, tales como los efectos secundarios de una acción o el proceso de diseño de las mismas (Linder y Peters 1987). Para ese momento, se habían desatendido las fases de formulación de las políticas y se había generado un divorcio entre los investigadores y los tomadores de decisiones, frustrando el proyecto de que las políticas públicas se constituyan en una ciencia aplicada (Peters 2019)

En ese contexto, el diseño de políticas no surgió como un enfoque distinto al del análisis de políticas públicas, sino que fue propuesto como un abordaje particular, dado que permitía reformular las preguntas de investigación tradicionales (Linder y Peters 1988). Partiendo de la experiencia del diseño en el ámbito de la planificación urbana y la resolución de problemas de las ciudades modernas, Linder y Peters (1984, 239) rescataron la noción de diseño como una forma de “(...) externalizar el proceso de creación de soluciones para garantizar tanto su racionalidad como su capacidad de manipulación”. En este marco, la especificidad del diseño se asentaba en la naturaleza prescriptiva del análisis, pero destacaba la rigurosidad y racionalidad en la estructuración y resolución de los problemas de manera similar al estilo de investigación de las ciencias ingenieriles, donde, a través de modelos, se puede trabajar sobre características controlables. El símil con la ingeniería asociaba al diseño con la posibilidad de encontrar soluciones óptimas mediante la definición adecuada de los problemas (Linder y Peters 1988).

El diseño había sido marginal en las ciencias sociales, pues estas se concentraban en la comparación y evaluación de alternativas dadas mientras que el diseño ofrecía la posibilidad

de generar o adaptar instrumentos de acuerdo con el problema identificado. En este sentido, el diseño implicaba un proceso sistemático para generar estrategias y un marco para compararlas, ofreciendo la posibilidad de organizar el esfuerzo analítico y formular políticas de manera eficiente (Linder y Peters 1984). Dadas las características intrínsecas del diseño, este abordaje aplicado a las políticas públicas retoma la orientación original del campo de las políticas hacia la práctica, centrándose en pensar sistemáticamente cómo construir una buena política (Peters 2018, Howlett y Mukherjee 2018a). Si bien la noción de diseño fue poco frecuente en las primeras discusiones sobre políticas públicas (Peters et al. 2018), ofrecía varias posibilidades para la investigación académica y el desarrollo de propuestas pues una de las principales diferencias entre el diseño y la formulación de políticas (*policy making*) es, precisamente, su esfuerzo consiente por constituirse en una guía para las intervenciones (Peters 2018).

Para Linder y Peters (1984), pasar de la teoría social al diseño de políticas requería de tres componentes. Por un lado, un modelo de causalidad que permitiera asociar ciertos resultados con estados anteriores. Por otro lado, un modelo de evaluación orientado a identificar los resultados del proceso político o el estado inicial de la sociedad mediante un conjunto de normas como la justicia o la eficiencia. Finalmente, un modelo de intervenciones que guiara al analista en la selección del lugar y forma de la intervención en función de un objetivo deseado. Sin embargo, más allá de los elementos específicos que han caracterizado al diseño de políticas, los diversos estudios generados permitieron entrever una diversidad de enfoques. Las teorías sobre el contenido, producción, diseminación, e interpretación del conocimiento han tenido implicaciones sobre la naturaleza, contenido y rol de las políticas¹. La selección de un marco de referencia, por tanto, es un asunto ético y no sólo técnico pues ha definido la

¹ Para comparar los diversos enfoques técnicos y epistemologías subyacentes al análisis de políticas públicas, Bobrow y Dryzek (1987), se plantean como criterios de comparación los datos; los contenidos, el uso práctico y la perspectiva de cada uno; definiendo cuatro epistemologías: 1) Positivismo, concibe el análisis de políticas como la aplicación de procedimientos de comportamiento; 2) Ingeniería social, debido a las limitaciones del entendimiento de las ciencias sociales sobre las políticas busca ampliar dicho conocimiento para aliviar los problemas sociales; 3) Relativismo: comprenden una postura ecléctica sobre métodos y teorías, y en algunos casos se inclina hacia una postura forense, que se orienta a encontrar argumentos a favor o en contra de ciertas políticas; 4) Consenso razonado, analiza este tipo de consenso en las políticas el cual se da por acomodación o por alineamiento crítico. Por otro lado también realizan una clasificación de enfoques técnicos, los cuales son: 1) Bienestar económico, se orienta a subsanar las fallas de mercado; 2) Elección Pública se orienta a subsanar las fallas del Estado; 3) Estructura Social, trata a las políticas como estructuras sociales y se interesa en la distribución de los recursos de la sociedad; 4) Procesamiento de información, se basa en el análisis de los factores relevantes para la toma de decisiones, lidia con problemas, hace juicios, maneja información, soluciona problemas y 5) Filosofía Política, informa sobre los determinantes filosóficos de la política.

centralidad que se ha dado a ciertos temas, ha marcado las preferencias por ciertos instrumentos y ha mostrado ciertas consecuencias sociales más legítimas que otras (Bobrow y Dryzek 1987). Los diversos enfoques generados dentro del marco del diseño de políticas corresponden a diferencias de origen epistemológico e incluso ontológico (Fontaine 2019). En sus inicios, el diseño de políticas tendió a negar el papel de la política (Peters 2019) y se enfocó en una perspectiva definida por Linder y Peters (1998) como instrumentalista, basada en una autoridad científica y centrada en la búsqueda e identificación de ciertos instrumentos que fuesen universalmente efectivos, con independencia de las condiciones contextuales. Los estudios se orientaron a analizar los instrumentos de políticas tales como subsidios y regulaciones, con un marcado interés hacia su descripción y clasificación y los factores que condicionan su efectividad. Esta línea de trabajo devino en la fusión de la literatura sobre instrumentos y diseño de políticas (Capano y Howlett 2022). Sin embargo, en la misma época, se generaron posturas críticas a la visión racional que primaba en el campo. Varios analistas pusieron en tela de duda el aporte de sus investigaciones, en tanto, los problemas que estudiaban terminaban dependiendo de la validación de las élites políticas y sus teorías tenían efectos sobre el mundo estudiado (Hoppe 1999).

Aunque gran parte de la discusión sobre diseño de políticas había sido apolítica porque se centraba en las razones técnicas de la construcción de la causalidad y los instrumentos y dejaba de lado los valores políticos o el análisis de las coaliciones políticas intervinientes en la definición de la agenda; éstas no fueron ni son características intrínsecas del diseño de políticas. Otros planteamientos como los de Bobrow y Dryzek (1987) o Schneider e Ingram (1997) mostraban “(...) los vínculos cruciales entre las políticas públicas y la teoría política” (Peters y Rava 2017, 7; Peters 2019). Esta bifurcación corresponde a lo que Rodríguez (2019) define como la segunda etapa del diseño de políticas (1984-2011), caracterizada por la proliferación de proposiciones teóricas divergentes.

A la fecha, la aparente bifurcación persiste, aunque con una amplia gama de matices. De manera simplificada se percibe una línea de trabajo centrada en la racionalidad y otra que apela a la racionalidad limitada, las variables contextuales y la naturaleza negociada de la implementación, entre otros aspectos, centrándose en la manera en que la política interviene en la toma de decisiones. En el segundo caso, se evidencia una fuerte convergencia con la literatura sobre la gobernanza y aquella que analiza el rol de las instituciones (Peters 2015; Pierre 2022). Se distinguen, además, dos prioridades de conocimiento. Por un lado, la

atención se centra en la identificación de los mecanismos de selección, calibración y combinación de instrumentos que conducen a resultados efectivos (Margetts y Hood 2016; Howlett y Mukherjee 2022). Por otro lado, el análisis se enfoca en el entorno sistémico del proceso de políticas públicas que involucra el contexto, los valores, las instituciones (Peters 2018), las coaliciones intervinientes y los procesos de politización y despolitización de las políticas (Le Galès 2022), entre otros aspectos.

Al ser abordado desde distintas epistemologías, cada enfoque del diseño de políticas enfatiza diferentes elementos del proceso de diseño, evidenciando una marcada diferencia entre las posturas centradas en los instrumentos y aquellas que resaltan su dimensión política. Si bien los enfoques tecnocráticos han sido profusos en los estudios sobre diseño de políticas públicas, varios autores destacan el vínculo entre el diseño y la política y han aportado con visiones críticas de los enfoques puramente instrumentales. El presente trabajo parte del enfoque que reconoce la dimensión política del diseño de políticas públicas y que centra su atención en la incidencia del contexto y las instituciones, el análisis de la casualidad como detonante del proceso de diseño de políticas públicas y el rol de los valores en la selección de instrumentos y su evaluación.

1.2 El enfoque político del diseño de políticas

Las políticas públicas son definidas como acciones o mecanismos estatales que buscan alcanzar objetivos deseables o necesarios mediante un proceso que permite cambiar el estado de las cosas, el cual ha sido percibido como problemático (Roth 2018, 37). Son intencionales y están orientadas a generar cambios, aunque no se puede negar que en ocasiones muestran un carácter accidental (Peters y Rava 2017) o se desenvuelven con relativa autonomía debido a la inercia institucional (Franco y Lanzaro 2006; Pierre 2022). Desde un enfoque instrumentalista, se plantea que las políticas pueden ser sistemáticamente diseñadas (Howlett 2014a) y se componen de objetivos y medios, es decir, de las expectativas que un gobierno tiene al elegir determinado curso de acción (objetivos) y las técnicas que utiliza para alcanzarlo (medios) (Howlett 2011)

En esta línea, el diseño es entendido como un método que genera alternativas de políticas y busca mejorar los resultados de las mismas mediante el análisis consciente de sus efectos. El diseño se asume como una forma específica de formulación de políticas, basada en el conocimiento (Howlett 2011; 2014c; 2014b). Es concebido como un proceso superior de formulación de políticas que conduce a un conjunto superior de instrumentos y que, por tanto,

producirá resultados superiores (Howlett y Mukherjee 2018a). La confianza de los autores en la generación de mejores instrumentos de política se asienta en la científicidad que atribuyen al diseño y en la concatenación lógica de los componentes de la política. Dentro del enfoque instrumentalista, lo que hace a una política mejor que otra es su racionalidad instrumental y las políticas mejor diseñadas tienen más probabilidades de resolver efectivamente los problemas que enfrentan. Esta postura se sustenta en el argumento de la acumulación del conocimiento utilizado por la ciencia, lo cual permite aprovechar la experiencia existente. Desde este enfoque, se señala como causa de la falla de las políticas a razones idiosincráticas o de tipo institucional, tales como las limitaciones constitucionales (Howlett y Mukherjee 2018a)

Un proceso de diseño es entendido como aquel que está direccionado por la lógica instrumental y el razonamiento mientras que otro tipo de formulaciones, guiadas por lógicas políticas, podrían ser entendidas como “no diseño” (Howlett 2014b; Howlett y Mukherjee 2018b). Por tanto, ciertas políticas son diseñadas y otras no, pues el proceso de formulación debe enfrentar límites de información y conocimiento e involucra a múltiples actores que, en ocasiones, establecen relaciones competitivas (Howlett y Mukherjee 2018a). Este enfoque no desconoce que el diseño de políticas debe lidiar con falta de recursos, burocracia, corrupción, relaciones de poder, problemas complejos² y el desinterés de los gobiernos, pero destaca la importancia de la calidad de las relaciones lógicas entre los componentes de la política que brinda el diseño. (Howlett 2011; Howlett y Mukherjee 2018a).

Aunque se considera que no todos los procesos de formulación son racionales o basados en la información y comprenden procesos políticos donde los intereses juegan un papel primordial, se asume que el diseño de las políticas es lógico (Howlett 2014b). Cabe señalar que, desde un enfoque instrumentalista, la racionalidad dentro del diseño de políticas no es abordada como un concepto polisémico, sino que se lo asocia exclusivamente con la racionalidad instrumental. Esta visión desconoce otras formas de entender el mundo y desdice otras lógicas de conocimiento. Además, la premisa de la racionalidad del diseño parece asentarse más en un deseo que en una constatación y la comprensión de la racionalidad parece unívoca, aunque

² Peters (2018) aborda las discusiones acerca de los problemas a partir de la complejidad, definiendo los problemas complejos como aquellos que comprenden varios elementos y actores, entrelazados en dinámicas difícilmente predecibles y manejables. Además, los problemas complejos enfrentan dificultades de tiempo y de capacidad de los decisores y grandes retos en relación con la gobernanza.

para autores como Horkheimer y Adorno (1969), la razón es un fundamento filosófico - ideológico más que una condición objetiva.

Sin embargo, cabe preguntarse si frente a la complejidad persistente de los problemas, un abordaje desde el diseño racional-instrumental es una solución pertinente. Desde una perspectiva crítica, Turnbull (2017, 1) señala que, si “la idea convencional de diseño implica un modelo teórico racional instrumental el cual está fuera de lugar en los arreglos de gobernanza contemporáneos”, resulta difícil asumir que una política se diseña cuando hay un importante número de actores involucrados en la negociación. Y es precisamente este cuestionamiento el que ha llevado a algunos autores a plantear serias dudas sobre la posibilidad real de diseñar una política en el sentido en que lo afirman quienes abogan por un diseño de política más instrumental (Howlett 2014b).

Desde otros enfoques, el diseño es considerado como resultado de un sistema político, atravesado por intereses y por tanto irracional, en el sentido instrumental del diseño (Howlett 2014b; Howlett y Mukherjee 2018a). En esta línea, para May (1991), el diseño de políticas incluye la tarea de encontrar una lógica política y dar forma a relaciones políticas y organizativas a través de coaliciones, liderazgos y procesos políticos que generan aprendizajes e incluyen un debate colectivo sobre los problemas, objetivos y resultados de las políticas. Para Peters y Rava (2017, 3), el diseño no se refiere únicamente a la producción de artefactos, sino que puede ser concebido como un diseño organizacional, dialógico o sistémico. Por tanto, una crítica a la racionalidad del diseño no implica necesariamente una crítica al diseño pues existen concepciones alternativas, centradas en la experiencia de los actores de las políticas (Turnbull 2017) o en la deliberación (Linder y Peters 1995).

Peters (2018) propone un nuevo diseño de políticas públicas, apuntando hacia una transición desde una “actitud de decisión” a una “actitud de diseño”. El nuevo diseño de políticas públicas considera la inestabilidad, se propone ser ágil, adaptable y a largo plazo, reconoce la necesidad de una fuerte participación y de un análisis explícito del contexto. El autor propone ampliar el enfoque del diseño de políticas hacia el diseño de sistemas sociales; aceptar la ambigüedad en la definición de los problemas debido a las múltiples interconexiones que éstos tienen con otras áreas; pensar en el diseño de sistemas y no de objetos y superar las intervenciones en políticas específicas en tanto los problemas se insertan en sistemas sociales, económicos, políticos y naturales.

Desde este enfoque se concibe al diseño como un proceso político que involucra ideas y poder y, por tanto, no corresponde a un ejercicio meramente tecnocrático (Peters y Fontaine 2022a). Sobre la base de la dimensión política del diseño, Peters (2018) plantea que este requiere un plan de intervención y una comprensión de la causalidad de los problemas, de los instrumentos disponibles y de los valores mediante los cuales se evaluarán los resultados. El contenido político del marco del diseño de políticas permite a su vez reflexionar sobre la capacidad colectiva de la población para diseñar políticas efectivas y la importancia de los resultados de dichas políticas para la legitimidad del Estado (Peters 2018).

El diseño de políticas públicas es entendido como un proceso que parte de un contexto, de la construcción de un problema y la comprensión de sus causas y su posicionamiento en la agenda pública. La relevancia dada al contexto y la introducción de la causalidad dentro de los estudios de diseño de políticas genera el vínculo con la dimensión política y posiciona una concepción más plural del diseño. Permite entrever que los problemas de políticas públicas no tienen como origen una causa objetiva, sino que surgen de una construcción, por lo que reconoce la multiplicidad de modelos potenciales de causalidad.

A su vez, el vínculo del problema con los procesos de selección de instrumentos y de definición de un plan de intervención se evidencia como un proceso que no es puramente racional. En este mismo sentido, la preocupación por los valores dentro del proceso de evaluación plantea la posibilidad de múltiples sistemas de valores (Peters et al. 2018). Para Peters (2018), la relevancia de los valores y el comportamiento humano en el diseño de políticas es fundamental, dado que éste tiene como objetivo último a los seres humanos y su proceso involucra a actores sociales diversos.

Por otro lado, desde sus orígenes, la efectividad ha sido un elemento clave del diseño. Dentro de lo que se ha denominado el “viejo diseño” hasta la actualidad, éste se ha enfocado en analizar por qué funcionan o no las políticas y cómo los gobiernos son capaces de alcanzar los objetivos que se han propuesto de forma efectiva (Howlett 2014; Peters et al. 2018; Bali, Capano y Ramesh 2019; Colebacht 2018). Los gobiernos tienen que lidiar con múltiples actores, ideas e intereses en ambientes complejos y cambiantes y hacer frente a la incertidumbre del comportamiento de los actores, de los resultados y de los productos (Bobrow y Dryzek 1987).

Por tanto, se espera que las políticas sean diseñadas de manera efectiva para superar estas condiciones y ser capaces de realizar ajustes a los diseños elaborados, de ser necesario

(Howlett, Capano y Ramesh 2018). Desde un enfoque instrumental, si bien resulta deseable diseñar y adoptar políticas ágiles y flexibles en sus componentes y procesos, es la búsqueda de la efectividad la que remite a otras características de las políticas como son la robustez³ y la anticipación⁴ pues el criterio sigue siendo la consecución de los objetivos de la política (Howlett, Capano y Ramesh 2018; Capano y Woo 2017; Bali, Capano y Ramesh 2019).

En esta perspectiva, el diseño está intrínsecamente vinculado con la efectividad pues se considera que es el proceso que la posibilita, en tanto se basa en el conocimiento (Howlett y Mukherjee 2018a). Se plantea que el diseño es el mecanismo que permite vincular los instrumentos de políticas públicas con objetivos claramente definidos, a través del uso del conocimiento. Además, se considera que es el diseño el que permite el análisis de los efectos de los instrumentos en relación con los objetivos planteados y la traducción coherente de los problemas de políticas en instrumentos viables (Bali, Capano y Ramesh 2019). En esta línea, la selección correcta de instrumentos de política para un problema correctamente identificado conllevaría un diseño efectivo y el fracaso de una política estaría asociado a una selección incorrecta de instrumentos de políticas, la ausencia de condiciones favorables para el diseño o una pobre definición del problema.

Para Bali, Capano y Ramesh (2019), la alineación de los objetivos con los medios a la cual alude la efectividad, debe darse en tres dimensiones: analítica, operativa y política. La dimensión analítica se orienta a garantizar que los instrumentos seleccionados sean capaces de resolver el problema una vez que se han identificado sus causas y que las agencias implementadoras sean capaces de gestionar dichos instrumentos. La dimensión operativa hace referencia a que los instrumentos sean factibles de ser implementados, por lo que no deben ser costosos ni difíciles de poner en marcha. Finalmente, la dimensión política corresponde a la aceptación social de una política y la capacidad de una agencia para superar intereses económicos y políticos.

Sin embargo, la dimensión política de la efectividad, planteada por Bali, Capano y Ramesh (2019) no aborda el diseño como un proceso político, sino que, desde una lógica instrumental

³ Howlett, Capano y Ramesh (2018), señalan que la robustez es la capacidad de las políticas para adaptarse sobre la marcha, improvisando de una manera efectiva pues frente a la incertidumbre y complejidad que enfrentan las políticas, la capacidad de minimizar el impacto de los cambios inesperados es una característica importante del diseño con miras a la efectividad (Capano y Woo 2017)

⁴ Para Bali, Capano y Ramesh (2019), la anticipación es un criterio fundamental de la efectividad pues permite prever el futuro y prepararse frente a él. En el diseño la anticipación permite definir lo que sucederá en la implementación. La anticipación requiere una comprensión cuidadosa del problema y sus causas, así como la selección de los instrumentos más adecuados para resolverlo.

limita esta dimensión a la creación de un paquete efectivo y racionalmente vinculado de objetivos-medios que permite a un gobierno implementar una política. Es decir, se considera que la técnica es suficiente para construir una política socialmente aceptable. En este marco, se evidencia que el criterio de efectividad resulta relevante dentro del diseño de políticas públicas, pero queda en entredicho el modo en que este es analizado. El cumplimiento de los objetivos de una política puede resultar ambiguo según los actores y los parámetros desde los cuales se evalúa la efectividad. Sin duda existen varios sistemas de valores para la evaluación de las políticas (Peters 2018) y no se puede obviar la incidencia de visiones hegemónicas dentro de las mismas, las cuales no necesariamente responden a los problemas experimentados por la población (Hoppe 2011). Por tanto, una reflexión crítica respecto de la efectividad nos conduce a evidenciar la pluralidad de criterios para su evaluación.

Para Peters (2018), el carácter político de las políticas públicas y del proceso de diseño de las mismas implica conflictos dentro de los cuales se pone en juego valores, ideas, evidencias, recursos e, indiscutiblemente, relaciones de poder. Para Schneider e Ingram (1997), el diseño de políticas es el resultado de la agencia humana, tanto de los individuos como de las sociedades, y se encuentra orientado por un conjunto de valores, propósitos e intereses. Para estas autoras el poder se ejerce de tres maneras en el campo de las políticas públicas: 1) directamente sobre la toma de decisiones de políticas; 2) indirectamente a través de la influencia sobre la agenda de políticas y las reglas y normas de las instituciones e 3) influenciando en las percepciones y necesidades de otros. El segundo y tercer tipo de ejercicio del poder son especialmente conflictivos en tanto implican persuasión y manipulación por lo que no son percibidos por quienes son afectados por estas relaciones de poder ⁵.

Además, a través de las políticas, los gobiernos movilizan recursos que terminan beneficiando de manera particular a ciertos grupos, evidenciando que el diseño de políticas públicas es un juego político (Peters 2018; Peters 2019; Pierre 2022). Sin embargo, desde un enfoque instrumentalista, el hecho de que los costos y beneficios de las políticas públicas recaigan de manera desproporcionada en diferentes actores, expresa las condiciones contextuales del diseño. En esta línea, Howlett (2011) plantea que esto solo implica reconocer que la adopción de un diseño se da entre varias opciones y actores políticos y que algunos diseños son imposibles de adoptar en ciertos contextos. Sin embargo, estas posturas instrumentalistas

⁵ Las críticas desarrolladas por Schneider e Ingram (1997) al diseño de políticas y su incidencia en la crisis de la democracia podrían ser entendidas como una crítica a ciertos enfoques o epistemologías, basadas en nociones utilitaristas y tecnocráticas de las políticas y centradas en el bienestar individual.

dejan de lado aspectos como la incidencia de visiones hegemónicas en la construcción de los problemas (Hoppe 2011) y la legitimidad de los objetivos que se busca alcanzar.

La institucionalidad estatal se enmarca en un conjunto de relaciones reales impregnadas de valores e intereses, que no necesariamente apelan al interés general, por lo que las políticas públicas no pueden ser analizadas únicamente como un asunto técnico. En tanto acciones estatales, las políticas no pueden ser pensadas al margen de la legitimidad y el poder del Estado pues estas expresan decisiones políticas y se constituyen en instrumentos de control por parte del gobierno (Colebacht 2018). Las políticas permiten al Estado justificar su existencia y su poder político, en la medida en que se orientan hacia el interés general (Hoppe 2011; 2017). Para Peters (2018), el diseño de políticas debe ser político en la medida en que debe orientarse hacia la aceptación del público y hacia su inserción dentro de los procesos de gobernanza.

El enfoque político de diseño de políticas públicas permite poner sobre la mesa la relevancia del contexto en los procesos de diseño de políticas públicas; los diversos marcos de referencia y valores mediante los cuales se evalúan las políticas públicas; la politización de la construcción de un problema de política, la selección de instrumentos y la definición de un plan de intervención; así como la multiplicidad de actores e instituciones involucrados y su incidencia en cada componente. Cada uno de estos elementos son la base teórica sobre la cual se ha planteado la presente investigación, por lo que son analizados a continuación.

1.3 Componentes del diseño de políticas y otros aspectos teóricos

Como base teórica del presente estudio se ha retomado los cuatro componentes del diseño de políticas: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención. Además, se ha analizado de manera complementaria el contexto, debido a la relevancia que tiene dentro del diseño de políticas. Las definiciones conceptuales recogidas sobre cada uno de los componentes se basan en una perspectiva política del diseño y han sido consideradas en la comparación de los casos de estudio. A continuación, se revisa cada uno de los componentes, identificando teóricamente algunos observables de interés en cada caso.

1.3.1 El contexto

Los procesos de diseño de políticas se desarrollan enmarcados en ciertas condiciones sociales, políticas, institucionales y culturales que no pueden ser obviadas. Las políticas públicas son entendidas como creaciones intencionales y con un propósito, en muchas ocasiones únicas debido al contexto (Schneider e Ingram 1997; Bobrow y Dryzek 1987). Por tanto, no se

diseña sobre un lienzo en blanco (Howlett 2014a, Peters 2018). Los resultados de las políticas dependen del contexto donde se implementan y, a la vez, cada enfoque de política demanda determinadas características contextuales (Bobrow y Dryzek 1987).

En esta línea, el contexto constituye el predictor más importante del éxito o fracaso de una política, entendiendo que los diseños no pueden ser fácilmente transportados de un contexto a otro porque surgen de una comprensión de una situación particular (Schneider e Ingram 1997). Además, las políticas se insertan en ambientes definidos por la presencia de políticas preexistentes, por lo que no es posible diseñar políticas en bloque y desde cero. Por el contrario, en la mayoría de casos, se debe trabajar sobre lo que existe y diseñar en espacios que no son los óptimos (Peters 2018; Peters et al 2018).

El contexto marca la selección de los instrumentos en tanto define las opciones más factibles y apropiadas y el contexto histórico e institucional condiciona el contenido de las políticas públicas. Desde una perspectiva instrumentalista, los mejores diseños son aquellos que son consistentes con su entorno pues una adecuada comprensión del mismo genera un escenario óptimo para el diseño efectivo (Howlett 2011; 2014a; 2017). Desde una perspectiva política, el contexto permite relativizar las concepciones sobre la efectividad y la racionalidad y pone sobre la mesa la diversidad y el rol de las creencias, valores e intereses de los actores involucrados, así como de las instituciones. En esta línea, Linder y Peters (1989) identificaron un conjunto de factores contextuales que inciden en la selección de instrumentos, tales como los estilos nacionales de las políticas, la cultura política, los *clivajes* sociales, la cultura organizacional y las relaciones con actores externos, entre otros.

Desde un enfoque similar, dos importantes marcos de análisis de políticas públicas han incluido variables contextuales dentro de sus esquemas, como es el caso del Marco de las Coaliciones Protomotoras o ACF (Advocacy Coalitions Framework) y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional- IAD (Institutional Analysis and Development), por sus siglas en inglés. El ACF se basa en un modelo de individuo, tomado de la psicología social, que no sustenta su comportamiento únicamente en la razón sino en creencias y valores y considera que la multiplicidad de actores puede ser tratada a partir de coaliciones promotoras. Dentro del ACF, el diseño de las políticas públicas ocurre en el interior de los subsistemas de políticas y supone negociaciones entre especialistas, considerando que el comportamiento de los participantes se ve afectado por factores exógenos, unos relativamente estables y otros dinámicos (Sabatier y Weible, 2010).

El IAD por su parte ha sido planteado como un método comparativo de análisis institucional y, en tanto, es entendido como un marco, éste permite estructurar un listado de factores dentro de un esquema causal. El IAD se orienta a investigar cualquier campo donde los seres humanos interactúan con reglas, las mismas que guían sus elecciones de estrategias y comportamientos (Ostrom y Hess 2007). Si bien, tanto el ACF como el IAD no trabajan específicamente sobre el diseño de políticas, aportan con elementos claves para el desarrollo de estudios que incluyan el análisis del contexto.

Dentro del ACF se analizan factores relativamente estables y dinámicos. Primero, los factores relativamente estables corresponden a atributos básicos del área problema (bienes), distribución básica de los recursos naturales, valores culturales fundamentales y estructura social y estructura constitucional básica. A estos factores, deben sumarse las estructuras de oportunidad de las coaliciones a largo plazo que afectan sus recursos y las restricciones y que están determinadas por el grado de consenso necesario para los cambios importantes de política y la apertura del sistema político. Segundo, los factores dinámicos incluyen las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la condición gobernante del sistema, las decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas (Sabatier y Weible 2010, 218). Los factores relativamente estables definen los recursos y restricciones⁶ de las coaliciones promotoras mientras que los factores dinámicos son determinantes para explicar los cambios de políticas (Sabatier y Weible 2010)

El IAD como marco de análisis plantea un enfoque de sistemas, donde los insumos (inputs) son factores contextuales que influyen en los actores y las situaciones que enfrentan. El proceso corresponde a las interacciones entre los actores (situación de acción). Los resultados (outputs) son las decisiones colectivas, implementadas y evaluadas en función de un conjunto de criterios, las cuales a su vez redefinen los factores contextuales (Araral y Amri 2016, 75).

El IAD analiza tres grupos de variables relacionadas con factores contextuales que afectan el diseño institucional. Por un lado, atributos de los bienes, es decir, las condiciones biofísicas de los bienes, las mismas que fijan límites y posibilidades respecto a una comunidad, y las decisiones que se toman sobre los recursos (Ostrom y Hess 2007). Por otro lado, atributos de la comunidad que contribuye, usa y gestiona un recurso, lo cual comprende valores colectivos (Araral y Amri 2016). Finalmente, analiza las reglas en uso, es decir aquellas que son

⁶ Sabatier y Weible (2010) identifican algunos tipos de recursos y restricciones, los cuales son autoridad legal para tomar decisiones sobre políticas, opinión pública, información, grupos movilizables, recursos financieros y liderazgo hábil (Sabatier y Weible 2010, 218-219)

entendidas y aplicadas por la comunidad sobre lo que un participante de la comunidad debe, puede o no debe hacer en función de la posición que ocupa, respaldadas por la capacidad para sancionar el no cumplimiento. Estas reglas en uso pueden ser analizadas a nivel operacional, de elección colectiva y constitucional (Ostrom y Hess 2007).

Tanto el IAD como el ACF incluyen algunas variables similares dentro de su esquema analítico, que, a su vez, coinciden con las planteadas por Linder y Peters (1989), en relación a la cultura, la estructura social, los estilos de las políticas y la lógica organizacional. A esto se deben sumar los aspectos biofísicos y constitucionales abordados en el IAD y el ACF, desde diferentes enfoques. Todas estas variables han servido de referencia para el presente estudio.

1.3.2 La construcción de problemas y su modelo de causalidad

Los problemas de política son construcciones sociales mediante las cuales se da forma a una realidad y responden a una diversidad de creencias, expectativas e interpretaciones del mundo. Surgen a partir de un contexto social, a través de dinámicas de “encuadre” (framing), es decir, un proceso de interpretación de las condiciones sociales, los eventos, los grupos y el conocimiento (Schneider e Ingram 1997). Los problemas de política se construyen mediante una priorización dentro de la cual se opta por ciertas preguntas por sobre otras, direccionando el diseño hacia ciertas respuestas que, de acuerdo con cada marco de referencia, resultan ser legítimas (Hoppe 2017).

La construcción de un problema incluye la definición de un modelo de causalidad, dado que no existe una única concepción de dicho problema y sus causas, las cuales pueden ser atribuibles a diversas razones como una falla del mercado o de la gobernanza o una falla social (Peters 2015). La causalidad corresponde a la identificación de las causas de un problema de política y es, teóricamente, la actividad inicial de un proceso de diseño (Peters 2018). No obstante, es un componente poco abordado, dado que la atención de la mayoría de las investigaciones políticas contemporáneas se ha centrado en la manera en que un problema se coloca en agenda y no en la definición de sus causas (Peters y Fontaine 2022a). Sin embargo, desde un enfoque político del diseño de políticas, la causalidad es un elemento crucial dentro de la construcción de un problema, en la medida en que puede motivar distintas respuestas por parte de los responsables políticos e incidir en el tipo de instrumentación, intervención, evaluación y, por tanto, en los actores involucrados y los recursos asignados (Peters 2015; 2018).

La construcción de un problema de política genera beneficios y perjuicios para distintos grupos (Schneider e Ingram 1997) e inicia con la interpretación de una inquietud colectiva y la estructuración política de un problema que ofrece la posibilidad de ser resuelto (Hoppe 2017). La factibilidad de solucionarlo es un elemento fundamental en la construcción de un problema pues es indispensable, en términos políticos, evidenciar que existe la posibilidad de reducirlo sustancialmente, es decir, que la política es un esfuerzo que valdrá la pena (Hoppe 2011). Por tanto, la complejidad de los problemas constituye un importante reto para las políticas públicas pues los problemas complejos comprenden dificultades de tiempo y de capacidad de los decisores y varios elementos y actores entrelazados en dinámicas difícilmente predecibles y manejables (Peters 2018).

Sin embargo, los problemas procesados por los encargados del diseño de políticas no se corresponden necesariamente con los experimentados por los actores sociales (Hoppe 2011; 2017). La construcción de un problema no tiene que ver sólo con la existencia del mismo sino sobre todo con su identificación y definición, incluido su modelo de causalidad (Peters 2018). Los problemas no son situaciones con propiedades objetivas sino construcciones sociales que ciertos actores utilizan para persuadir a otros de sus reclamos. Por tanto, la construcción de un problema es un ejercicio de poder poco visible que permite imponer un marco de referencia sobre otro, por lo general, aquellos que corresponden a los discursos dominantes (Hoppe 2017).

Este ejercicio se realiza por parte de partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación o la burocracia, como parte de las acciones de puesta en agenda, mediante las cuales se visibiliza una situación como un problema (Peters 2015). La agenda es entendida como “(...) una lista contextual de prioridades gubernamentales procesables” (Zahariadis 2016, 5). Atraviesa por diversas dinámicas culturales, institucionales y políticas, que se desarrollan en medio de relaciones de poder, dentro de las cuales, ciertos grupos posicionan sus problemas como problemas públicos (Zahariadis 2016). En esta línea, la puesta en agenda conlleva la construcción del problema y requiere de la participación activa de los grupos de interés y coaliciones de actores dentro y fuera del gobierno (Chaqués 2016).

En este proceso, el rol de las élites económicas es fundamental, incluso en los sistemas políticos democráticos, pues no se puede negar la incidencia de estos actores en el financiamiento de campañas y partidos políticos o su participación en ciertos círculos sociales que facilitan su nivel de incidencia o su relación con los medios de comunicación, otros

actores relevantes en la puesta en agenda. También es innegable la participación de la burocracia, la cual no necesariamente corresponde a actores sin posturas políticas que solo responden a lógicas institucionales (Peters 2015). La puesta en agenda es concebida como el mecanismo mediante el cual se adoptan los objetivos de política (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez 2021) y es factible de realizar una vez que se ha construido un problema como público. Se concibe como el paso que articula la construcción del problema con la instrumentación y no tendrá un abordaje particular dentro del estudio.

En este marco, el análisis de la construcción del problema y el modelo de causalidad permite pensar críticamente sobre el diseño. En todos los casos, los autores que trabajan sobre la construcción del problema reconocen en esto la iniciativa de diversos actores con intereses y principios diversos, y no la mera existencia de un problema, como una condición objetiva. Desde un enfoque político del diseño, la construcción de los problemas y el análisis del modelo de causalidad permiten relativizar la neutralidad de la instrumentación en la medida en que devela lo que sucede dentro de las dinámicas de “encuadre”. Evidencian procesos de priorización y negociación dados en el marco de relaciones de poder, presencia de grupos de interés y diversos sistemas de valores, que en todos los casos incidirán en la selección de instrumentos, como se verá en la siguiente sección.

1.3.3 La instrumentación

La instrumentación comprende la selección de instrumentos adecuados para el logro de un objetivo de política pública y corresponde al componente más ampliamente estudiado dentro del diseño de políticas (Peters y Fontaine 2022a), sobre todo desde enfoques instrumentalistas. Dentro de la concepción de que las políticas se constituyen por objetivos y medios, los instrumentos corresponden a los medios con los que cuenta el gobierno para afectar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios en la sociedad (sustantivos) o modificar los comportamientos de los actores de la política para que el Estado logre sus objetivos (procedimentales) (Howlett 2011; 2014c).

Desde un enfoque político del diseño, los instrumentos no son dispositivos axiológicamente neutros pues se entiende a la política pública como un espacio sociopolítico. Los instrumentos funcionan tanto como dispositivos técnicos como sociales, en la medida en que organizan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Lascoumes y Le Gales 2007, 4). Como se señaló en la sección anterior, los instrumentos son seleccionados dentro de una realidad que ha sido construida en el marco de un proceso político (Linder y Peters 1989) y los problemas de

política se traducen en políticas mediante dinámicas de diseño (Schneider e Ingram 1997). En este marco, la instrumentación es entendida como parte de las dinámicas de diseño e involucra procesos de toma de decisiones en los cuales se puede identificar la incidencia de los individuos y sus concepciones sobre las políticas; las instituciones y la dependencia y familiaridad de las organizaciones públicas con ciertos instrumentos; las ideas de los expertos y profesionales y los intereses sociales y económicos, generalmente organizados a través de grupos de interés (Peters 2015).

Las políticas públicas son parte de un proceso de gobierno y por tanto es difícil analizarlas como intervenciones de un solo propósito, pues comprenden complejos procesos de toma de decisiones y negociaciones políticas que involucran grupos de líderes, burócratas y hasta redes de actores, dentro de las cuales no resulta tan fácil identificar quién diseña las políticas (Colebacht 2018). Sustentado en estudios desarrollados sobre estructuras de asesoría, Howlett (2011; 2014a) plantea que los decisores son quienes formulan las políticas, sin embargo, lo hacen sobre la base de opiniones de expertos, las mismas que ejercen una fuerte influencia en el diseño. Para este autor son los expertos quienes desarrollan las tareas de entender los tipos de instrumentos de implementación de los que disponen los gobiernos, definen los principios relativos a cómo los instrumentos deben usarse y las particularidades de los procesos de formulación e implementación.

Desde el enfoque artesanal del diseño de políticas, se destaca el rol de los diseñadores, pero, a diferencia del enfoque basado en la racionalidad, se resalta las características únicas de cada situación de decisión y la habilidad, experiencia y creatividad de quien diseña (Cosidine 2014). Para Schneider e Ingram (1997), los grupos que detentan el poder suelen utilizar el conocimiento científico para legitimar sus acciones y para limitar el ámbito de participación de la ciudadanía mediante la especialización de las discusiones respecto a los asuntos de las políticas públicas. Por su parte May (1991), hace una distinción entre las “políticas con públicos”, donde existen coaliciones organizadas entre grupos de interés sobre temas particulares y las “políticas sin público”, donde los grupos de interés son reducidos, comúnmente limitados a comunidades técnicas y científicas.

Para Hoppe (2017), en el marco de una democracia representativa, los ciudadanos son quienes plantean inquietudes al gobierno y los formuladores de políticas y expertos quienes seleccionan respuestas persuasivas y autorizadas. Desde esta concepción, la articulación entre el diseño y el debate público es evidente y responde a un ejercicio responsable del poder de

diseñar políticas (Hoppe 2017). Sin duda, una definición legítima de un problema comprende un proceso cognitivo, pero también social. Requiere la inclusión de los marcos de referencia de diversos actores relevantes para ofrecer soluciones que la mayoría de involucrados considere óptimas y que correspondan a acuerdos temporales, negociados entre los participantes del proceso de diseño de políticas (Hoppe 2011).

La mayoría de estos autores señala la importancia del conocimiento especializado en el proceso de diseño, el mismo que para algunos se vincula a los grupos de interés, y ciertos autores destacan el rol de la ciudadanía. Sin embargo, muchas veces, los procesos de diseño se desarrollan en el marco de nociones estandarizadas sobre la naturaleza de los problemas de políticas y la instrumentación se realiza de manera rutinaria, a partir de la familiaridad con ciertos instrumentos (Pierre 2022) o de los límites legales de las instituciones (Peters 2015). En todo caso, los procesos de toma de decisiones y los actores involucrados resultan particularmente relevantes en el análisis de la instrumentación, desde un enfoque político del diseño. No cabe duda de que los diversos actores tienen distintas concepciones acerca de las políticas y diferentes niveles de influencia en el proceso y establecen y mantienen entre ellos relaciones de poder.

El análisis de la instrumentación permite visibilizar un proceso político más amplio. En esta línea, el análisis no se centra en la lógica interna de los instrumentos y su efectividad sino en la relación de los instrumentos seleccionados con el contexto y los otros componentes del diseño (causalidad, evaluación e intervención). Dentro de este enfoque, Peters (2015; 2018) estudia los distintos factores que pueden incidir en la selección de los instrumentos de política como la recurrencia a instrumentos familiares, la disponibilidad de información, los niveles de legitimidad y autoridad del gobierno, la disponibilidad de recursos y los valores y experticia de los individuos involucrados. En la misma línea, el rol de los actores implicados en la instrumentación, así como los procesos de toma de decisiones y su vínculo con los demás componentes del diseño son los principales elementos de interés dentro del presente estudio.

1.3.4 La evaluación

La evaluación comprende los valores y principios que se buscan alcanzar mediante una política y el análisis de los resultados de dicha política (Peters y Fontaine 2022a), a partir de dichas premisas normativas, tales como la eficiencia o la justicia (Linder y Peters 1984). Es uno de los componentes menos teorizados del diseño de políticas y su interconexión con el resto de componentes es evidente. Además, el planteamiento de un modelo de evaluación

dentro del diseño de políticas públicas rompe con la preminencia dada a la efectividad como criterio universal y unívoco de evaluación. Al respecto, Peters (2018) plantea cuatro tipos de criterios de evaluación: económicos, políticos, administrativos y éticos, los cuales valoran sobre todo los costos, la visibilidad política, la efectividad, y el respeto a la autonomía, respectivamente, evidenciando la existencia de una multiplicidad de criterios de evaluación de las políticas.

Desde un enfoque instrumentalista del diseño, objetivos como la eficiencia o la equidad se construyen sobre la base de la efectividad (Howlett y Mukherjee 2018a). No obstante, cabe preguntarse por qué, quién y cómo evalúa la efectividad. El análisis del modelo de evaluación pone sobre la mesa la existencia de una pluralidad de criterios de evaluación y de percepciones sobre la efectividad, a sabiendas de que el éxito y el fracaso de una política es complejo y multidimensional. La elaboración e implementación de políticas enfrenta a los gobiernos a grandes retos, dado que la efectividad de ciertas políticas puede generar efectos sociales y políticos adversos (Peters 2015).

Por otro lado, la evaluación es una actividad política por naturaleza y los estilos de evaluación también pueden incidir en la formulación e implementación de políticas (De Francesco y Pattyn 2022). Las políticas se implementan en entornos políticos y su evaluación no corresponderá exclusivamente a criterios técnicos (Peters 2015). Dentro del presente estudio el modelo de evaluación se analizará de manera transversal, identificando los valores presentes en todo el proceso de diseño, así como en la revisión de los resultados de las políticas.

1.3.5 La intervención

La intervención es un componente crucial del diseño de políticas, dado que “la política real del gobierno (y sus colaboradores en el sector privado) es la política tal como se implementa” (Peters 2015, 90) y una buena política es aquella que funciona (Peters 2018). La intervención es concebida como una estrategia diseñada para que las políticas funcionen, teniendo como referencia la causalidad, los instrumentos y los valores. Este componente va más allá de la selección de instrumentos e incluye un diseño institucional, aunque no se limita a esto (Peters y Fontaine 2022a). Comprende aspectos de coordinación con actores estatales y no estatales y ciertas condiciones de legitimidad que le permitan al gobierno implementar políticas sin tener que enfrentar graves conflictos sociales (Peters y Fontaine 2022b).

La intervención corresponde a una estrategia que da cuenta de la manera en que se generan cambios en la sociedad a través de las políticas públicas. Representa un importante reto dado que es un proceso político y administrativo que involucra a múltiples actores, incluida la burocracia. Además, contempla aspectos psicológicos como las expectativas de los ciudadanos y las organizaciones sobre el cumplimiento de las ofertas políticas, así como valores y prioridades de las organizaciones, que pueden interpretar la normativa de diversas maneras. En este sentido, la vaguedad de la legislación puede constituirse en una traba para la implementación, en tanto incluye objetivos retóricos que sirven para ganar adhesiones más no son útiles para el funcionariado (Peters 2015)

Frente a la impredecibilidad del comportamiento humano y la complejidad de los sistemas sociales, Peters (2018) plantea que a través de un arduo proceso de reflexión e innovación es posible que el gobierno tenga éxito en la implementación de las políticas públicas y pueda desarrollar aproximaciones innovadoras que superen el statu quo. Se propone ampliar el enfoque del diseño de políticas hacia el diseño de sistemas sociales, superando las intervenciones en políticas específicas, en tanto los problemas se insertan dentro de sistemas complejos. Por tanto, es necesario considerar que las políticas se desarrollan en ámbitos donde existieron previamente otras políticas y se requiere diseñar instituciones que sean capaces de gestionar las nuevas políticas, aun estando conscientes de la complejidad que comprende el cambio institucional. Dentro del presente estudio, el análisis de la intervención se centrará en las acciones concretamente implementadas, las estrategias adoptadas para el logro de los objetivos propuestos y las condiciones de legitimidad con las que contaba el gobierno.

A partir de los componentes antes analizados (contexto, construcción del problema y modelo de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención), el diseño de políticas es entendido como un proceso complejo. Esta comprensión pone sobre la mesa la diversidad y la dimensión política de las políticas, presentando los componentes del diseño como un conjunto interrelacionado, pero no cíclico. Los componentes del diseño de políticas y sus conexiones comprenden la base teórica del presente estudio. Constituyen el sustento de la hipótesis propuesta y han orientado el análisis de la expansión urbana como un problema de política pública, como se verá en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El diseño de políticas públicas en el estudio de la expansión urbana

La presente investigación estudia la expansión urbana como un problema público desde un enfoque político del diseño de políticas. A través de los componentes del diseño, se analizan las políticas de control de la expansión urbana de manera integral, en función de las condiciones contextuales del diseño, la construcción del problema y el modelo de causalidad, la selección de instrumentos, las estrategias de intervención y los valores intervinientes. Además, el vínculo que Peters (2018) establece entre el diseño de políticas y el diseño de sistemas sociales facilita el abordaje de la complejidad de la expansión urbana, la cual se desenvuelven en el marco de múltiples interconexiones entre sistemas sociales, económicos, políticos y naturales.

En este capítulo se introducirá una breve definición de la expansión urbana y los principales modelos de causalidad desde las cuales se ha estudiado este fenómeno como un problema de política pública. Al respecto, se identifica un conjunto de estudios que conciben la expansión como una falla de mercado y otro grupo de investigaciones que la definen como una falla de gobernanza. Finalmente, a partir de este análisis se plantea la pregunta de investigación y los fundamentos metodológicos que han guiado este estudio, así como el detalle de su operacionalización.

2.1 Precisiones conceptuales sobre la expansión urbana

La expansión urbana es entendida como el crecimiento territorial de las urbes cuando este sucede de manera más acelerada que el crecimiento poblacional (Ewing, Pendall y Chen 2002; De Oliveira y Hurtado 2017; Schiavina et al. 2022; Schuster et al. 2022) y está caracterizada por la dispersión, la baja densidad y la fragmentación (Schiavina et al. 2022; Estrada, Zentella y Guevara 2017; Urriza y Garriz 2014). Evidencia la disputa por suelo disponible entre los asentamientos humanos y otros usos de suelo vitales como la agricultura y la conservación (Schiavina et al. 2022) y se inserta en las dinámicas de una ciudad, una región, un país y el contexto global (Hidalgo y Arenas 2011).

La expansión urbana está determinada por factores sociales, económicos y políticos, tales como el comportamiento de la población, las dinámicas del mercado de suelo y las deficiencias de las políticas urbanas y ha avanzado a través de la construcción de conjuntos habitacionales cerrados de alta y media renta, así como de proyectos de vivienda social subsidiada y construcciones informales (Mattos 2010, ONU Habitat, 2012). Es un fenómeno multicausal, consecuencia del crecimiento económico y demográfico (Angel et al. 2016, 4),

pero también resultado de la incidencia de los negocios inmobiliarios en las ciudades y de las dinámicas especulativas del mercado de suelo (De Mattos 2008, 2010; De Oliveira y Hurtado 2017; Cruz-Muñoz 2021). Está vinculada directamente a la gestión del suelo, un recurso escaso y a la vez indispensable para la producción y la reproducción de los seres humanos y, por tanto, estratégico. Por esta razón, la expansión urbana tiene relación con la propiedad del suelo y la normativa sobre su uso y ocupación impacta sobre la forma urbana y la distribución de la riqueza asociada a la diferenciación socioespacial (Urriza y Garriz 2014).

En este contexto, los procesos de expansión urbana no pueden ser analizados de manera aislada ni desde una única perspectiva. Se manifiestan de diversas maneras y se corresponden con diferentes formas de producción del espacio, de acuerdo con su cercanía a los centros, la disponibilidad de vías, la oferta inmobiliaria pública y privada, la dotación de servicios básicos, el uso de suelo y la gobernanza urbana, entre otros aspectos (Hidalgo y Arenas 2011). Pese a presentarse como un fenómeno global, la expansión urbana responde a diversas particularidades históricas y culturales (Vicenzotti y Qviström 2018) y ha evolucionado, pasando de una urbanización puramente residencial a la configuración de entornos más complejos, caracterizados por la multifuncionalidad de los usos de suelo, en algunos casos (Silva y Ma 2021).

Para varios autores, la expansión de la ciudad hacia las periferias constituye una oportunidad para la recomposición de las áreas rurales y la diversificación de fuentes de empleo (Salazar 2007) y la asocian con impactos positivos como el crecimiento económico mundial (Silva y Ma 2021). Sin embargo, en general, ha sido concebida como un problema y asociada a impactos negativos a nivel social, económico y ambiental. Se la vincula con el sobreconsumo de recursos naturales y agrarios; empobrecimiento de la calidad paisajística; aumento de las necesidades de infraestructura; disminución del capital social; acentuación de la segregación espacial y social (De Oliveira y Hurtado 2017); saturación de las vías de comunicación; altos niveles de contaminación por el uso del vehículo; pérdida de equipamiento al aire libre; dotación desigual de servicios (Cruz-Muñoz 2021); mayores costos de infraestructura, equipamiento y transporte público; incremento de trayectos y tiempos de traslado; mayor dependencia del uso del automóvil y mayor consumo de suelo, energía y agua, entre otros efectos (Urriza y Garriz. 2014)

De acuerdo con el *World Cities Report 2016*, las formas urbanas disfuncionales contribuyen al cambio climático, generando entre el 60% y 70% del consumo de energía y el 70% de emisiones

de gases de efecto invernadero producido por seres humanos (ONU Habitat 2016). Según el *Millennium Ecosystem Assessment*, la expansión de las ciudades y la infraestructura tendrán un impacto en la conversión de bosques hacia otros usos hasta 2050. Además, aunque la urbanización no ha tenido el impacto que han tenido la demanda de comida, agua, madera, fibra y combustible; la construcción de carreteras, puertos y ciudades sí ha generado efectos negativos en el estado de los ecosistemas (MEA 2005). Sin embargo, la expansión continúa y las ciudades a nivel mundial consumen suelo a un ritmo más acelerado que el crecimiento de su población. Adicionalmente, la incidencia de la expansión urbana es mayor en los países de renta baja, donde la superficie urbana creció en un 141% en 2020 frente a un 44% de los países de renta media baja y 34% de los países de renta alta (ONU Habitat 2022).

Sin duda, los efectos ambientales, económicos y sociales asociados a la expansión urbana, la han posicionado como un problema de políticas públicas a nivel global. No obstante, su causalidad ha sido abordada desde diferentes enfoques. Por un lado, existe un conjunto de estudios que analizan la expansión como un problema de mercado y otros que centran su atención en la gobernanza y la incidencia de los actores no estatales en lo público, poniendo a discusión, en los dos casos, el rol del Estado frente a esta problemática. Estos dos enfoques se analizan en la siguiente sección.

2.2 La causalidad de la expansión urbana como problema de política pública

Varios trabajos abordan la expansión urbana desde un enfoque racionalista, que apunta a la generación de políticas públicas que maximicen el bienestar de los individuos. Estas propuestas se enfocan en la corrección de las fallas de mercado que propician la expansión o en la liberalización de los mercados relacionados. Algunos autores son críticos frente a las regulaciones estatales en la medida en que consideran que las mismas no han devenido en un incremento del bienestar de la población e incluso algunas investigaciones cuestionan las posturas que se centran en la expansión como un problema, planteando que estas no valoran los beneficios que puede generar. En medio de los diversos criterios, en todos estos casos, el análisis apunta a la ineffectividad de los instrumentos de política pública y no a una revisión del proceso de diseño de los mismos.

Por otro lado, existen estudios que se centran en la incidencia de la gobernanza en los procesos urbanos. Señalan como causas explicativas de la expansión urbana, la debilidad de las entidades estatales y sus actuaciones, así como la incidencia de los actores no estatales en el accionar público u otros factores de carácter estructural. En este caso, aunque los estudios

no parten del marco de análisis el diseño de políticas abordan algunos de sus elementos claves, como el contexto. Cabe señalar que en algunos casos el análisis de la causalidad se entremezcla entre el mercado y la gobernanza. En esos casos, los estudios se han incluido en el grupo de investigaciones que analizan la expansión como un problema de mercado en tanto, la gobernanza es abordada solo como una condición complementaria. A continuación, se presenta los diversos abordajes de la expansión urbana como un problema de política pública, diferenciando los dos tipos de causalidad identificadas: falla de mercado y falla de gobernanza. En este último grupo se han incluido también algunos estudios que señalan fallas sistémicas, considerando que abordan las interrelaciones entre actores públicos y no estatales.

2.2.1 La expansión urbana como una falla de mercado

Desde una perspectiva neoclásica, se plantea que la expansión urbana responde a fallas de mercado asociadas a la subvaloración de tres elementos: la congestión, la disminución del espacio abierto y los costos de provisión de bienes públicos generados por dicha expansión. En función de estas fallas de mercado se han generado regulaciones orientadas a frenar los procesos de expansión. Sin embargo, de acuerdo con algunos autores, dichas regulaciones han limitado el suministro de suelo para usos urbanos, generando un incremento en su precio (Cheshire 2013; Bento, Franco y Kaffine 2011; Peiser 2001; Bruekner 2000).

En esta misma línea, Cheshire (2013) señala que el aumento del tamaño de la ciudad no sólo genera impactos negativos sino también positivos como el incremento de la productividad. De acuerdo con su estudio, en el caso de Reino Unido, la reducción de los impactos negativos de la expansión no compensa el incremento de los precios de suelo y su impacto en el suministro de bienes urbanos. Por tanto, para el autor, es necesario evaluar todas las condicionantes y equilibrar los costos y los beneficios del control de la expansión, bajo el supuesto de que la planificación debe trabajar con el mercado y no contra él.

Por su parte Bento, Franco y Kaffine (2011) y Peiser (2001) plantean que las soluciones basadas en instrumentos de mercado, tales como los impuestos, no han impactado en el desarrollo del centro de la ciudad. Estos incluso han generado el incremento de los precios de suelo en esta área y su deterioro. Por tanto, los autores destacan la importancia de que los impuestos recaudados a través de políticas de control de la expansión sean reinvertidos en la recuperación de las áreas centrales. De esa manera, los gravámenes se inserten en un sistema de impuestos de la ciudad, bajo la consideración de que las políticas fiscales aplicadas en ciertas áreas impactan en la ciudad en su conjunto.

Angel et al. (2016) señalan como causas de la expansión el crecimiento poblacional y económico. Desde una perspectiva similar, Brueckner (2000) adiciona a estas causas la disminución de los costos de transporte. Sin embargo, para este autor, las políticas de control de la expansión se han centrado en las fallas de mercado en relación con la subvaloración de los beneficios del espacio abierto, de los costos sociales de los desplazamientos excesivos y la congestión y la incapacidad de hacer que un nuevo desarrollo inmobiliario pague los costos de infraestructura que genera. Al apuntar a corregir estas fallas de mercado, no se han logrado los efectos deseados, sino que las medidas que han devenido de esta concepción del problema (límite urbano y las tasas por la expansión de infraestructura) han impactado en el costo del suelo. El autor establece que los instrumentos deben orientarse hacia las causas del problema y a los mercados específicamente relacionados con esas causas, para lo cual propone tres tipos de políticas a través del mecanismo de precios: impuestos de desarrollo, peajes de congestión y tarifas de impacto⁷.

Dieleman y Wegener (2015), adicionan a las causas de la expansión analizadas por Brueckner (2000), el proceso histórico de desarrollo urbano de cada localidad, así como las limitaciones en la coordinación entre territorios metropolitanos. Sin embargo, enfatizan la relación existente entre los sistemas de transporte y la forma urbana, planteando que actualmente, la expansión estaría asociada a la posibilidad del uso del automóvil y que las políticas orientadas a controlar los procesos de expansión deben ser acompañadas de medidas que propendan a reducir el uso del vehículo (incrementando su costo o limitando su eficiencia). De otra manera, las personas seguirán optando por grandes traslados si esto les permite maximizar sus oportunidades.

Fernandez y Creutzig (2016) en su estudio sobre el caso español, también parten de las causas de la expansión antes mencionadas como son el crecimiento poblacional, el incremento de los ingresos y los costos del transporte, agregando a este conjunto la incidencia de los mecanismos de financiamiento de la vivienda existentes, la geografía, la débil coordinación regional, así como el régimen de impuestos a la propiedad. Para los autores, en el caso de España, muchas políticas se orientaban a generar suelo barato para atraer desarrolladores inmobiliarios. Por tanto, el incremento de la superficie urbana y la expansión de las ciudades

⁷ Las tarifas de impacto utilizadas en Estados Unidos imponen tasas para cubrir los costos de la construcción de infraestructura pública por cada casa y aunque históricamente han sido impugnadas en los tribunales por los desarrolladores debido a los mecanismos de cálculo, para Brueckner (2000) es posible mejorar los cálculos y aportar a través de ellas a mejores desarrollos urbanísticos.

hacia los suburbios ha estado asociada a la excesiva oferta de suelo y de infraestructuras y servicios para la urbanización y al diseño del impuesto a la propiedad.

Estas actuaciones, a su vez, tuvieron un importante impacto en las finanzas municipales y provocaron altos niveles de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. La diferencia entre el catastro y el valor de mercado del suelo, la autonomía de los municipios para ajustar la tasa impositiva y las exenciones al impuesto predial, acompañadas de la ausencia de políticas de transparencia han sido determinantes en los procesos de expansión urbana analizados por Fernandez y Creutzig (2016). Dadas estas condiciones, el estudio apunta a la necesidad de generar instrumentos fiscales que permitan recuperar la valorización del suelo por inversión pública y valorar la ubicación.

Kunz y Eibenschutz (2001) también proponen la aplicación de instrumentos fiscales para controlar los procesos de expansión, con base en el análisis del caso mexicano. Los autores parten de la premisa de que la causa de la expansión ha sido la desarticulación entre la política urbana y la política fiscal, así como las debilidades del impuesto a la propiedad. En este marco, su análisis apunta a la implementación de cuatro instrumentos que pueden ser aplicados de manera complementaria: 1) ajustar los valores del catastro en función del uso urbano más eficiente y deseable, aunque corresponda a un uso no permitido, lo cual se regularía mediante la zonificación; 2) valorar los inmuebles para el pago de impuestos a partir del valor capital, valor del suelo y los ingresos; 3) gravar la subutilización de la normatividad urbana e 4) imponer una sobretasa a los lotes baldíos (Kunz y Eibenschutz 2001).

Finalmente, Adams y Tiesdell (2010) plantean que las relaciones entre el Estado y mercados de propiedades han sido analizadas, principalmente, desde enfoques económicos neoclásicos de bienestar y neoinstitucionalistas, los cuales se centran en la provisión y demanda de bienes y en las fallas del mercado desde una perspectiva dicotómica de la relación Estado-mercado. Todas las acciones de la planificación espacial han estado orientadas a restringir las actuaciones del mercado, sin embargo, para los autores, la intervención estatal es justificable solo si mejora los resultados que de otra manera se hubieran producido por la intervención exclusiva del mercado. En esta línea los mercados son una construcción social donde se interrelacionan actores que requieren que las políticas apunten a modificar los comportamientos.

Por tanto, para Adams y Tiesdell (2010), las políticas deberían evaluarse en función de su impacto en el crecimiento económico relacionado al incremento o reducción de los costos de

ocupación del espacio, la generación de bienestar para distintos grupos socioeconómicos y su impacto en los patrones locales de valor de la tierra. En este marco, los autores enfatizan sobre el papel de los planificadores como actores de mercado por lo que recalcan la necesidad de que estos asuman de manera consciente su rol para reformular las condiciones de mercado y no solo aceptarlas, lo cual los obliga a conocerlo mejor. Para Adams y Tiesdell (2010), la planificación debe trabajar para dar forma, regular y estimular los mercados. Si bien, esta postura es crítica de la visión neoclásica, sus propuestas también aluden a mecanismos de mercado.

2.2.2 La expansión urbana como una falla de gobernanza

Dentro de los estudios que abordan la expansión urbana como un problema de gobernanza, se analiza el rol del Estado y la incidencia de los grupos de poder. En esta línea, estudios centrados en el caso de China analizan el rápido proceso de urbanización que ha transformado este país en los últimos años, asociado a los modelos de planificación territorial adoptados (Zhao 2016; Tian y Qiao 2014). Para Zhao (2016), parte del intenso proceso de urbanización en China se ha desarrollado de manera informal mediante la conversión de tierras de cultivo en suelo urbano por iniciativa de los pobladores debido a las desigualdades socioeconómicas que se han producido en el marco de la transición hacia una economía de mercado y la imposibilidad del Estado de satisfacer la demanda de vivienda. Por tanto, se plantea que la expansión no puede ser solventada únicamente a través de mecanismos de control, sino que amerita políticas de planificación territorial enfocadas en la inclusión social.

Desde un planteamiento similar, para Peiser (2001), las restricciones al crecimiento no han generado los resultados esperados debido a la deficiente gestión regional, donde cada municipio actúa autónomamente. Por tanto, se señala que es necesario el establecimiento de un conjunto de reglas e instituciones que orienten el desarrollo urbano y permitan financiar la infraestructura urbana, insertándose en una planificación a nivel metropolitano. Para Polidoro, Lollo y Vizintim (2012), la expansión urbana en la ciudad de Londrina en Brasil se asocia a la debilidad institucional. Dicha debilidad favorece la dispersión de la inversión pública en infraestructura, limita los controles para la implementación de los planes urbanos existentes y no favorece el diseño de políticas adecuadas que rompan con el esquema basado exclusivamente en la zonificación.

Varios estudios también asocian las problemáticas urbanas, incluida la expansión, a las limitaciones de la gobernanza local, debido a las visiones contrapuestas de los actores

involucrados, bajo la consideración de que el Estado puede jugar un rol preponderante en defensa del bien común (Barbedo et al. 2015; Carrión 2013; Falú y Marengo 2004). Desde esta misma perspectiva, para Davoudi y Sturzaker (2017), la forma urbana responde a la compleja interacción entre actores, instituciones, estructuras y mecanismos, considerando que la incidencia de los productores, reguladores, usuarios y grupos de incidencia depende del balance de poder entre ellos. Si bien, para los autores, la expansión urbana ha sido producida en parte por la debilidad de las instituciones, el estudio también plantea como un elemento importante las preferencias de la población por el suburbano, lo cual está asociado a un estilo de vida. Por esto, Davoudi y Sturzaker (2017) señalan que, pese a que las políticas públicas pueden actuar mediante regulaciones, incentivos, provisión de servicios, concientización y cambio de comportamiento, únicamente se han centrado en las regulaciones.

A partir del caso de Grecia, Rontos, Zitti y Salvati (2017), plantean que los procesos de expansión urbana han sido provocados por una débil planificación regional y las particularidades de sus condiciones socio-económicas, culturales, demográficas y de gobernanza, marcadas por la informalidad y una crisis estructural. A partir de su análisis, los autores revisan críticamente la desregularización del desarrollo urbano que ha caracterizado a Grecia. Desde otra perspectiva, Othengrafen (2010) desarrolla un estudio comparado entre las ciudades de Helsinki y Atenas respecto a los efectos de la planificación espacial en estas dos urbes, señalando que el desarrollo ordenado de Helsinki responde a su modelo cultural de planificación, definido por su entorno de planificación y su entorno social.

Para Turner (2017) las normas de la industria inmobiliaria, junto con el mercado y las políticas vigentes, enmarcadas en una ideología neoliberal, propician el patrón de expansión urbana y limitan la adopción de otros modelos más sostenibles. Los procesos de expansión urbana han sido producidos por el patrón de urbanización adoptado y promovido por los planificadores, diseñadores, desarrolladores inmobiliarios y municipalidades y no puede ser analizada exclusivamente como una falla de mercado. La preferencia de los desarrolladores por el modelo de expansión⁸ es explicada a través de lo que la autora define, citando a Gunderson y Holling (2002) y Carpenter y Brock (2008), como una trampa de rigidez. Este término es entendido como la persistencia de sistemas socio-ecológicos no adaptativos que

⁸ Dentro de la industria de la construcción existe una percepción generalizada de que el urbanismo sostenible es riesgoso y los inversores exigen tasas de retorno más altas y más rápidas para este tipo de proyectos pues no existen estudios de mercado al respecto (Turner 2017)

permanecen debido a instituciones y recursos que refuerzan mutuamente el statu quo e inhiben la adaptación (Turner 2017, 3)

Desde una perspectiva crítica, Harvey (2010) plantea que los procesos de urbanización son una estrategia de reproducción y acumulación capitalista, en tanto, representan mecanismos eficientes de absorción de los excedentes del capital y el trabajo. Para el autor si bien la urbanización es posible gracias a las tecnologías lo es también gracias a las nuevas instituciones e instrumentos financieros como el crédito inmobiliario. Los procesos de urbanización se producen a través de la activa participación de los propietarios de suelo, los desarrolladores y el capital financiero, quienes actúan en función de sus propios intereses, pues la urbanización genera ganancias (Harvey 2010). Cabe recalcar que si bien la urbanización se ha desarrollado en la mayoría de casos a través de la expansión urbana, estos procesos también se llevan a cabo mediante la densificación, en el marco de lo que Harvey (2010) define como producción del espacio.

En la misma línea, para De Mattos (2008; 2010), la expansión urbana puede ser entendida como consecuencia del comportamiento de las familias y de las empresas en el contexto de la globalización. En ese marco, las facilidades que traen consigo las tecnologías de la comunicación y el automóvil, han devenido en un mayor consumo de suelo urbano y una menor densificación, consolidando una expansión más policéntrica, con fronteras más difíciles de definir y con tendencia a la dispersión. Para este autor, la liberalización económica y la desregulación, se evidencian en el patrón de urbanización que se ha impuesto en América Latina, donde el mercado de suelo ha jugado un papel fundamental y donde estas lógicas han propiciado la mercantilización del desarrollo urbano, entendida como la influencia de los negocios inmobiliarios en las ciudades.

Finalmente, para Smolka (2011; 2013), el acelerado proceso de urbanización del último siglo propició el surgimiento de un fuerte mercado de suelo y las ganancias extraordinarias que se produjeron fortalecieron los intereses inmobiliarios. Además, el vínculo entre la inversión pública y la valoración del suelo hacen que las políticas orientadas a regular este bien sean muy vulnerables a la incidencia de ciertos grupos de interés, que han logrado posicionarse social y políticamente. Esto ha facilitado la socialización de los costos de la urbanización y la privatización de sus beneficios.

La literatura revisada da cuenta de los diversos enfoques aplicados para el estudio de las políticas de control de la expansión urbana, los cuales parten de la comprensión de este

fenómeno como un problema de política pública. Los estudios que analizan la expansión urbana como una falla de gobernanza, de manera específica, abordan varios elementos comunes con el diseño de políticas públicas, aunque estos no corresponden a todos los componentes del mismo. Sin embargo, los estudios realizados son el punto de partida de la presente investigación.

2.3 Metodología de investigación

Aun cuando ciertos autores reconozcan algunos efectos positivos de la expansión urbana, existe una amplia literatura que la identifica como un problema de política pública debido a los impactos negativos que genera. En este marco, tanto la concepción de la expansión urbana como una falla de mercado o de gobernanza, alude a la ineffectividad de la intervención estatal. Por tanto, la mayoría de análisis apuntan a la identificación de las causas de la ineffectividad de las políticas y el desarrollo de recomendaciones.

Por otro lado, pese a las incompatibilidades conceptuales que existen en los diversos estudios sobre el tema, la mayoría de trabajos sobre políticas de control de la expansión urbana reconoce la participación de los actores inmobiliarios. Si bien, los diferentes autores difieren en la comprensión de la causalidad de este fenómeno, en la prioridad que se da a ciertos factores asociados y en las soluciones que plantean, la mayoría de sus argumentos permite vislumbrar que la expansión urbana genera beneficios económicos para los actores inmobiliarios. Esto se evidencia en lo que varios autores identifican como subvaloración de los costos de la expansión (Cheshire 2013; Bento, Franco y Kaffine 2011; Peiser 2001; Bruekner 2000; Dieleman y Wegener 2015, Fernandez y Creutzig 2016 Kunz y Eibenschutz 2001) y en las tesis que directamente plantean autores como Harvey (2010), De Mattos (2008; 2010), Smolka (2011; 2013) y Turner (2017). En todos los casos, en función de su participación en el mercado o en función de su incidencia en las acciones estatales, los estudios ponen de manifiesto el rol de los agentes económicos en la primacía de la expansión urbana como modelo de urbanización.

Sobre esta base, el proceso de investigación partió de una pregunta sobre la efectividad de las políticas de control de la expansión urbana: ¿Por qué fallan? Frente a dicha pregunta se esbozó como hipótesis el vínculo entre la falla de política con la incidencia del sector inmobiliario en el diseño de políticas por mantener los altos beneficios económicos que genera su actividad económica. Esta hipótesis se sustenta en el marco de análisis propuesto en el capítulo anterior y la revisión de literatura sobre expansión analizada en este acápite. A

partir de esta base teórica se definió una metodología de investigación y se seleccionó dos casos de estudio. Este proceso se describe a continuación.

2.3.1 Metodologías de investigación en el diseño de políticas

El estudio de las políticas públicas ha estado tradicionalmente dominado por una concepción neopositivista de la investigación científica. En esta tradición, la investigación consiste en buscar explicaciones universales que muestren regularidades en el desempeño, funcionamiento o resultados de las políticas. Aunque dominante, esta perspectiva solo es una entre varias formas de concebir y practicar la investigación científica en el campo de las políticas públicas.

En los términos de Jackson (2016, 18), una investigación es científica si conlleva un proceso sistemático de búsqueda empírica y pública que conduzca a producir conocimientos sobre el mundo de los hechos o el plano fáctico. Esto significa que, para que la investigación pueda ser considerada científica, debe existir una conexión lógica entre los supuestos, los razonamientos y las conclusiones del estudio; utilizar métodos y técnicas que puedan ser evaluados y validados por otros; y no incluir cuestiones de carácter metafísico.

Con esta definición de referencia, es posible reconocer la existencia de distintas posturas ontológicas dentro de la comunidad científica (Popper 1962). Estas posturas corresponden a distintas ontologías científicas o filosóficas. La ontología científica permite determinar la existencia de objetos “en el mundo” sobre los cuales se puede investigar y generar conocimiento. La ontología científica, también conocida como epistemología, se refiere a la base sobre la que se sostienen las afirmaciones respecto a ese mundo, es decir, el sustento del conocimiento (Jackson 2016).

En el plano de la ontología filosófica, las diferencias se refieren a los objetos que pueden ser “conocidos”. Una postura transfactualista admite la posibilidad de conocer estructuras más profundas, que se encuentran en planos de la realidad diferentes a los directamente observables. Una postura fenomenalista, por el contrario, asume que solo la experiencia directa con los objetos empíricos puede conducir a un conocimiento real. En el plano de la ontología científica, las posturas pueden separarse dependiendo de si se asume que el investigador es “externo” a los objetos de su investigación y, por lo tanto, existe una separación entre el mundo y la mente que piensa sobre ese mundo, o si está intrínseca e indisolublemente relacionado con el mundo y, por tanto, no existe dicha separación. La primera posición corresponde al dualismo y la segunda al monismo (Jackson 2016).

Del cruce entre las posturas antes señaladas, emergen cuatro diferentes posicionamientos metodológicos, es decir, distintas concepciones sobre la naturaleza del mundo, el investigador y la forma en que se relacionan. Estas son el neopositivismo, el reflexivismo, el analiticismo y el realismo crítico (tabla 1.1). Cabe señalar que, así como no debe confundirse la metodología con la ontología, ya que la segunda es de un orden más abstracto, tampoco debe confundirse la metodología con los métodos y técnicas de investigación. La metodología se refiere a la lógica básica con la cual se aborda y construye la investigación (Sartori 1971).

Tabla 1.1. Metodologías de investigación científica

		Ontología filosófica	
		Relación entre el conocimiento y la observación	
		Fenomenalista	Transfactualista
Ontología científica Relación entre el conocedor y lo conocido	Dualista	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monista	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Traducido por la autora a partir de Jackson (2016, 41).

Cada metodología conlleva determinadas orientaciones respecto a la relación causa -efecto (causalidad) y una relación con ciertos procedimientos, métodos y técnicas de investigación. En efecto, aunque el razonamiento causal contrafáctico, que considera que existe causalidad cuando la presencia (o ausencia) de un factor produce una variación en otro, ha sido dominante, es posible identificar múltiples concepciones de causalidad, así como diferentes problemas científicos asociados a la causalidad (Mahoney 2008; Illari y Russo 2014).

Como se mencionó antes, el neopositivismo es dualista y fenomenalista. Apela a construir hipótesis que ayuden a explicar el mundo a través de su validación mediante datos empíricos observables. En este sentido, la causalidad consiste en una relación regular y simétrica entre variables; cuando se verifica un patrón regular de relaciones, se tiende a formalizarlo como modelo o ley. Un diseño de investigación neopositivista suele incluir la comparación a nivel

de grandes números de observaciones o, idealmente, la realización de experimentos o cuasi-experimentos controlados. El producto principal de una investigación neopositivista es un modelo formal, aunque también puede derivar en la comprobación de teorías generales a través de estudios observacionales (Fontaine, Medrano Caviedes y Narváez 2021).

El analiticismo deriva de posturas monistas y fenomenalistas. Asocia el conocimiento a la ordenación de la experiencia con el fin de facilitar su comprensión. En correspondencia con el monismo, asume que la producción científica es una práctica condicionada por valores y creencias de los investigadores. Se orienta a construir simplificaciones o idealizaciones del mundo que faciliten la generación de interpretaciones y significados sobre eventos y situaciones históricamente concretas. Una teoría es un tipo-ideal construido para guiar la comprensión de la realidad, mientras que una relación causal es una explicación contingente, contextualmente delimitada, que se sostiene sobre una combinación de variables observables. Moviliza métodos apropiados para este tipo de análisis, como la comparación entre pocos casos, el análisis histórico comparado o el análisis cualitativo comparado (QCA), en función de producir interpretaciones históricas o narrativas analíticas singulares (Fontaine 2020a).

Una postura reflexivista deriva del monismo y el transfactualismo. Constituye una crítica a la elevación de la ciencia como práctica dominante de construcción social del conocimiento y promueve la evaluación crítica de los procedimientos mediante los cuales se produce, transmite y valida el conocimiento. Las teorías son vistas como herramientas del cambio social, mientras que la causalidad emana de las motivaciones y marcos referenciales que guían a los actores en su participación en los procesos sociales. Sus principales productos son interpretaciones críticas sustentadas en las construcciones sociales y relaciones de poder. El diseño de investigación reflexivista suele incluir estudios a profundidad dentro de casos, utilizando habitualmente etnografías, análisis de discursos y construcciones dialécticas (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

Por último, una metodología realista deriva del encuentro entre dualismo y transfactualismo. Se asume que el mundo a ser conocido está conformado por objetos que tienen poderes causales. Estos, aunque no sean directamente visibles, producen efectos empíricos que pueden ser capturados. La activación de estas fuerzas causales depende de la presencia contingente de ciertas condiciones contextuales. La teoría en un marco realista es una afirmación de alcance medio que permite descubrir mecanismos causales que vinculan a estos objetos del mundo y son responsables de la producción de ciertos efectos (Merton 1968; Sayer 2010).

La causalidad realista consiste en una relación necesaria y asimétrica que se produce gracias a complejos sistemas de componentes definidos como INUS (*Insufficient Necessary Unnecessary Sufficient*). Esto corresponde a sistemas de componentes que por sí solos son necesarios pero insuficientes para explicar un resultado, pero que en conjunto corresponden a una condición que es suficiente. Sin embargo, dicha condición suficiente es innecesaria. Esto porque si bien pueden explicar una relación causal es posible que existan otros sistemas de componentes que también son condiciones suficientes para explicar un resultado (Fontaine 2020b). Un diseño realista de investigación tiende a incluir comparaciones de N pequeña y estudios dentro de los casos, movilizandoherramientas como el *process tracing* y análisis de congruencia con el fin de producir explicaciones contingentes, cuya validez externa se comprueba solo dentro de determinado contexto (Fontaine, Milán y Hernández-Luis 2022).

Estas distintas posturas metodológicas se traducen en los distintos campos de estudio. En relación a los estudios de políticas, si bien se han diversificado considerablemente en términos teóricos, metodológicamente se encuentran subdesarrollados (Workman y Weible 2022). En buena medida, las principales contribuciones metodológicas al campo provienen de otras disciplinas más consolidadas, que han traído sus respectivos razonamientos causales, vocabularios científicos, métodos y técnicas. Entre ellas destacan la economía, ciencia política y sociología (Pierre 2006; Peters y Fontaine 2020).

El diseño de políticas está abierto a distintas interpretaciones sobre la naturaleza de las políticas y el estatus del conocimiento sobre ellas. En general, en la perspectiva del diseño, las políticas pueden tomarse como hechos observables y regulares (Howlett 2011), configuraciones históricas de variables (Schneider e Ingram 1997), construcciones narrativas basadas en un determinado marco referencial (Bobrow y Dryzek 1987) o sistemas con fuerza causal que operan en condiciones contingentes (Peters 2018).

El diseño neopositivista se asocia al enfoque instrumental. El diseño es concebido como un proceso de instrumentación en que actores racionales seleccionan instrumentos observables para lograr objetivos claros preestablecidos. Trabaja con el supuesto de que existen relaciones regulares y predecibles entre determinados problemas y mixes de instrumentos, orientándose con una lógica de política basada en evidencias (Fontaine, 2020b, 3-4; Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 23-5). Desde esta metodología se han desarrollado la mayoría de estudios sobre políticas de control de la expansión urbana que la conciben como una falla de mercado,

dentro de los cuales se identifican autores como Cheshire (2013), Bento, Franco y Kaffine (2011), Peiser (2001) y Brueckner (2000), entre otros.

Los otros tres diseños: analiticista, reflexivista y realista están asociados a lo que dentro de este estudio se ha considerado como un enfoque político del diseño de políticas porque, aunque corresponden a distintas metodologías, comparten ciertos aspectos teóricos en relación al rol de la política en las políticas. El diseño analiticista de políticas plantea tipos ideales, construcciones interpretativas y teorías tipológicas que contribuyan a ordenar y dar significado a la confusa realidad de las políticas. El diseño emerge de un proceso de construcción social que traduce influencias e ideas del contexto societal y temático en estilos de diseño, comportamientos de grupos-meta y patrones de actividad política. Dada su complejidad, el diseño puede ser comprendido mejor si se desarrollan tipos ideales útiles para interpretar los procesos y resultados de políticas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 32-6).

Un ejemplo de la aplicación de esta metodología en los estudios sobre políticas de control de la expansión urbana es el realizado por Othengrafen (2010). Este estudio plantea que el contexto socio-económico, político y cultural de cada localidad, incluidos su historia, valores, creencias, tradiciones, conceptos de justicia y estructuras de gobernanza generan un entorno de planificación, el cual incluye actores, marcos cognitivos, reglas y principios que a su vez definen artefactos particulares, tales como planes, instrumentos e instituciones. El entorno social, el entorno de diseño y los artefactos conforman lo que Othengrafen (2010) define como un modelo cultural de planificación.

El diseño reflexivista de políticas se enfoca en interpretar casos mediante análisis críticos y representaciones narrativas. En esta lógica, el diseño es un tipo de proceso político condicionado por las creencias y valores de los actores sociales, los cuales a su vez están influidos por sus posiciones en las estructuras sociales. Dado el rol del poder en estos procesos, el ejercicio de la investigación sobre diseño debería servir como instrumento de transformación para develar lógicas ocultas, exponer la naturaleza de las restricciones que limitan el diseño y promover estrategias democráticas y deliberativas de construcción de significados y acciones (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 28-32). En esta línea, se identifica el estudio desarrollado por Harvey (2010) que analiza la expansión urbana como consecuencia del modelo capitalista de producción.

Finalmente, el diseño realista de políticas se expresa en la construcción de teorías de alcance intermedio que proveen una explicación contingente sobre el funcionamiento y los resultados

de las políticas. Todo proceso de diseño puede ser abordado como un proceso de cambio institucional, de naturaleza política y contexto-dependiente que involucra objetivos, medios, estrategias de intervención y valores. La investigación se enfoca en develar el despliegue de fuerzas causales que activan mecanismos de cambio o estabilización y son responsables por los resultados de las políticas (Fontaine 2020a). En cuanto a políticas de control de la expansión urbana, dentro de esta metodología se pueden señalar los estudios realizados por Polidoro, Lollo y Vizintim (2012) o Peiser (2001), los cuales apuntan a aspectos institucionales para explicar el inefectivo control de la expansión urbana.

Dos aspectos claves de la perspectiva realista son su concepción de las políticas y del contexto. Primero, las políticas son entendidas como sistemas abiertos (Sayer 2010), lo que significa que toman su contenido y su forma del sistema institucional en el que son diseñadas, es decir, del sistema político. En efecto, los actores principales en el diseño de políticas son políticos y la lógica dominante de su actividad está basada en cálculos y consideraciones políticas, pero esto no significa que el diseño se oriente intrínsecamente a la reproducción del orden social o sea necesariamente un instrumento de cambio; el contexto es en este sentido determinante (Peters 2018). Esto lo diferencia de las concepciones tecnocráticas de instrumentación, que despolitizan la actividad de diseño, pero también de las perspectivas críticas, que asumen miradas parcializadas respecto al rol del diseño, sea como instrumento de dominación o de emancipación.

Segundo, los contextos son en el enfoque realista conjuntos de condiciones que delimitan la homogeneidad causal de los casos. En ese sentido, determinados contextos pueden considerarse semejantes si en ellos un mismo mecanismo causal opera del mismo modo; en cambio, los contextos pueden considerarse diferentes si el mismo mecanismo se despliega de modos diferentes (Beach y Pedersen 2016, 53). Dado el enfoque adoptado, este estudio se enmarca en el realismo, a partir de lo cual se determinaron los métodos a aplicarse.

2.3.2 El método de investigación propuesto

Desde la perspectiva realista, varios métodos pueden combinarse para generar un diseño de investigación que sea apropiado para develar la operación de un determinado mecanismo causal en cierto contexto. Una concepción causal mecanicista asocia la causalidad al proceso que conecta un factor llamado causa con otro llamado resultado, es decir, al sistema intermedio que genera una conexión productiva entre ambas (Russo y Williamson 2011). Sin

embargo, existen distintas definiciones y enfoques de un mecanismo causal (Hedström e Ylikoski 2010).

Dentro del neopositivismo, los mecanismos causales se identifican con variables intermedias que co-varían con otras dentro de encadenamientos de variables. En el realismo crítico, en cambio, los mecanismos son vistos como sistemas. Un mecanismo consiste en entidades y actividades integradas en una relación causal productiva, es decir, en un proceso de transmisión de fuerza causal. Un mecanismo tiene varias partes, cada una de ellas compuesta de entidades (los objetos que producen acción) y actividades (las acciones producidas) (Beach y Pedersen 2013, 30).

El mecanismo causal es entendido como el sistema mediante el cual se transmiten las fuerzas causales, las cuales interactúan para que se produzca un determinado resultado. La causalidad, por tanto, es abordada desde una perspectiva determinista que entiende la causa como detonante de un resultado determinado. A diferencia de las perspectivas probabilistas, no se basa en la regularidad de la relación X y Y, sino en la conexión profunda entre una causa y un resultado (Beach y Pedersen 2018).

El método de *process tracing* se considera ideal para develar mecanismos causales. Se trata de un método para el estudio de casos, entendidos los casos como las instancias empíricas en que se producen las relaciones causales (Beach y Pedersen 2013). A diferencia del análisis de congruencia, permite desagregar las distintas partes y ver su acción efectiva como componentes de una explicación causal integrada. De igual modo, a diferencia de otras explicaciones enfocadas en resultados singulares o únicos, el *process tracing* puede ser utilizado para construir, comprobar o refinar teorías de rango medio, que tienen validez externa para un conjunto delimitado de casos (Beach y Pedersen 2013, 11). Esto se puede determinar mediante el análisis del contexto y la determinación de la homogeneidad causal de los casos, es decir, mediante la identificación de casos para los cuales un mecanismo causal opera del mismo modo debido a que cuentan con lo que se consideran contextos semejantes (Beach y Pedersen 2016).

En el marco del diseño de políticas, el objetivo de un *process tracing*, aplicado en el marco de una metodología realista, es develar mecanismos causales responsables de resultados relevantes de políticas públicas. Para este fin es necesario identificar un detonante y un resultado de interés e investigar de manera exhaustiva y continua el proceso mediante el cual

el detonante transmite fuerza causal hasta el resultado. Esto ocurre mediante un mecanismo causal que opera solo en ciertos contextos (Fontaine 2020a, 282-283).

La presente investigación se ha estructurado a partir de la relación causal identificada entre los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria (detonante) y la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana (resultado). A partir de esta relación causal identificada, se asume que existe un mecanismo causal que la explica, el cual ha sido teorizado con base en el diseño de políticas públicas. Para el análisis y comprobación del mecanismo causal se ha optado por el método de *process tracing*, en su variante de comprobación de teoría.

Sustentado en la literatura revisada, se parte de la tesis propuesta por varios autores respecto a la incidencia de las actividades inmobiliarias en la expansión de las ciudades (De Mattos 2008, 2010; Harvey 2010; Hidalgo y Arenas 2011; Smolka 2011, 2013, De Oliveira y Hurtado 2017; Cruz-Muñoz 2021; Libertum de Duren 2017). Estas actividades son llevadas a cabo por agentes económicos, cuyo negocio es la venta de bienes inmuebles y trabajan en estrecha relación con los propietarios de suelo y el capital financiero (Harvey 2010). Dentro de las actividades inmobiliarias, la incidencia del costo del suelo es relevante y las zonas periféricas ofrecen una ventaja para el desarrollo de este negocio debido a que presenta costos de suelo más bajos (Cruz Muñoz 2021), pero sobre todo debido a la posibilidad que ofrecen para la generación de proyectos a gran escala (Libertum de Duren 2017). Así, los procesos de expansión urbana, a nivel global, continúan (ONU Habitat 2022), obviando los planes y regulaciones urbanas desarrollados por las municipalidades (Angel et al. 2016; ONU 2012; ONU 2016).

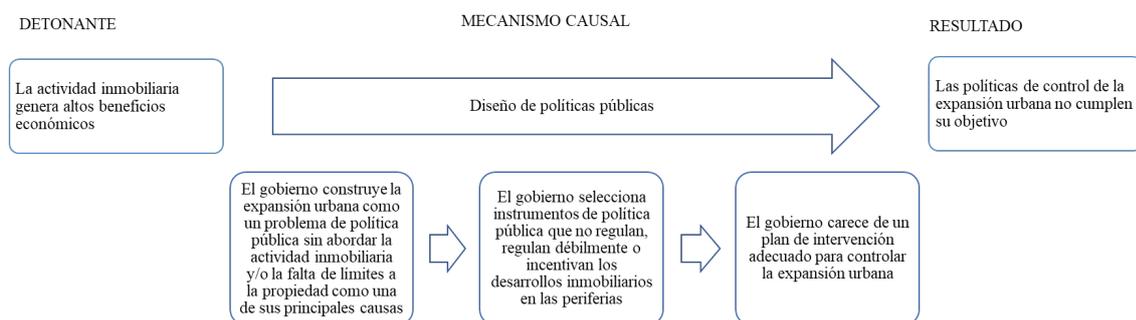
La relación causal propuesta se base en la incidencia de los agentes económicos en los procesos de diseño de políticas planteada por varios autores (Schneider e Ingram 1997; Peters 2015, 2018; Zahariadis 2016; Chaqués 2016; Hoppe 2017; Colebacht 2018). A partir de esta premisa se plantea que, debido a los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, el sector inmobiliario procura incidir en el diseño de políticas de control de la expansión urbana para mantener sus beneficios. Como producto de la incidencia del sector inmobiliario, el gobierno construye la expansión urbana como un problema de política pública sin abordar los desarrollos inmobiliarios como una de sus causas, al menos no como una de sus principales causas. Al invisibilizar la responsabilidad de los actores inmobiliarios en la expansión, los instrumentos que selecciona el gobierno no contemplan mecanismos

adecuados para la regulación de sus actuaciones. Finalmente, sin instrumentos centrados en la regulación de la actividad inmobiliaria, el plan de intervención del gobierno para controlar la expansión urbana no cumple su objetivo y, por tanto, los desarrollos inmobiliarios continúan propiciando la expansión de las urbes.

El mecanismo causal consta de tres de los cuatro componentes del diseño de políticas propuestos por Peters (2018): causalidad, instrumentación e intervención. Cabe señalar que no se incluyó la evaluación como un elemento del mecanismo dado que esta se encuentra en todos los componentes, por lo que ha sido abordada de manera transversal. Las partes del mecanismo causal se resumen de la siguiente manera:

- A: El gobierno construye la expansión urbana como un problema de política pública sin considerar los desarrollos inmobiliarios como una de sus principales causas (construcción del problema y modelo de causalidad)
- B: El gobierno selecciona instrumentos de política pública que no regulan, regulan débilmente o incentivan los desarrollos inmobiliarios en las periferias (instrumentación o selección de instrumentos)
- C: El gobierno carece de un plan de intervención adecuado para controlar la expansión urbana (intervención) (figura 2.1).

Figura 2.1. Mecanismo causal



Fuente: Elaborado por la autora.

Sobre esta hipótesis, se han definido un conjunto de observables respecto al detonante (altos beneficios económicos generados por la actividad inmobiliaria), el resultado (inefectividad de las políticas de control de la expansión urbana) y el mecanismo causal (A, B y C), los cuales han permitido su confirmación empírica. Los observables se señalan a continuación y se detallan en la tabla 1.2, con sus respectivas entidades y actividades.

Tabla 1.2. Operacionalización del mecanismo causal

	DETONANTE	Diseño de políticas públicas			RESULTADO
		Causalidad	Instrumentación	Intervención	
Mecanismo causal	La actividad inmobiliaria genera altos beneficios económicos	A	B	C	Las políticas de control de la expansión urbana no cumplen su objetivo
Entidad		Gobierno			
Actividad		Construye la expansión urbana como un problema de política pública sin abordar la actividad inmobiliaria y/o la falta de límites a la propiedad como una de sus principales causas	Selecciona instrumentos de política pública que no regulan, regulan débilmente o incentivan los desarrollos inmobiliarios en las periferias	Carece de un plan de intervención adecuado para controlar la expansión urbana	
Observables	Incremento de los costos relacionados con las actividades inmobiliarias por encima de la tasa de inflación	Los desarrollos inmobiliarios no se identifican como una de las principales causas de la expansión urbana	Ausencia de mecanismos de regulación al sector inmobiliario	La estrategia de intervención no aporta, de manera concreta, a la reducción de la expansión	Porcentaje de expansión mayor al porcentaje de crecimiento poblacional
	Importante tamaño del mercado inmobiliario	La construcción del problema no cuestiona los límites del derecho la propiedad del suelo	Presencia de exenciones o incentivos al sector inmobiliario	La estrategia de intervención favorece la expansión urbana	Decrecimiento de la densidad poblacional en ciudades con tasas de crecimiento poblacional positivo

Fuente: Elaborado por la autora.

Para el detonante, un incremento de costos de las actividades inmobiliarias por encima de la inflación o un importante tamaño del mercado inmobiliario se consideró como sustento de esta parte del mecanismo. Estos observables se seleccionaron dado que los dos dan cuenta de los altos beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria en términos de un margen de ganancia superior al de otros sectores o el volumen de sus ventas. Para esto se revisaron cifras disponibles sobre precios de suelo, costos de urbanización, costos de venta de inmuebles, tasas de interés y tasas de inflación, así como el volumen de la oferta inmobiliaria, mediante el procesamiento de bases de datos oficiales.

Para el componente de causalidad (entidad A), que los desarrollos inmobiliarios y/o la falta de límites a la propiedad no se identifiquen como una de las principales causas de la expansión dentro de documentos y pronunciamientos oficiales, se consideró como evidencia de esta parte del mecanismo. Para el análisis se realizó una revisión de documentos de política pública, investigaciones y notas de prensa sobre control de la expansión, identificando dentro de dichos documentos los siguientes aspectos:

- La causalidad del problema identificada desde la administración pública
- Los actores que participan dentro de la construcción del problema
- Valores que respalda la definición del problema y su causalidad
- Vínculo del problema y su causalidad con el contexto

El componente de instrumentación (entidad B) se evidenció al observar la ausencia o debilidad de mecanismos de regulación al sector inmobiliario o la presencia de exenciones o incentivos a dicho sector. La verificación de estos observables se realizó mediante la revisión de los instrumentos de política pública para el control de la expansión urbana e investigaciones relacionadas, considerando el análisis de los siguientes factores:

- Factores que incidieron en la selección del instrumento (recurrencia a instrumentos familiares, la disponibilidad de información, los niveles de legitimidad y autoridad del gobierno, la disponibilidad de recursos y los valores y experticia de los individuos involucrados).
- Mecanismos de regulación del sector inmobiliario considerados
- Presencia de exenciones o incentivos a favor del sector inmobiliario
- Vínculo con el problema planteado y su causalidad

- Vínculo con el contexto

El componente de intervención (entidad C) se evidenció al observar que las estrategias adoptadas no aportan, de manera concreta, a la reducción de la expansión o que la favorecen. Para el análisis de estos observables se revisó cifras disponibles, informes y evaluaciones oficiales, así como investigaciones relacionadas, considerando:

- Estrategias de intervención
- Valores de la intervención
- Vínculo de los instrumentos con la intervención
- Vínculo de la intervención con el contexto

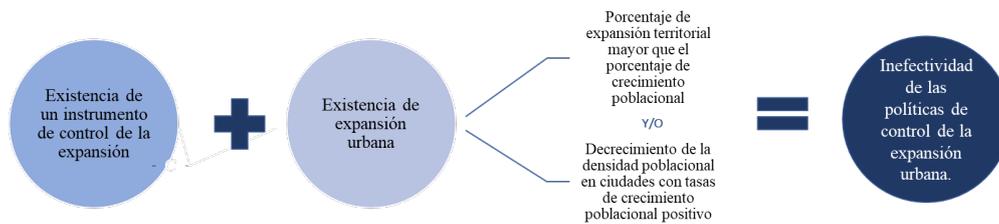
Para el resultado, la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana se evidenció mediante información sobre expansión urbana y densidad de las ciudades analizadas. Un porcentaje de expansión urbana mayor al porcentaje de crecimiento poblacional y/o un crecimiento poblacional acompañado de la disminución de la densidad de la ciudad fue considerado como evidencia de esta parte del mecanismo. Estos observables fueron analizados a partir de documentos oficiales o investigaciones relacionadas.

2.3.3 La selección de los casos

Una vez teorizado y operacionalizado el mecanismo causal, se identificó casos o instancias empíricas en las que se produzca esta relación causal. El estudio a profundidad de *process tracing* adquiere mayor validez externa solo si se integra dentro de un diseño de métodos mixtos (Rohlfing y Schneider 2018). Por tanto, se utilizó la lógica de conjuntos del análisis cualitativo comparado (QCA) como técnica para la selección de caso, según lo planteado por Beach y Rohlfing (2018).

En este marco, a partir de la relación causal establecida entre los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria y la ineffectividad de las políticas de control de la expansión, se identificaron algunos atributos que permitan analizar la existencia de dicha relación en un conjunto de casos. Por un lado, la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana (resultado), se evidenció a partir de dos aspectos: la existencia de un instrumento de control de la expansión urbana y a su vez la existencia de expansión urbana. La expansión urbana, por su parte, se verificó a través de la observación de un porcentaje de expansión mayor al porcentaje de crecimiento poblacional o una disminución de densidad acompañada de un incremento de población (figura 2.2).

Figura 2.2. Atributos para el análisis de la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana



Fuente: Elaborado por la autora.

Por otro lado, para analizar los beneficios económicos generados por la actividad inmobiliaria, de acuerdo con la disponibilidad de información, se analizaron dos aspectos: la capacidad de absorción del mercado de oficinas y la diferencia existente entre las tasas de inflación y las de interés para los préstamos hipotecarios. Estos observables fueron considerados como un proxy para evaluar los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria en cada ciudad. Para el QCA, se consideró que, si no se cumplía con al menos uno de los observables propuestos, no se evidenciaban altos beneficios económicos para el sector inmobiliario.

La capacidad de absorción del mercado de oficinas en ciudades de América Latina, se consideró relevante pues si bien pueden existir mercados con una alta capacidad de producción, los beneficios se relacionan con la venta de los bienes. La capacidad de absorción de bienes inmuebles permite analizar la capacidad del mercado para colocar dichos bienes y, por tanto, generar utilidades al sector inmobiliario que los produce. Además, hasta antes de la pandemia, este era el subsector más importante dentro del sector inmobiliario a nivel mundial (JLL 2021). A partir del análisis de las cifras de absorción del mercado de oficinas realizado por JLL (2016) en 20 ciudades de América Latina, se consideró a las diez ciudades con una mayor capacidad de absorción, como ciudades que generan beneficios económicos para el sector inmobiliario.

Por otro lado, con base en el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe” (Blanco et al. 2012), se revisó la diferencia entre las tasas de inflación y las de interés de los créditos hipotecarios, con el fin de evaluar los márgenes de ganancia existentes. Se consideraron las cifras de crédito hipotecario con el fin de incluir un observable relacionado con el mercado de

vivienda y dado el vínculo, mencionado anteriormente, entre los negocios inmobiliarios y el capital financiero. Un porcentaje de tasas de interés superior al de la inflación, se consideró como evidencia de los beneficios con que cuenta el sector inmobiliario.

En relación con los casos que se revisaron para la selección, se tomó como base las capitales latinoamericanas incluidas en el Atlas de expansión urbana desarrollado por Naciones Unidas, Lincoln Institute of Land Policy y la Universidad de Nueva York en 2016. El estudio antes mencionado contempla una muestra de 200 ciudades a nivel mundial y evidencia los procesos de expansión urbana acontecidos en diferentes lugares del mundo, a partir de indicadores socioespaciales construidos entre 1990 y 2014. La importancia de este estudio para delimitar el número de casos analizados para la selección, se debe a que a través de él se cuenta con una metodología única y comparable, que considera la expansión de los territorios más allá de los límites administrativos de las ciudades, con un análisis basado en fotografías satelitales (Angel et al., 2016).

Además, para la selección de los casos se consideró únicamente las capitales latinoamericanas con el fin de facilitar las comparaciones. Este recorte se basó en el hecho de que, en América Latina, la población se ha concentrado en pocas ciudades, por lo general las capitales, y esto ha marcado los procesos de desarrollo urbano (ONU Habitat 2012). Con estos criterios se incluyó dentro del análisis las ciudades de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, México, Quito, San Salvador y Santiago. Sin embargo, dado que dentro de los estudios de JLL de 2016 y 2022, considerados para analizar el sector inmobiliario, no se incluyó el caso de San Salvador, éste fue excluido del QCA (tabla 1.3, tabla 1.4 y tabla 1.5).

De acuerdo con el análisis y los lineamientos metodológicos de Beach y Rohlfing (2018), Buenos Aires, México, Santiago y Quito son casos típicos de la relación causal propuesta entre los beneficios que genera la actividad inmobiliaria y la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana. Guatemala resulta un caso irrelevante, dado que no cumple ni con la condición ni con el resultado de la relación causal planteada. Caracas y Bogotá corresponden a casos desviados, el primero por no cumplir con la causa y el segundo por no cumplir con el resultado (tabla 1.6).

Tabla 1.3. Atributos analizados por ciudad sobre el detonante

CIUDADES	DETONANTE					
	Absorción mercado inmobiliario de oficinas (m2)	10 ciudades con mayor nivel de absorción	Inflación (2010)	Tasa de interés nominal de crédito hipotecario (2010)	Costos por encima de inflación	Altos beneficios económicos del sector inmobiliario
Bogotá	199.000,00	SI	3,20%	13%	SI	1
Buenos Aires	92.000,00	SI	7,70%	12,80%	SI	1
Caracas	35.000,00	NO	33,30%	14,40%	NO	0
Guatemala	18.000,00	NO	5,50%	11,70%	SI	0
México	296.000,00	SI	4,50%	14,30%	SI	1
Quito	80.000,00	SI	3,70%	10,70%	SI	1
Santiago	138.000,00	SI	3,70%	4,60%	SI	1

Fuente: Elaborado por la autora a partir de JLL 2016; Blanco et al. 2012

Tabla 1.4. Atributos analizados por ciudad sobre el resultado

CIUDADES	RESULTADO					
	Expansión urbana				Existencia de política de control de la expansión	Inefectividad de políticas de control de la expansión urbana
	Crecimiento poblacional	Incremento área urbanizada (ha)	Incremento densidad	Existencia de expansión urbana		
Bogotá	2,30%	0,90%	1,00%	NO	SI	0
Buenos Aires	1,50%	1,90%	-0,40%	SI	SI	1
Caracas	0,60%	0,70%	-0,10%	SI	SI	1
Guatemala	2,40%	1,90%	0,50%	NO	SI	0
México	2,50%	3,00%	-1,00%	SI	SI	1
Quito	3,80%	7,10%	-3,00%	SI	SI	1
Santiago	1,30%	2,00%	-0,40%	SI	SI	1

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Angel et al. 2016; AMB 2004; GCAB 2009; Ley Orgánica para la ordenación del Territorio de Venezuela; MG 2011; Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal; MDMQ 2000.

Nota: Los periodos considerados para la expansión urbana son: Bogotá 2000-2010; Buenos Aires y Caracas 2001-2014, México y Santiago 2000-2014 y Quito 2000-2013.

De acuerdo con el análisis y los lineamientos metodológicos de Beach y Rohlfing (2018), Buenos Aires, México, Santiago y Quito son casos típicos de la relación causal propuesta entre los beneficios que genera la actividad inmobiliaria y la inefectividad de las políticas de control de la expansión urbana. Guatemala resulta un caso irrelevante, dado que no cumple ni con la condición ni con el resultado de la relación causal planteada. Caracas y Bogotá corresponden a casos desviados, el primero por no cumplir con la causa y el segundo por no cumplir con el resultado (tabla 1.6).

Tabla 1.5. QCA para selección de casos

CIUDADES	DETONANTE	RESULTADO
	Existencia de beneficios económicos generados por la expansión urbana	Ineficacia de las políticas de control de la expansión urbana
Bogotá	1	0
Buenos Aires	1	1
Caracas	0	1
Guatemala	0	0
México	1	1
Quito	1	1
Santiago	1	1

Fuente: Elaborado por la autora.

Tabla 1.6. Tipología de casos

		R: Inefectividad de políticas de control de expansión	
		1 (+)	0 (-)
D: Beneficios económicos por expansión urbana	1 (+)	Típicos: Buenos Aires México Santiago Quito	Desviados por coherencia: Bogotá
	0 (-)	Desviado por cobertura: Caracas	Irrelevantes: Guatemala

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Beach y Rohlfling (2018)

En este marco, los casos seleccionados corresponden a un caso típico de la relación causal propuesta, como es el caso de Quito (Ecuador), y otro desviado por consistencia⁹ como es el caso de Bogotá (Colombia). Se seleccionó el caso de Quito por ser el que muestra una mayor proporción de expansión urbana frente al crecimiento poblacional y un mayor porcentaje de decrecimiento de la densidad. Por otro lado, se considera que Bogotá es un caso desviado por consistencia pues los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, no se ven reflejados en una creciente expansión, sino que por el contrario estos procesos se han reducido en los últimos años y se han visto acompañados por el incremento de la densificación de la urbe. Se seleccionó este caso pues se consideraba necesario contraponer un caso típico de expansión urbana con un caso que presente distintos resultados de la política pública. Bogotá es un caso de interés pues sus procesos de expansión y densificación son inusuales respecto a otros casos de la región, aun cuando su nivel de absorción del mercado inmobiliario de oficinas, por ejemplo, se encuentra entre los más altos (el segundo lugar en el ranking desarrollado por JLL en 2016).

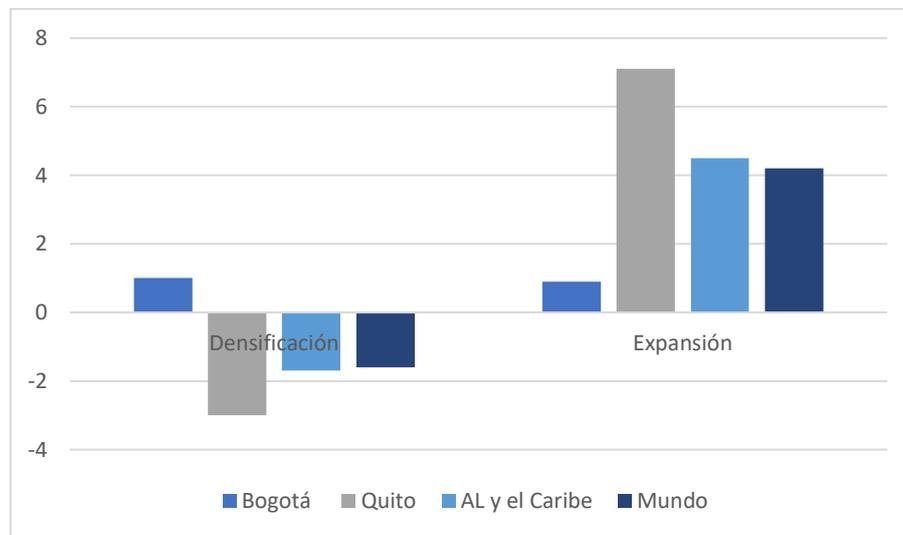
Sin duda los casos corresponden a realidades de diferente escala y esto se ha tomado en cuenta en el análisis comparado. De hecho, Bogotá es una de las 33 ciudades más pobladas del mundo y una de las seis de estas que se encuentran en América Latina junto con Sao Paulo, Río de Janeiro, México D.F. Lima y Buenos Aires (ONU 2018). Además, según el índice de Atractividad de Inversiones, generado por la Universidad de Rosario en 2014, el cual compara el clima de inversiones en el país, el PIB, PIB per cápita, el número de multinacionales, el potencial financiero, reputación, capital humano y confort urbano, Bogotá se encontraba en el ranking número cuatro entre 51 ciudades latinoamericanas. Quito ocupaba el puesto 35 (Pineda y Díaz 2014).

Sin embargo, la tendencia de expansión urbana en Quito y Bogotá es inusual, debido al alto porcentaje de expansión de la primera y los procesos de densificación de la segunda. Si bien el proceso de expansión urbana más intenso en Bogotá se desarrolló hasta la década de los setenta de la mano de la industrialización y se supondría que se ha estabilizado (Cardeño 2007), ciudades con procesos de industrialización similares como México, Buenos Aires y Santiago continúan expandiéndose y disminuyendo su densidad. Además, tanto Quito como Bogotá, sobresalen en relación a los promedios de expansión urbana y densificación en

⁹ De acuerdo con las definiciones dadas por Beach y Rohlffing (2018) en su trabajo sobre análisis entre casos y process-tracing, un caso desviado por consistencia es aquel que cumple con los términos suficientes planteados dentro del Análisis Cualitativo Comparado -QCA pero no con el resultado (Beach y Rohlffing 2018).

América Latina y el mundo, según la investigación desarrollada por Angel et al. (2016) (gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Promedio Anual crecimiento/ decrecimiento de la expansión urbana y la densidad. Colombia, Ecuador, América Latina y El Caribe, Mundo. 2001-2010 o 2013



Fuente: Elaborado por la autora a partir de Angel et al. 2016

La densidad en el área construida de Quito pasó de 87 a 57 habitantes por hectárea, entre 2000 y 2013, y el incremento anual del área construida en el suburbano fue de 8,30% y 6,20% en el área rural, en el mismo periodo. En el caso de Bogotá, la densidad en el área construida, pasó de 223 a 245 habitantes por hectárea entre 2001 y 2010. Además, el área construida en el suburbano y el área rural decrecieron porcentualmente en el mismo periodo y el área construida en la zona urbana mostró un incremento de 1,50%. (Angel et al. 2016).

Estas condiciones motivaron la investigación, la misma que se ha desarrollado en torno a conocer por qué las políticas orientadas a controlar la expansión urbana en Quito y Bogotá, (2001-2019), han tenido resultados distintos, a pesar de que, en las dos ciudades, la actividad inmobiliaria genera altos beneficios económicos. La hipótesis planteada se basa en la existencia de diferencias en una o varias partes del mecanismo causal propuesto, el cual ha sido planteado en función del caso de Quito. Por tanto, el análisis comparado entre Quito y Bogotá se realizó en torno a la presencia o ausencia de cada una de las partes del mecanismo causal.

Para el análisis se ha tomado como unidad de análisis el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y Bogotá Distrito Capital, aunque en ocasiones se hace referencia a Bogotá Región por los procesos de conurbación suscitados. Se ha considerado el periodo 2001-2019, excluyendo el año 2020, debido a que la pandemia de la COVID-19 tuvo importantes efectos socio-

económicos y dicho año registra cifras inusitadas que no se correspondían con el análisis histórico desarrollado. Sin embargo, dado el esfuerzo que conlleva la realización de un estudio comparado respecto a la obtención de datos comparables, en algunos casos se utilizó como referencia los años más cercanos para los cuales se disponía de información.

El análisis empírico se basó en un análisis cualitativo de información documental y contó con un proceso de validación a través de entrevistas con actores políticos y sociales que fueron parte de los procesos analizados. La investigación se organizó en torno a los observables antes especificados y partió de la recolección y análisis sistemático de evidencias a través de los instrumentos de políticas públicas. Los instrumentos de políticas portan las huellas de las intenciones y decisiones de los gobiernos y, por ello, pueden tomarse como fuentes pertinentes y confiables de evidencia empírica sobre la acción gubernamental (Fontaine 2020a).

Dada la heterogeneidad de fuentes y tipos de información, se ha privilegiado información oficial tomada de fuentes gubernamentales, dando prioridad a bases de datos, planes, leyes, ordenanzas, reglamentos e informes institucionales. En un segundo plano y de manera complementaria, se ha utilizado información de otras fuentes, incluyendo informes y reportes de organismos internacionales, investigaciones académicas y prensa. A continuación, se presenta el análisis comparativo de mecanismos causales en los casos de Quito y Bogotá, siguiendo la secuencia explicativa provista por el mecanismo causal teorizado.

Capítulo 3. El proceso de desarrollo urbano de Quito y Bogotá y el mercado inmobiliario

Tanto desde el marco teórico como metodológico adoptado para la presente investigación, el contexto de los casos de estudio tiene una importancia fundamental. Por un lado, permite sopesar las diferencias y similitudes existentes entre Quito y Bogotá en función de su escala, su historia y su entorno normativo e institucional, brindando una base para la comparación. Por otro lado, como se revisó en el primer capítulo, el contexto es un elemento esencial en el marco de análisis del diseño de políticas públicas pues sitúa el análisis de los demás componentes y brinda explicaciones para el proceso.

El contexto de Quito y Bogotá, sin lugar a dudas, ha incidido en su proceso de diseño de políticas de control de la expansión urbana. Por este motivo, dentro del presente capítulo se analiza dicho contexto a partir de una revisión de las condiciones geográficas y demográficas de las dos ciudades, sus procesos históricos de desarrollo urbano y las características de sus mercados inmobiliarios. Este último aspecto resulta sumamente relevante para la investigación pues los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, se han planteado como el detonante de la ineffectividad de las políticas de control de la expansión urbana.

3.1 Características geográficas y demográficas de Quito y Bogotá

La mayor parte del territorio del DMQ se asienta entre los flancos de las cordilleras occidental y oriental de los Andes en altitudes que van desde los 500 a los 4790 msnm. El DMQ forma parte de una estrecha depresión menor a 20 km de ancho, denominada la “cuenca interandina”, la cual se extiende en medio de hoyas y valles encajonados por edificios volcánicos. A partir de esta geomorfología, tres dinámicas se evidencian en la transformación urbana del territorio del DMQ en los últimos años. Por un lado, un crecimiento aislado en las zonas rurales; un acelerado proceso de expansión en los valles suburbanos, principalmente hacia el norte y el oriente (Pomasqui, San Antonio, Calderón, Tumbaco, Cumbayá y Conocoto) y, finalmente, un crecimiento compacto en la ciudad central, donde se concentran los servicios urbanos (PNUMA et al. 2011).

Por su parte, la ciudad de Bogotá se asienta en la sabana de Bogotá y corresponde a una altiplanicie situada en la parte centro-oriental de Colombia, justo al lado occidental de la cordillera Oriental de los Andes. La meseta se encuentra a una altitud promedio de 2600 msnm donde se intercalan cerros y montañas que van desde el sur de la ciudad de Bogotá

hasta el centro del Departamento de Boyacá, al norte de la capital (Banco de la República 2020). En el lado sur y suroriental el altiplano termina en la región montañosa del Sumapaz, cuya altitud alcanza los 4700 msnm y al lado occidental, el río Bogotá constituía un límite para el desarrollo urbano, el mismo que actualmente ha sido sobrepasado. Una gran parte de la ciudad ha sido construida sobre áreas de humedales y la depresión inundable de los ríos Bogotá y Tunjuelito y ha ocupado la zona de los cerros orientales con edificaciones de alto costo y barrios populares (Montoya 2007). La geografía de estas dos ciudades evidencia similitudes en cuanto a la altitud, por la presencia de la cordillera de los Andes, y respecto a la existencia de condicionantes geográficas que han marcado sus procesos de expansión, sin llegar a detenerla en los dos casos.

En las dos ciudades, sin duda el crecimiento demográfico ha tenido un importante influjo en el proceso de desarrollo urbano. Tanto en Quito como en Bogotá, el crecimiento estuvo marcado por múltiples migraciones propiciadas por un desarrollo territorial nacional inequitativo debido a su condición de capitales. Sin embargo, la escala de la ciudad de Bogotá tiene como antecedente su proceso de industrialización (Rendón 2009), la inmigración de desplazados por la violencia (Cardeño 2007), su rol en la economía nacional y el impacto de su localización geográfica en el centro del país, así como su articulación con la economía global (Montoya 2007, Romero 2010).

Para mediados del siglo XX, Bogotá alcanzaba una población de más de 715 mil habitantes (AMB 2018b), mientras que Quito apenas contaba con 312 mil (MDMQ 2012), es decir una población 2,2 veces menor. Los factores antes señalados han continuado acentuando la diferencia de escala. De acuerdo con proyecciones de la Secretaría de Planeación de Bogotá, la ciudad alcanzó una población de 7,7 millones de habitantes en 2020 (AMB 2022) mientras que la población en Quito en el mismo año fue de 2,8 millones (INEC 2019), es decir, una población 2,6 veces menor.

Sin embargo, para el periodo 2005-2018, según datos del último censo (2018), la tasa de crecimiento demográfico de Bogotá (0,62%) mostró una importante reducción en relación al periodo intercensal anterior (1993-2005), en el que la tasa de crecimiento poblacional era de 1,97%, evidenciando una segunda transición demográfica. No obstante, algunas localidades de Bogotá presentaban tasas de crecimiento poblacional mayores al promedio para el periodo 2005-2020, como es el caso de Bosa, Suba y Sumapaz y varios municipios aledaños a Bogotá como Mosquera, Chía y Tocancipá crecieron con tasas superiores al 6% mientras que

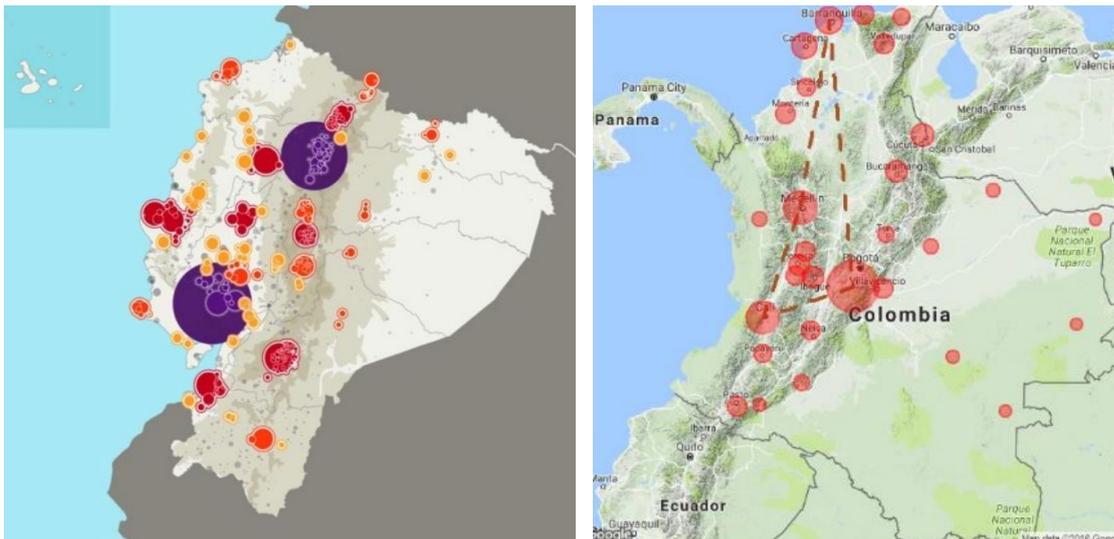
localidades como Santa Fe (-1.20%) y Aranda (-1.20%) presentaron tasas negativas (AMB 2018b). Estas cifras evidencian realidades demográficas complejas que son reflejo del tipo de crecimiento de la ciudad.

De manera similar, en el DMQ, de acuerdo con datos del último censo (2010), aunque su tasa de crecimiento demográfico aún se encuentra por encima del promedio nacional (1,97%), ésta ha disminuido, pasando de 2,6% en el periodo 1990-2001 a 2,2% en el periodo 2001-2010. Sin embargo, las zonas suburbanas crecieron con una tasa de 4% en promedio, donde las parroquias de Calderón, Llano Chico, Nayón, Zámbriza, Conocoto, San Antonio y Pomasqui presentaban las tasas más altas (INEC 2010). Según proyecciones de la Municipalidad, Calderón y Los Chillos continúan consolidándose (Alvear J. et al. 2016) y para 2025 la tendencia de crecimiento se mantendrá (MDMQ 2015)

Por otro lado, Quito y Bogotá también presentan condiciones similares respecto a su peso poblacional en el total nacional. Por un lado, en Ecuador, con una población aproximada de 17,5 millones de habitantes, al 2020, Quito representaba el 15,90% de la población nacional, según las proyecciones del INEC (SNI 2018). Por su parte Bogotá, según el último censo, tenía una población de 7,4 millones de habitantes en 2018, equivalente al 15,30% de la población total de Colombia (DANE 2019; AMB 2022). En los dos casos el sistema de ciudades del país se encuentra más equilibrado que en otros países de la región como el caso de Perú, Argentina y Chile, donde el peso de sus capitales equivale al 29,70% (INEI 2020), 38,70% (INDEC 2020) y 40,50% (INE 2017), respectivamente.

Esto no desdice la preminencia de Quito y Bogotá dentro del sistema de ciudades de cada país, pues en el caso ecuatoriano, Quito es una de las dos ciudades más grandes y se estima que para 2020 superó en población a Guayaquil. Por su parte, Bogotá es una de las cinco ciudades colombianas con más de un millón de habitantes y la más grande del país (figura 2.3). Además, pese a la diferencia de sus escalas, sus procesos de desarrollo urbano se enmarcan en un contexto regional que determinó algunos hitos para estas dos ciudades, los mismo que se describen a continuación y que abordan tres momentos: la planificación física, la planificación por obra pública y un periodo híbrido que oscila entre la liberalización económica y el surgimiento de paradigmas basados en la función social de la propiedad.

Figura 2.3. Quito (2009) y Bogotá (2005) dentro del sistema de ciudades nacional



Fuente: AMB 2018b y SENPLADES 2009

3.2 La transformación de la ciudad colonial y la planificación física

Tanto en Quito como en Bogotá, la expansión urbana comienza a expresarse a inicios del siglo XX, propiciada por algunos factores. Las facilidades de desplazamiento que brindaba la nueva infraestructura urbana y de transporte que se generó en esta época; las preferencias de las familias de clase alta por espacios fuera del centro de la ciudad debido a una necesidad de diferenciación social y los enfoques higienistas de la época incidieron en el proceso (Kingman 2006; Jaramillo 2006; Cardeño 2007).

Para el caso de Quito, este primer momento coincide con el periodo de consolidación del Estado nacional y posterior fortalecimiento capitalista de la ciudad, caracterizado por la valorización del suelo urbano, el crecimiento longitudinal de la urbe, la constitución de una clase terrateniente urbana y la redefinición de la política municipal en apoyo de esta nueva clase (Carrión y Erazo 2012). En el caso de Bogotá, el periodo estuvo marcado en sus inicios por la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y su impacto en términos de hiperinflación, desempleo, fuga de capitales y la escasez de mano de obra, seguido de un proceso de industrialización y acelerado despegue económico (Ortiz 2014).

La industrialización en Colombia se vio favorecida por los recursos provenientes de la venta de Panamá (Rendón 2009); por el fortalecimiento del mercado interno que se suscitó en el contexto de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión y por los recursos de las élites agroexportadoras, sobre todo cafeteras, que buscaban diversificar sus economías (León 2002).

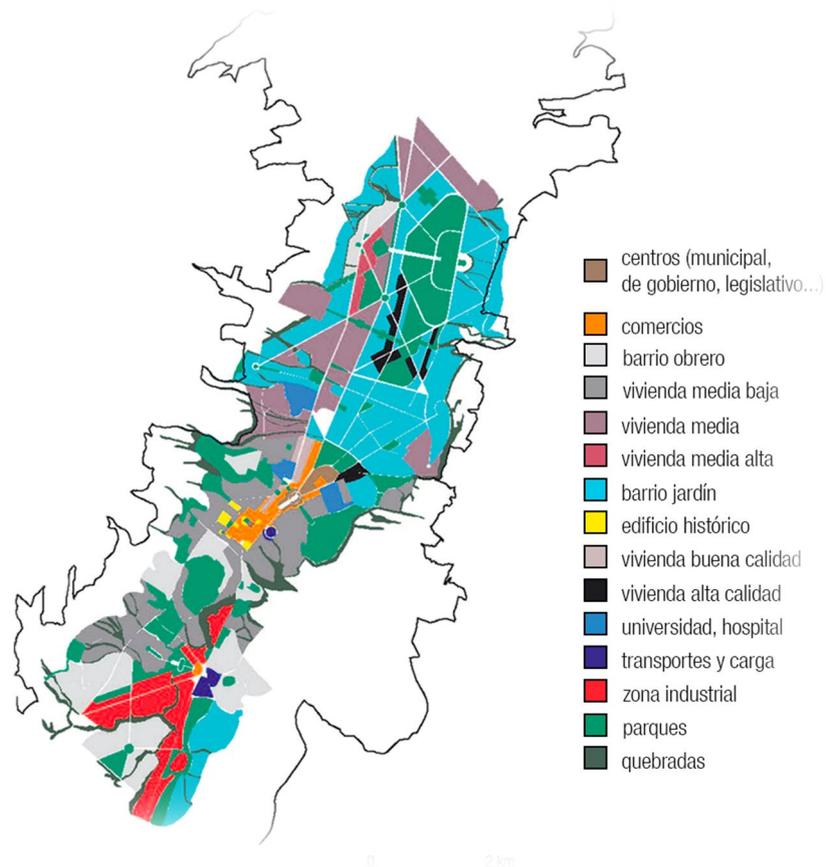
En este contexto, Antioquia, Valle, Atlántico y Bogotá se convirtieron en polos de desarrollo manufacturero y atractores de población, inversiones y consumo, lo cual se tradujo en un mayor crecimiento económico y desarrollo humano de estas zonas en comparación con el resto del país, aunque con una clara primacía de la capital (Rendón 2009).

Dicho proceso se vio reflejado en la ciudad de Bogotá en la fragmentación socioespacial, debido al surgimiento disperso de barrios unidos por los ejes viales (Ojeda 2007), el acelerado crecimiento demográfico, la presencia de grandes terratenientes, la agudización de problemáticas sociales como el hacinamiento y el déficit habitacional y el surgimiento de algunas iniciativas de planificación urbana (Cardeño 2007). Cabe señalar que entre inicios del siglo XX y mediados del mismo, la población de Bogotá se multiplicó por 7, pasando de 100 mil a más de 715 mil habitantes (AMB 2018b).

Dentro de este periodo, por influencia del urbanismo europeo, se difundió en América Latina el diseño de planes reguladores, sobre la base de una utopía racionalista que pretendía solucionar los problemas de la ciudad a través de la planificación. Dentro de este esquema, tuvieron un peso relevante los postulados desarrollados por Le Corbusier acerca de las cuatro funciones fundamentales de habitar, trabajar, recrearse y circular (Kingman 2006). El modelo de la planificación física que se impuso en la región y se mantuvo vigente durante décadas, se sustentaba en la idea de orden territorial, la zonificación y el manejo de las densidades y de la extensión de las redes de servicios básicos como instrumentos de control (ONU Habitat 2012).

Esta tendencia de planificación fue plasmada en Quito a través del Plan Regulador de Jones Odriozola (1942), el cual proyectó el crecimiento de la ciudad y la organizó de manera funcional. Determinó un espacio urbano de expansión 4,5 veces superior al existente, pensando en soportar una población cuatro veces mayor para el año 2000 (Carrión y Vallejo 1994), proyección muy por debajo de la realidad. Además, organizó la ciudad según centros monofuncionales importantes, los cuales concentraban la administración pública, el comercio y el equipamiento social en el centro-norte de la ciudad, así como la industria y la vivienda popular en el sur (Peyronne y Maximy 2002) (mapa 4.1)

Mapa 4.1. Plan Regulador de Jones Odriozola (1942)



Fuente: Jones Odriozola 1942 en MDMQ 2010

En el caso de Bogotá, la oficialización de su primer Plan Regulador en 1951, denominado Plan Piloto, tuvo algunos antecedentes de planificación basados en los principios modernos de la Ciudad Jardín, tales como el Plano de Bogotá Futuro a inicios de la década de los veinte y la labor del profesor Karl Brunner como director del Departamento de Urbanismo, a partir de 1934 (Alba 2022; Beuf 2012). Sin embargo, las demandas por un Plan Regulador para la ciudad devinieron en la elaboración de un Plan Piloto diseñado por el afamado arquitecto suizo Le Corbusier, sobre la base del cual Wiener y Sert desarrollarían el Plan Regulador entregado en 1953. El Plan regulador nunca fue convertido en una norma jurídica, por lo que el Plan Piloto de Le Corbusier se mantuvo vigente hasta 1963 (Cortés 2007) (mapa 4.2).

Mapa 4.2. Plan Piloto de Le Corbusier (1951)



Fuente: Le Corbusier 1951 en O'Byrne 2018

La incidencia de los postulados de la planificación física es evidente en las dos ciudades, que, en medio de sus particularidades, adoptaron los planes reguladores como herramientas de planificación. Cabe destacar el rol que jugaron los expertos internacionales en el proceso, evidenciando el peso del conocimiento especializado en el diseño de políticas, como lo destacan varios autores (Peters 2015; Howlett 2011; 2014a; Cosidine 2014; Schneider e Ingram 1997). Al respecto, se debe señalar la influencia de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) desarrollados en la época, cuyas propuestas basadas en la eficiencia, el progreso y el bienestar se difundieron en toda América Latina. Dicha difusión se dio de la mano de libros, revistas y obras de arquitectura, así como del contacto directo con figuras reconocidas como Walter Gropius, José Luis Sert, Le Corbusier o sus discípulos, algunos de los cuales visitaron el continente o migraron a él. Es así que muchos de los primeros planes reguladores generados en América Latina fueron desarrollados por expertos extranjeros (Goossens 2013).

Sin embargo, la influencia de los planes en las dos ciudades fue limitada debido a que no llegaron a implementarse. En el caso de Quito, el plan no era rentable y por tanto fue inejecutable, dado que su implementación implicaba una importante inversión de recursos y no tenía correspondencia con las lógicas de la renta de suelo (Carrión y Vallejo 1994). En el caso de Bogotá, el plan establecía unos límites para el desarrollo urbano y contravenía a los intereses de los urbanizadores legales e ilegales, quienes incidieron para que el Plan Regulador no fuera adoptado y se mantuviera vigente lo que fue solamente un plan piloto (Cortés 2005; Beuf 2012).

3.3 La modernización capitalista y la planificación por obra pública

De acuerdo con Carrión et al. (1987), el proceso de urbanización en América Latina se produjo de la mano del desarrollo capitalista. Tuvo sus particularidades en cada país, según el estado de las fuerzas productivas, pero, en términos generales, comprendió la transición desde una economía primario exportadora a una de base urbano industrial. Este proceso en Colombia tuvo lugar a partir de la década de los treinta mientras que Ecuador vivió una industrialización tardía que se concretó cuatro décadas luego, impulsada con los recursos del petróleo (Acosta 2006).

El desarrollo industrial de Colombia tuvo su correlato en el proceso de urbanización de su capital, el cual tuvo su mayor auge entre las décadas de los cincuenta y los sesenta. En estos años, la tasa de crecimiento poblacional anual de Bogotá alcanzó el porcentaje más alto en la historia de la ciudad (6,6%) (AMB 2018b). Dicho crecimiento demográfico tenía como antecedente el desplazamiento de la producción rural, el crecimiento de la industria y del sector de la construcción y la disponibilidad de infraestructura y servicios que brindaba la urbe (Rendón 2009).

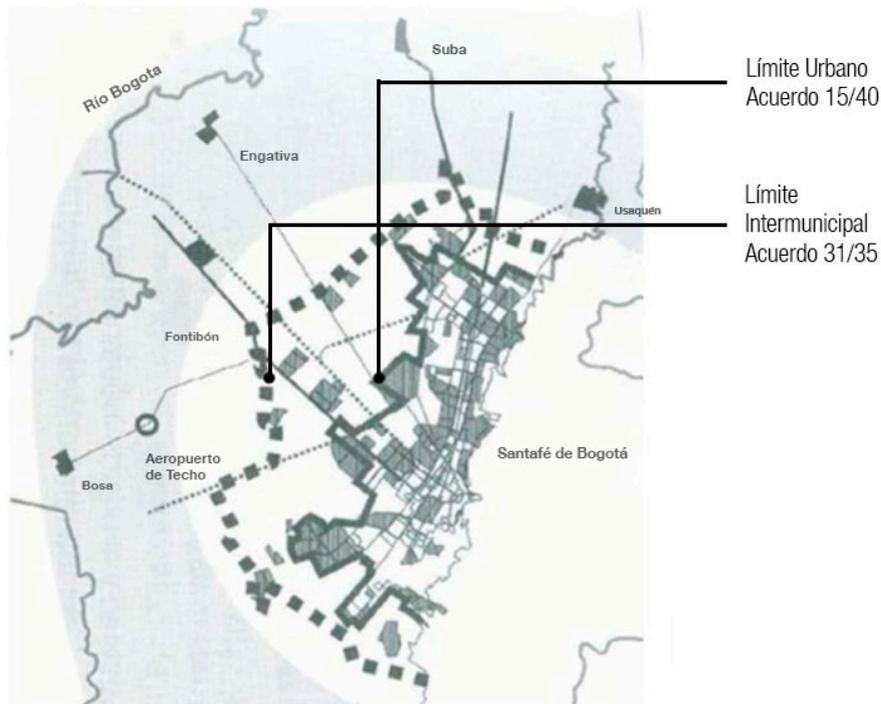
El proceso de urbanización generó una importante presión sobre los territorios aledaños a Bogotá debido a una creciente necesidad de suelo para vivienda para sectores de menores ingresos económicos o para el desarrollo de grandes equipamientos (Cortés 2005). Sin duda, la alta rentabilidad que obtenía el sector de la construcción por las obras que desarrollaba en las periferias, debido al costo del suelo en esta zona, incidió en la expansión de la ciudad (Cardeño 2007). A esto se suma las facilidades que brindaba la urbanización en los municipios aledaños a la capital, en tanto, esta no debía cumplir con las mismas regulaciones de Bogotá, pero se beneficiaba de su cercanía. Es así que varias antiguas haciendas ubicadas por fuera del límite urbano se transformaron en urbanizaciones (Cortés 2005). Sin embargo, la expansión

urbana de Bogotá se desarrolló de la mano de varias obras de modernización del centro, ejecutadas debido a la importancia económica de esta zona, la cual mantendría su centralidad hasta mediados de la década de los setenta (Jaramillo 2006).

En relación a la expansión urbana, la localización de las redes de servicios públicos, los ejes viales y la infraestructura pública como el aeropuerto de Techo y El Dorado dinamizaron ciertos centros industriales, productivos, de servicios y residenciales (Cortés 2005; Rendón 2009; Ardila 2010) (mapa 4.3). En este contexto, en 1954 se anexaron a la capital colombiana, de manera no concertada, los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén y en 1955 se creó el Distrito Especial de Bogotá (Beuf 2012; Garavito y De Urvina 2019). La anexión de estos municipios profundizó la tendencia de crecimiento de la ciudad hacia esos territorios, excepto en el caso de Usme, cuyo desarrollo se produciría más tarde. Esta anexión contradecía el espíritu del plan regulador propuesto para Bogotá, el cual se basaba en el concepto de una ciudad mono céntrica. Sin embargo, pese a la relevancia del cambio adoptado, el plan regulador no fue actualizado para responder a la nueva realidad territorial que se iba configurando (Cortés 2005)

En el caso ecuatoriano, el periodo de modernización capitalista coincidió con la reactivación y reestructuración del modelo primario exportador que surgió a partir del boom bananero de la década de los cincuenta y que tuvo una importante incidencia en el proceso de urbanización para Quito y Guayaquil y otras ciudades intermedias de la costa (Carrión y Erazo 2012). En el contexto de un proceso modernizante que se desarrolló en toda América Latina, en Ecuador, se puso en marcha el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, tras el auge bananero. Para esto, el Estado impulsó la actividad industrial mediante la transferencia de recursos públicos a las burguesías urbano oligopólicas que surgieron en torno a la industria (Acosta 2006). Este modelo movilizó ingentes recursos nacionales e internacionales y permitió la acumulación local de los excedentes del sector primario y el desarrollo incipiente de la industria, el comercio y la banca de base urbana, asentados, principalmente, en las ciudades de Quito y Guayaquil (Carrión y Erazo 2012).

Mapa 4.3. Tendencia de crecimiento urbano en Bogotá



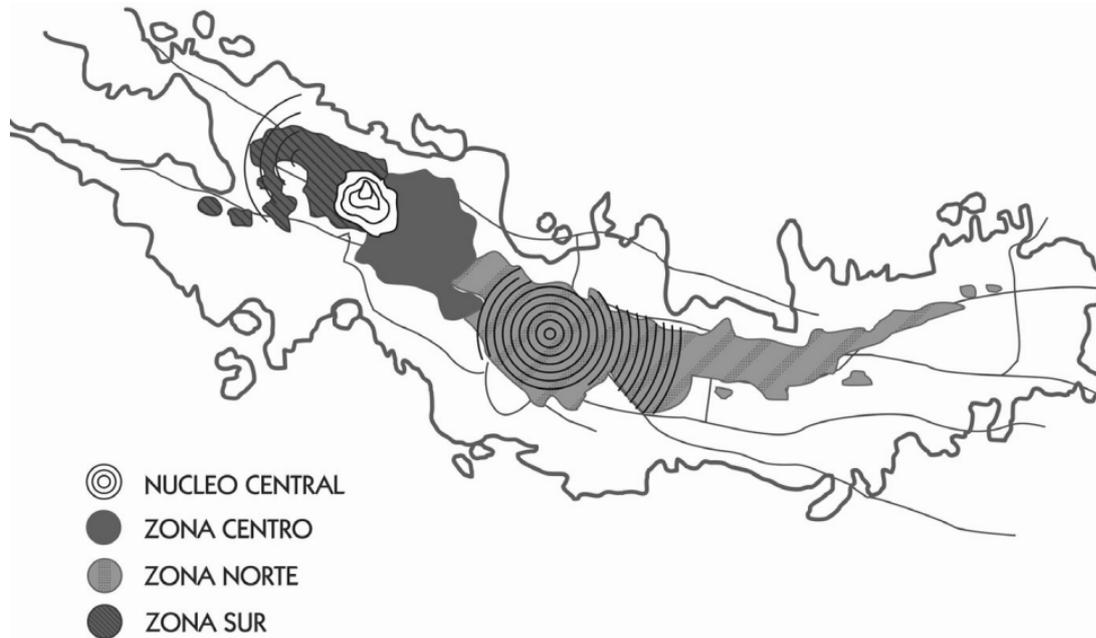
Fuente: Ardila 2010

La transferencia de estos recursos se vio reflejada, en Quito, en la construcción de mercados, vías, el aeropuerto y edificios públicos en la zona norte de la ciudad (Carrión y Carrión 2002), así como en el desarrollo de programas de vivienda de interés social promovidos por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y varias mutualistas que surgieron con el apoyo de recursos internacionales. Dentro de este proceso, algunas zonas del norte de la ciudad, como Cotocollao y El Inca, se convirtieron en parroquias urbanas con el fin de facilitar su urbanización. Además, la necesidad de suelo y vivienda de los sectores de menores recursos económicos incidió en el crecimiento de la ciudad en las laderas (Achig 1983) y la tugurización del centro histórico (Carrión y Erazo 2012).

Tanto la expansión como la densificación, que se llevaba a cabo de manera paralela en Quito, favorecieron a los propietarios de suelo y al sector de la construcción y reforzaron la segregación socio espacial que fue promovida desde la administración municipal y plasmada en el plan regulador de 1942 y otros instrumentos normativos (Achig 1983; Carrión y Erazo

2012). Así, Quito creció principalmente hacia el norte y comenzó a configurarse una pluricentralidad, con una notable preminencia del centro norte de la ciudad (mapa 4.4).

Mapa 4.4. Tendencia de crecimiento urbano en Quito



Fuente: Carrión y Erazo 2012

Cabe señalar que entre la década de los años cincuenta y sesenta, el territorio que comprende actualmente el DMQ pasó de 210 mil habitantes a 355 mil, con una tasa de crecimiento de 4,38% anual. Durante la década de los sesenta, exactamente entre 1962 y 1974, Quito urbano creció con una tasa de 4,56%, la tasa más alta registrada históricamente para la ciudad (Delaunay et al. 1990). En términos del espacio construido, el crecimiento fue de más del 220% entre 1941 y 1971, según datos del Instituto Geográfico Militar, pasando de 497,6 a 1595,2 hectáreas (Achig, 1983).

Los procesos antes descritos se enmarcaron en el contexto de una nueva fase de expansión financiera mundial que requería movilizar el capital a través de deuda o inversiones directas para lograr una mayor rentabilidad (Acosta 2006). En este contexto, en Bogotá, la lógica de los planes fue reemplazada por una lógica de proyectos a través de los programas integrales de desarrollo urbano. Esto se dio debido a las exigencias de los organismos internacionales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual promovía la vinculación de la planeación con su implementación. Estas exigencias propiciaron que las instituciones encargadas de la dotación de servicios, vías e infraestructura desarrollaran proyectos de

manera desarticulada de una planificación general y se reforzó una estructura urbana que se expandía hacia las afueras de la ciudad (Cortés 2007).

Más adelante, el enfoque de la planificación dio un giro de la mano del economista Lauchlin Currie, quien procuró articular la planificación urbana al modelo de desarrollo del país. El nuevo paradigma fue plasmado en el estudio denominado “Ciudades dentro de la ciudad” (1974), basado en la concepción de la industria de la construcción como motor del crecimiento económico, la valorización de las ventajas de la densificación y el desarrollo urbano concentrado. Además, se promovía la descentralización de las actividades urbanas y la reducción de las necesidades de desplazamiento, bajo el concepto de zonificación integrada (Ramírez 2011; Montenegro 2012).

En este marco, se adoptaron medidas para promover la compactación de la ciudad, la construcción en altura, desarrollos cerca de zonas de trabajo y la figura de las llamadas agrupaciones de vivienda, basadas en modalidades especiales de propiedad y de servicios comunales. Sin embargo, mediante el Acuerdo 159 de 1974 se terminó reeditando el enfoque de la zonificación y favoreciendo a través de esta normativa a la industria de la construcción. A finales de la década de los setenta, los estudios sobre la ciudad se complementaron con investigaciones sobre el mercado de suelo y en 1979 se promulgó el Acuerdo 7 (Acuerdo 7/79) (Cortés 2007). Este acuerdo buscaba generar espacios para el desarrollo de las actividades terciarias que crecían en la ciudad, incrementando el área destinada a servicios y dividiendo la ciudad en tres partes: un área de actividades múltiples que comprendía varias centralidades en el eje de desarrollo histórico centro norte; un área residencial en la centralidad y una zona de actividades industriales y grandes equipamientos urbanos como los aeropuertos, alejados de la zona residencial (Beuf 2012).

El Acuerdo 7/79 incluía la definición de tratamientos de la ciudad, lo cual implicaba una temporalización de acciones posibles en las distintas zonas, según sus condiciones de valorización. De esta manera se subordinó la norma a la estructura del mercado inmobiliario, como respuesta a la falta de efectividad de la planeación (Cortés 2007). En este marco normativo, la década de los setenta estuvo marcada por la producción de vivienda formal para todos los estratos, pero también por la consolidación de barrios de origen informal en Santa Fe, Puente Aranda, Tunjuelito y Chapinero y el surgimiento de nuevos asentamientos informales en Usme, Kennedy, Bosa, Suba y Ciudad Bolívar (Garavito y De Urvina 2019).

En 1986, con financiamiento internacional, se aprobó el “Plan Centro”, el cual proponía una intervención en el centro mediante el mejoramiento del espacio público, la accesibilidad, la movilidad y la imagen urbana; la generación de vivienda en el centro y la atracción de actividades terciarias. Los resultados de esta iniciativa fueron modestos (Jaramillo 2006) aunque su implementación fortaleció el enfoque de desregulación de la planificación (Cortés 2007). Así, durante la década de los ochenta, el mercado inmobiliario y el sector de la construcción de Bogotá prosperaron favorecidos por la normativa vigente y por los incentivos que recibieron mediante el sistema de financiamiento de vivienda, lo cual se vio reflejado en los proyectos de vivienda masiva y otros desarrollos inmobiliarios como centros comerciales y empresariales (Garavito y De Urvina 2019). Sin embargo, a finales de esta década, en 1989, se expidió la Ley 9, denominada Ley de Reforma Urbana (Ley 9/89), como muestra de la creciente preocupación por las problemáticas urbanas a nivel nacional.

En el caso de Quito, al igual que en el de Bogotá, la disponibilidad de recursos provenientes de financiamiento internacional tuvo un importante impacto en el presupuesto municipal y la obra pública, sobre todo en lo que respecta a la dotación de servicios, aunque no con la eficiencia que se hubiera deseado (Carrión 1987). A esto debe sumarse el impacto de los ingresos petroleros que Ecuador comenzó a percibir desde finales de la década de los sesenta, los cuales se vieron reflejados en el impulso que se dio a la industria, la dotación de obra pública en las ciudades principales y el incremento de la burocracia (Carrión y Erazo 2012). Esta inyección de recursos en Quito, se convirtió en un atractor de población y, junto a la inadecuada aplicación de la Reforma Agraria y la crisis del sector primario, influyó en un importante incremento de las migraciones del campo a la ciudad (Carrión y Carrión 2002). Esta tendencia se mantendría hasta la década de los ochenta (MDMQ 2012) y se vería reflejada en el incremento de los barrios periféricos y marginales de la urbe (Carrión y Carrión 2002).

Sin embargo, la expansión urbana hacia áreas no previstas de crecimiento se dio no solo por el mercado informal de suelo sino también por el mercado formal, así como por el desarrollo de programas masivos de vivienda por parte de entidades estatales. En este contexto, se elaboró el Plan Director de Urbanismo en 1967, el mismo que se orientaba a normar la zonificación y el uso y ocupación del suelo y direccionar la inversión en infraestructura y vías en la ciudad (Peralta e Higuera 2016). Sin embargo, este plan no contemplaba un análisis regional, se centraba en el desarrollo físico de la ciudad y carecía de una adecuada instrumentación y financiación para su implementación. Cabe señalar que la normativa

urbanística contenida en este plan estuvo vigente por cerca de 20 años y tuvo una importante incidencia en la configuración edilicia de la ciudad (Carrión y Vallejo 1994).

Entre 1962 y 1980, la ciudad creció en un 500%, la densidad poblacional bajó de 213 a 68 habitantes por hectárea mientras que el parque automotriz se incrementó en más de seis veces (Carrión y Erazo 2012). La expansión hacia los valles aledaños de Calderón-Pomásqui, los Chillos y Tumbaco, suscitada desde la década de los sesenta, obligó a la municipalidad a plantear planes de ordenamiento a escala metropolitana. En 1973, se elaboró el Plan Director de Quito y su Área Metropolitana que, aunque no llegó a constituirse en una norma oficial, sirvió de antecedente para el Plan Quito- Esquema director de 1981. Este último plan proponía una estructura urbana policéntrica y una organización descentralizada, así como el desarrollo de algunos estudios sobre uso de suelo, equipamiento, red básica vial y un inventario del Centro histórico e incluía la proyección de planes parciales distritales y locales que no llegaron a concretarse (Peralta e Higuera 2016; Carrión y Vallejo 1994).

No obstante, los planes se encontraban desconectados del accionar de la municipalidad. Esta desarrolló dispendiosas obras de infraestructura, muchas de las cuales quedaron inconclusas y otras entraron en proceso deterioro, debido a la situación de las finanzas municipales, comprometidas con créditos internacionales. Por otro lado, la lógica de la dotación del servicio de agua potable y la infraestructura vial favoreció la expansión urbana, dado que no se correspondían con la lógica propuesta en los planes (Carrión 1987).

En medio de las diferencias en cuanto a la escala y la historicidad de la industrialización entre Quito y Bogotá, estas dos ciudades enfrentaron, entre las décadas de los 60 y los 70, el proceso más acelerado de crecimiento demográfico de su historia y los fenómenos asociados a este crecimiento, como la informalidad y la expansión urbana. Además, en los dos casos, la incidencia del financiamiento internacional para obra pública marcó sus procesos de planificación, caracterizados por la desregulación y la incidencia de los actores inmobiliarios formales e informales. Sin embargo, no se puede despreciar la amplia tradición urbanística existente en Bogotá, orientado a captar la valorización del suelo por obras públicas¹⁰ y esto puede ser entendido como un factor clave de las particularidades de su desarrollo urbano. En este contexto, la dicotomía entre la regulación y la liberalización de la economía se acentuó en

¹⁰ En 1968, cerca del 16% de los gastos públicos en esta ciudad eran financiados a través de contribuciones de mejoras (Smolka y Amborski 2003), en 1993, el 24% de los ingresos locales correspondían a este impuesto (Smolka 2013)

las siguientes décadas en el ámbito del desarrollo urbano en las dos ciudades, como se verá en la siguiente sección.

3.4 La desregulación económica y la emergencia de nuevos paradigmas del urbanismo

Para la década de los 90, en el marco de la liberalización económica, la planificación se puso en entredicho frente a un paradigma que propugnaba la retirada del Estado en todas las áreas, incluida la gestión de suelo (ONU Habitat 2012). De la mano del agotamiento de la planificación tradicional, emergió un urbanismo posmoderno que combina los anhelos por el fortalecimiento de la democracia participativa con la liberalización económica. Este nuevo modelo se asienta en la reivindicación de la tradición culturalista del urbanismo, la defensa del individualismo, la desvalorización del Estado de bienestar, la búsqueda de la inserción de las ciudades en la economía global y el desarrollo de propuestas a nivel micro y local (Montoya 2014)

En Bogotá, en 1990, se aprobó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá (Acuerdo 6/90), bajo la administración del conservador Andrés Pastrana, como primer alcalde electo de la ciudad. Este acuerdo actualizó la normativa contenida en el Acuerdo 7/79 como una reacción a la Ley de Reforma Urbana, expedida en 1989 (Ley 9/89), y tuvo el objetivo de desmontar las regulaciones contenidas en dicha ley. El Acuerdo 6/90 flexibilizó la normativa referida a la urbanización, excluyendo a la administración distrital de gran parte del proceso de otorgamiento de licencias de construcción y concentró su accionar en el desarrollo de los planes zonales (Montoya 2014). Constituyó un compendio de normas orientado a la regulación de usos e intensidad del suelo predio a predio, definido sin un régimen claro de contraprestaciones con el fin de estimular al sector de la construcción (Pinilla 2010).

La instrumentación de dicho acuerdo resultó compleja por la ambigüedad de sus lineamientos y su estructura, que adoptaba los niveles de zonificación y los tratamientos de manera simultánea. La concepción de tratamiento difería de la del Acuerdo 7/79 pues se orientaba a promover un manejo particularizado, diferenciando grupos de sectores con características similar. En cuanto al enfoque, el Acuerdo 6/90 planteaba regular las relaciones entre los actores del desarrollo urbano mediante la intervención del Estado. Esto se justificaba con el fin de asegurar la distribución equitativa de los beneficios y las cargas generadas por la urbanización, poniendo sobre la mesa la captación de plusvalor y la función social de la propiedad (Cortés 2007). Sin embargo, con el Acuerdo 6/90 se cambió el plan por la

normativa como instrumento de control y se restringió la actuación del Estado en la regulación de los agentes privados que impulsan la urbanización (Montoya 2014).

En 1993, con base en la Constitución Política de Colombia de 1991, se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993). El fin de este estatuto es dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo integral y contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El estatuto constituyó un marco general para la gestión de la Alcaldía. En 2000, Bogotá adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial-POT por medio del Decreto 619, el mismo que fue revisado en 2003 mediante Decreto 469. Finalmente, ambos decretos fueron compilados a través del Decreto 190 de 2004, el cual se encontraba vigente hasta 2020, cuando se desarrolló la última revisión del POT. Este instrumento planteaba objetivos orientados a fortalecer una planificación de carácter regional y a largo plazo y favorecer las interrelaciones territoriales, la equidad y el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y regulación del mercado del suelo a nivel regional (Decreto Distrital 190 de 22 de Junio de 2004), planteando un nuevo paradigma de planificación territorial.

En el caso de Quito, para la década de los 90, en la ciudad se había consolidado una estructura metropolitana que se proyectaba hacia los valles circundantes. Además, se había instaurado un claro patrón de segregación y exclusión urbana, donde el 25% de sus habitantes se localizaba en asentamientos humanos periféricos, caracterizados por la pobreza y la informalidad (Carrión y Vallejo 1994). En este contexto, en 1993, se elaboró el Plan Estructura Espacial Metropolitana que tenía rango de Ley Especial. Este plan establecía la creación de administraciones zonales en torno a un modelo de ciudad similar al propuesto en el Plan de 1981, pero incluyendo el fortalecimiento de un sistema de gestión ambiental y la atención prioritaria de los asentamientos humanos irregulares. Concordaba con la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993 y se orientaba a enfrentar las tendencias del desarrollo urbano de la época (Peralta e Higuera 2016).

En el marco de una nueva administración municipal, en el año 2000, se generó el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT 2000 -2020)¹¹, el cual retomaba el concepto de un crecimiento pluricéntrico para el DMQ e incluía usos de suelo combinados para favorecer una mejor movilidad urbana y una mayor equidad territorial (MDMQ 2006). En 2012, aunque el

¹¹ El PGDT fue revisado para el periodo 2006-2010.

PGDT 2000-2020 se había propuesto un horizonte de 20 años, en el contexto de una nueva administración municipal, entró en vigencia el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022. Este destacaba como uno de sus objetivos la consolidación de la ciudad y se desarrolló en el marco del contexto constituyente de 2008. En 2016, en la nueva administración, se expidió el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2015-2025 que estuvo vigente hasta 2020, año en que se modificó con la llegada de otra administración. Este proceso evidencia la corta permanencia de los planes de ordenamiento territorial en el caso de Quito.

Este último periodo, marcado por la liberalización económica y la emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo urbano, es el punto de partida de la presente investigación. Para el caso de Bogotá, el periodo se corresponde con la promulgación e implementación del POT, el cual tuvo una vigencia de 20 años con algunos intentos de actualización. Cabe señalar, como se indicó anteriormente, que el POT se enmarca en una normativa nacional, fruto de un proceso constituyente, que ha servido como referente para la planificación territorial en la región. En el caso de Quito, el periodo de estudio corresponde a la vigencia de tres planes de ordenamiento territorial, dos de los cuales surgen tras un proceso constituyente que se dio en el Ecuador, 17 años luego del de Colombia. Las similitudes y diferencias del contexto de los dos casos de estudios, que se resumen en la tabla 1.7, tienen una importante incidencia en el periodo de análisis, tanto en el detonante como en cada parte del mecanismo causal.

Las particularidades de los procesos de estas dos ciudades se analizarán de manera detallada más adelante. Sin embargo, se ha tomado, como punto de arranque del análisis comparado, las características de la actividad inmobiliaria dentro del periodo de estudio. La relevancia de este análisis radica en el hecho de que los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, expresados a través de los márgenes de ganancia del sector y/o el tamaño de su mercado, han sido considerado como detonante del mecanismo causal propuesto, como se ha señalado en la metodología de la investigación.

Tabla 1.7. Contexto de Quito y Bogotá. 1950-2000

	Similitudes	Particularidades Bogotá	Particularidades Quito
Aspectos biofísicos	Ciudades andinas con límites geográficos para la expansión		
Estructura social	Alto crecimiento demográfico, vinculado a migraciones internas debido a su estatus de capital. Parte de un sistema de ciudades equilibrado, donde las capitales representan entre 15% y 16% Preferencias de la población por el suburbano	La violencia interna también influyó en las migraciones Presenta un alto índice de competitividad. Es una de las seis ciudades más pobladas de América Latina.	Ecuador presenta un proceso tardío de industrialización (40 años luego que Colombia)
Estilos de políticas	Influencia del urbanismo europeo, el financiamiento y la asistencia internacional y del desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social	Es relevante la influencia de Currie respecto a la densificación y su tradición de captura de plusvalía	
Contexto constitucional	Su urbanismo ha sido influenciado por los principios constitucionales de la función social y ambiental de la propiedad		En Ecuador la expedición de una nueva Constitución se dio 17 años luego

Fuente: Elaborado por la autora

3.5 La actividad inmobiliaria en Quito y Bogotá

Como se indicó en la selección de los casos de estudio, tanto Quito como Bogotá, son ciudades donde la actividad inmobiliaria presenta altos beneficios económicos. El análisis más detallado del mercado inmobiliario de estas dos ciudades, a través de la revisión de cifras sobre el sector de la construcción, su financiamiento y el mercado de suelo, corrobora la premisa de partida de la presente investigación. No obstante, las lógicas de funcionamiento de la actividad inmobiliaria en los dos casos son disímiles y presentan ciertas particularidades.

El estudio desarrollado por JLL (2016) sobre el mercado de oficinas muestra que el promedio del metro cuadrado de construcción para este segmento en Bogotá se encontraba entre 2000 y 3600 dólares. En Quito esta cifra se ubicaba entre 1500 y 2100 dólares en el mismo año. El estudio incluye el análisis de indicadores importantes como la capacidad de producción y absorción de metros cuadrados, así como las tasas de vacancia. En todos los casos, las cifras muestran el mayor dinamismo y tamaño del mercado bogotano. Dicho mercado presenta un mayor nivel de absorción, casi cuadruplica el stock del de Quito y casi lo triplica en cuanto a producción, aunque las tasas de vacancia son bastante similares (tabla 1.8).

Tabla 1.8. Observables sobre mercado de oficinas. Quito y Bogotá. 2017

Observables	Quito	Bogotá
Stock Total m2	582 000	2 300 000
Tasa de espacios vacantes	12,40%	12,47%
Producción m2	132 000	347 000
Absorción neta m2	80 000	199 000
Producción esperada para 2017	53 000	339 000
Rango de precio medio de compra (USD/m ²)	1500-2100	2000-3600

Fuente: Elaborado por la autora a partir de JLL 2016

Por otro lado, según la Encuesta de Edificaciones de Ecuador, dividiendo el total del valor de financiamiento proyectado para el número de metros cuadrados a construirse, se estimaba un valor de metro cuadrado de construcción de USD 103 dólares en 2001 y de USD 427 dólares en 2019. Estas cifras muestran un incremento anual promedio de 16,56% entre 2001 y 2019 (INEC 2001, 2019) mientras que el promedio de inflación anual del país fue de 5,68%, en el mismo periodo (BM 2021), 10,88 puntos porcentuales menor. Estas cifras evidencian un margen de ganancia para el sector de la construcción muy por encima de la inflación. Si bien esta información corresponde al nivel nacional, se ha tomado como referencia para el caso de Quito, debido a que la Encuesta de Edificaciones proporciona información comparable para el periodo de estudio y porque se estima que los costos de construcción en Quito se encuentran por encima del promedio nacional, es decir, los márgenes de ganancia no están siendo sobrestimados¹².

En el caso de Bogotá, se cuenta con el índice de precios de vivienda nueva, según el cual, entre 2004¹³ y 2019 estos incrementaron en un 4,43% anual en promedio (Banco de la República 2022). El porcentaje promedio de inflación anual en el mismo periodo para Colombia fue de 4,33% (BM 2021). En este caso, el incremento anual de los precios de construcción y la inflación presentan valores similares, a diferencia de lo que sucede en el caso de Quito (Ecuador), donde la diferencia entre estos valores es muy marcada. Cabe indicar que, para Colombia la información es específica sobre construcción de vivienda, pero, en el caso de Ecuador, dentro de la información histórica de la Encuesta de Edificaciones, entre 2001 y 2019, el porcentaje de edificaciones nuevas y de edificaciones con fines residenciales representa más del 80% en todos los años (INEC 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

Respecto a los costos del suelo, si bien no se cuenta con información comparable para todo el periodo de estudio, se ha analizado los datos existentes entre 2012 y 2019. Para el caso de Bogotá, los mapas de valor del suelo generados por la oficina de catastros a partir de 2012 evidencian que para 2019 existían manzanas con una valoración de metro cuadrado de 6,4 millones de pesos colombianos. El valor del metro cuadrado de suelo en la misma manzana en 2013 correspondía a 4,3 millones de pesos colombianos (AMB 2021b). Considerando estos

¹² Según el plano de valor de suelo urbano y rural de Quito para el bienio 2018-2019, el valor del metro cuadrado de construcción de edificaciones de entre 1 y 3 pisos oscilaba entre USD 139 y USD 886 dólares (USD 512.5 dólares en promedio) (MDMQ 2018), es decir, un valor por encima del promedio nacional utilizado para el análisis.

¹³ La información sobre precios de la vivienda nueva en Bogotá está disponible a partir de 2004

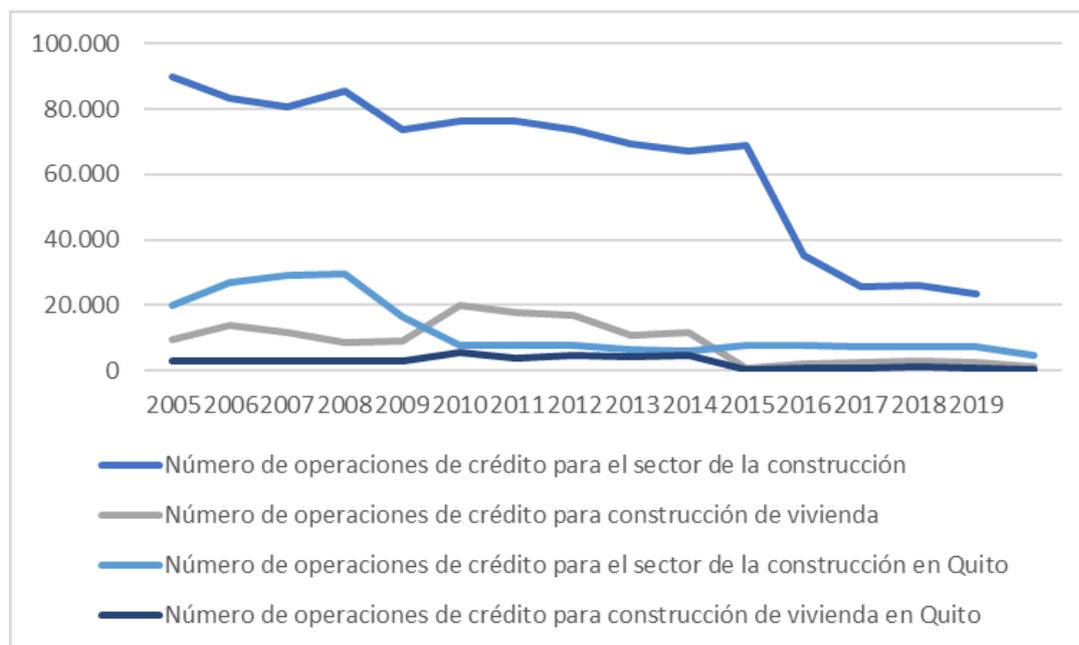
valores, se evidencia un incremento del 6,9% anual, porcentaje que se encuentra por encima de la tasa promedio de inflación (4,33%).

Según el plano de valor de suelo urbano de Quito, el valor de metro cuadrado de suelo oscilaba entre USD 1 y 665 dólares para el bienio 2011-2012 (MDMQ 2011). Para el bienio 2018-2019, el precio variaba de entre USD 2 y USD 2.210 dólares (MDMQ 2018). Esta información muestra un incremento de alrededor del 33% anual del costo de suelo, tomando como referencia el costo más alto. Este porcentaje es casi seis veces mayor que el promedio de la tasa de inflación y casi cinco veces mayor que el porcentaje de incremento en Bogotá.

En relación a la participación del sector financiero en la construcción, en 2019, la Superintendencia de Bancos del Ecuador registró más de 23 000 operaciones de crédito para el sector de la construcción con un promedio de USD 48 234 dólares por operación. De estas operaciones, el 31% correspondía a Quito. En cuanto a créditos para vivienda, según la misma fuente, se registraron 2279 operaciones, con un promedio de USD 59 410 dólares. De estas operaciones el 39% se colocaron en Quito (SBS 2020). De acuerdo con la misma fuente, desde 2005, el número de operaciones de crédito para el sector de la construcción ha tenido una tendencia decreciente a nivel nacional, sobre todo a partir de 2016, pero en Quito se ha mantenido estable desde el 2010. En relación con la construcción de vivienda, se evidencia un importante incremento entre 2009 y 2010, año desde el cual empieza a decrecer hasta estabilizarse en 2016. En este caso la tendencia en Quito es similar a la nacional. (SBS 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019) (gráfico 3.2).

Cabe señalar que tanto para las operaciones del sector de la construcción, en general, como de vivienda, en particular, el monto promedio por operación se incrementó entre 2005 y 2019 en un 51% y 15% anual, respectivamente. Además, como se puede observar en la figura 10, el promedio en dólares de las operaciones de crédito para construcción en Quito es mayor que el promedio nacional en un 144%. En cuanto al promedio en dólares de las operaciones de crédito para vivienda en Quito, este ha sido un 16% mayor, sin embargo, la diferencia en los últimos años se ha ido acortando.

Gráfico 3.2. Número de operaciones de crédito para construcción y construcción de vivienda. Quito y Ecuador. 2005-2019

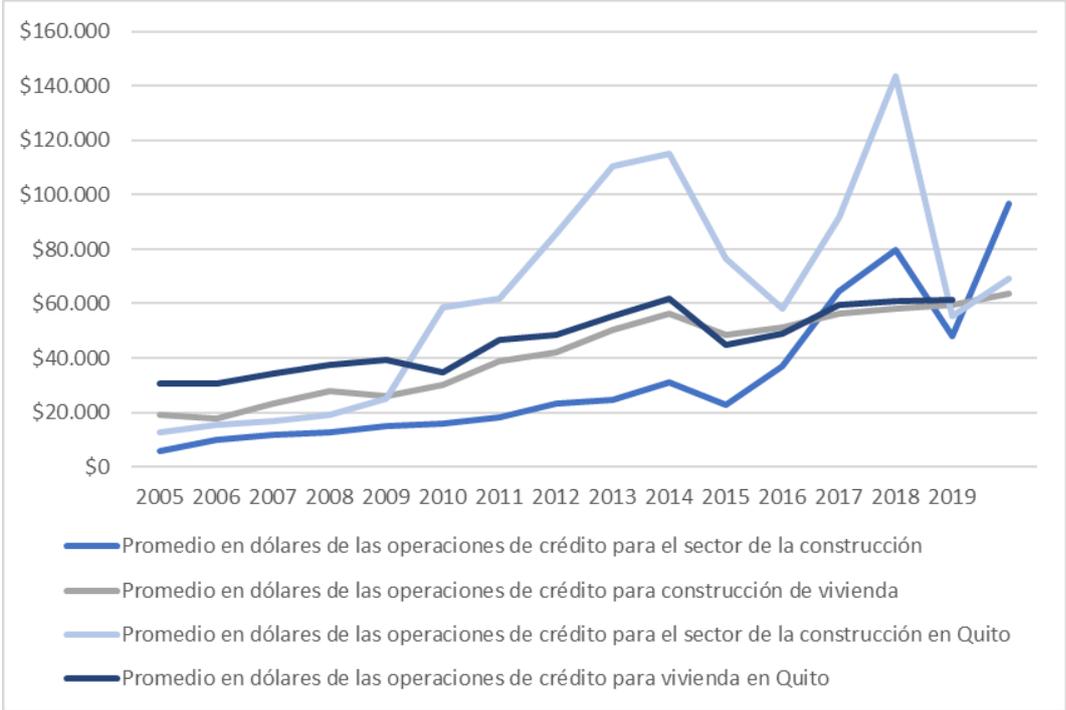


Fuente: SBS 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020

En el caso de Colombia, según información de la DANE sobre financiamiento de vivienda, entre 2005 y 2019, se financiaron en promedio 109 798 viviendas y el número de unidades de vivienda financiadas ha mostrado una tendencia creciente, aunque con caídas en ciertos años, principalmente en 2009 y 2015 (DANE 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019) (gráfico 3.3).

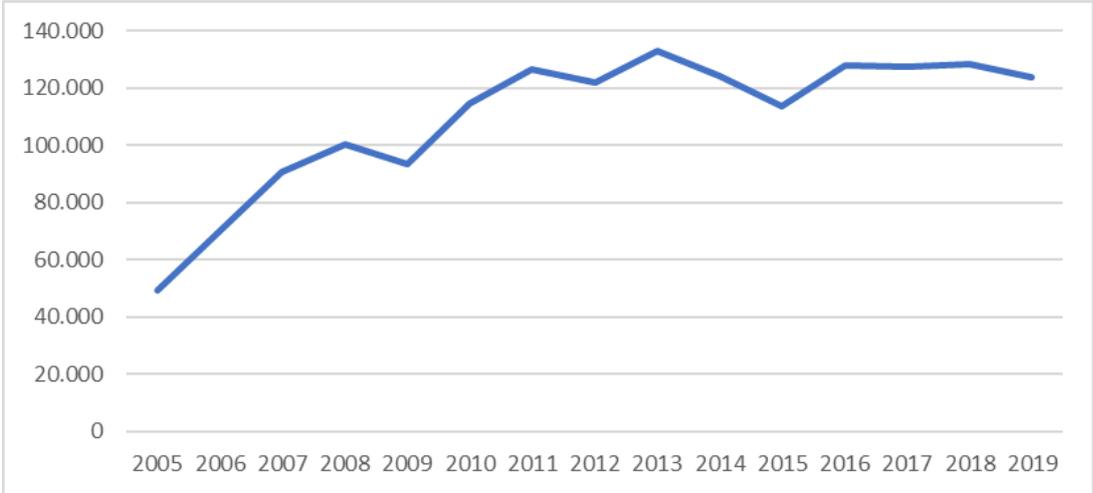
Dentro de la serie histórica, también se puede evidenciar que el porcentaje de financiamiento dirigido a vivienda usada ha ido disminuyendo progresivamente, pasando de una incidencia en el total de 50,65% en 2006 a 38,26% en 2019. Por el contrario el porcentaje de financiamiento de vivienda nueva se ha incrementado (DANE 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020) (gráfico 3.5). Sin embargo, estos porcentajes se encuentran muy por encima de los porcentajes de Ecuador, donde el porcentaje de edificaciones nuevas casi representa el 90% y pasó del 87,10% en 2001 al 89,60% en 2019 (INEC 2001; 2019).

Gráfico 3.3. Promedio en dólares de operaciones de crédito para la construcción y para vivienda. Quito y Ecuador. 2005-2019



Fuente: SBS 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020

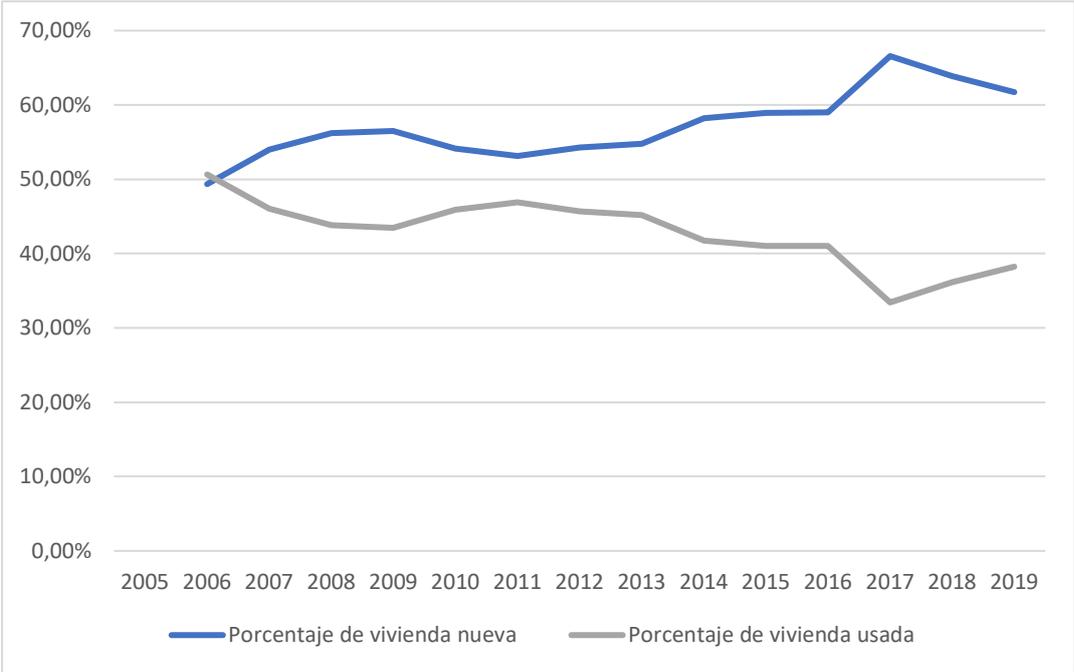
Gráfico 3.4. Número de unidades de vivienda financiadas. Colombia. 2005-2019



Fuente: DANE 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020

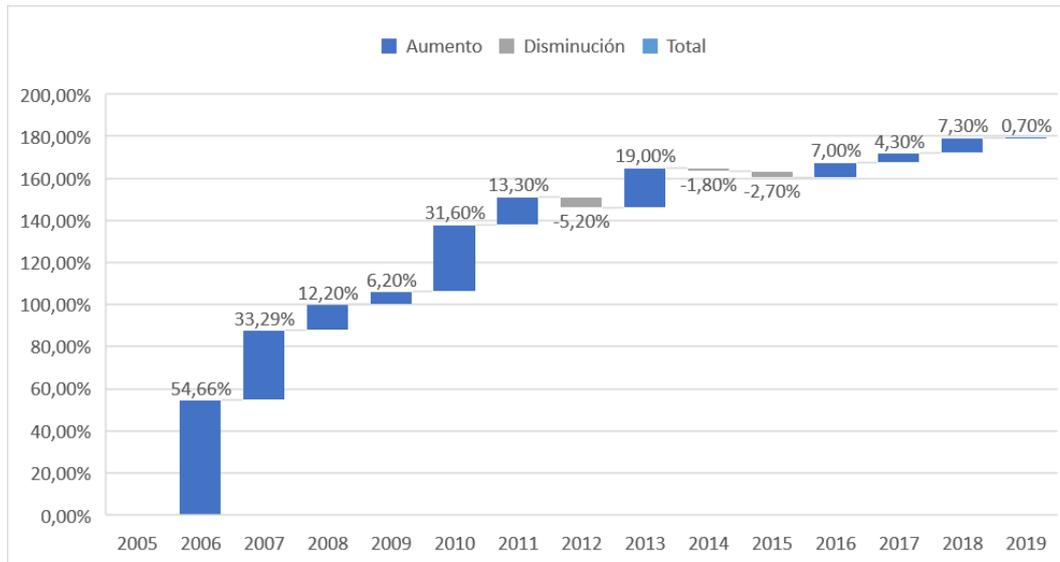
Respecto al monto de financiamiento para vivienda en Colombia, este ha tenido una tendencia creciente, sobre todo entre 2006 y 2011, con algunas caídas en 2012, 2015 y 2016, considerando los porcentajes de incremento de montos entregados con base en precios constantes de 1994. En promedio, entre 2005 y 2019 tuvo un incremento de 12,40% anual (gráfico 3.6). Cabe señalar que el financiamiento para Bogotá representó en el periodo analizado un 42,22% del total en promedio, aunque fue disminuyendo paulatinamente, pasando del 46,60% en 2006 al 39,54% en 2019 (DANE 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Gráfico 3.5. Porcentaje de financiamiento para vivienda nueva y usada. Colombia. 2005-2019



Fuente: DANE 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020

Gráfico 3.6. Porcentaje de incremento o decremento de los montos de financiamiento para vivienda entregados con base en precios constantes de 1994. Colombia. 2006-2019



Fuente: DANE 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020

En adición, como se pudo evidenciar para la selección de los casos, tanto en Ecuador como en Colombia, durante el periodo de estudio, las tasas de interés de crédito hipotecario se han encontrado muy por encima de la tasa de inflación. En el caso de Colombia, la tasa de interés máxima para vivienda ha sido de 12,4% efectivo anual, adicional a la Unidad de Valor Real (UVR). Esta tasa fue establecida mediante la Resolución Externa 03 de 2012: Por la cual se señala la tasa máxima de interés remuneratorio de los créditos (Banco de la República 2023). En el caso de Ecuador, la tasa de interés máxima para créditos inmobiliarios ha sido, en promedio, 11,53% entre 2007 y 2019 (BCE 2023).

La información presentada evidencia en el caso de Quito que los costos de construcción se han incrementado anualmente muy por encima de la tasa de inflación y en el caso del precio del suelo, el incremento es aún más notorio. En cuanto al financiamiento para la construcción, se muestra que, aunque el número de operaciones presenta una tendencia decreciente, los montos de las mismas se incrementaron de manera considerable. En el caso de Bogotá, también se evidencia un incremento de costos de la construcción y de suelo por encima del porcentaje de inflación, aunque estos incrementos son bastante más bajos que en el caso de Quito. Respecto al financiamiento, tanto el número de unidades financiadas como los montos, muestran una tendencia creciente. Además, para los dos casos de estudio la tasa de interés de créditos para vivienda se encuentra muy por encima del porcentaje de inflación (tabla 1.9).

Tabla 1.9. Observables sobre actividad inmobiliaria. Quito y Bogotá. 2001-2019

Observables	Quito	Bogotá
Tasa de inflación promedio	5,68%	4,33%
Incremento anual costos construcción de vivienda	16,56%*	4,43%
Incremento anual costos de suelo**	33%	6,9%
Incremento anual montos financiamiento vivienda	15%	12,40%
Tasa de interés para créditos para vivienda promedio	11,53%	12,40%
Número de operaciones de crédito para vivienda promedio anual 2005-2019	2 692	46 357
Porcentaje de financiamiento para nuevas edificaciones***	88,23%	42,2%

Fuente: Elaborado por la autora a partir de INEC 2001, 2019; BM 2021; Banco de la República 2022, 2023; AMB 2021b; MDMQ 2011, 2018; BCE 2023.

Nota:

* El porcentaje corresponde a todo tipo de edificaciones a nivel nacional, sin embargo, la vivienda representa el 80% de los datos. Además, los valores referenciales de Quito son mucho más altos, por lo que el porcentaje no está sobreestimado.

** Para el análisis de costo de suelo se tomó como referencia el periodo 2012-2019 debido a la disponibilidad de información.

*** En el caso de Quito se promediaron los años 2001, 2010 y 2019 y casi el 90% corresponde a vivienda. En el caso de Bogotá, se promedió el periodo 2006-2019, incluyendo solo vivienda.

Cabe señalar que, en el caso de Ecuador, el porcentaje de edificaciones nuevas es considerablemente más alto que el de Colombia, evidenciando una marcada tendencia del sector inmobiliario por este tipo de edificaciones. De hecho, en el caso de Bogotá, de acuerdo con el Censo Inmobiliario desarrollado en 2018, se incorporaron 7 millones de metros cuadrados de área construida, de los cuales 3,79 millones se desarrollaron en predios existentes. 2,2 millones de metros cuadrados fueron demolidos precisamente en la zona donde más metros de construcción se generaron y el 70% de los predios de la ciudad se encontraban en propiedad horizontal (AMB 2018a). Llama la atención, además, la importancia del mercado de financiamiento de vivienda usada en Bogotá.

En medio de las diferencias entre los dos casos, las cifras antes señaladas evidencian los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria, tanto en Quito como en Bogotá, con una clara supremacía de Bogotá en términos absolutos debido al tamaño de sus mercados y su escala. Sin embargo, si se analizan los márgenes de ganancia en relación a las tasas de inflación, éstos son mucho mayores en Quito y evidencian las ventajas con que cuentan los actores inmobiliarios en la ciudad y su preferencia por los nuevos desarrollos. Las cifras analizadas permiten sustentar el punto de partida de la investigación que es la constatación de los beneficios económicos generados por la actividad inmobiliaria expresados en el margen de ganancias y/o el volumen de la oferta. Se parte de la evidencia de lógicas distintas. En el caso de Quito se trata de un mercado pequeño, con grandes ganancias y centrado en la producción de bienes inmuebles. En el caso de Bogotá, se evidencian márgenes de utilidad menores, en un mercado de mayor escala, que no solo se centra en la producción sino también en la reforma y rehabilitación de edificaciones.

Estas lógicas distintas del mercado inmobiliario, sin duda están influidas por los procesos de desarrollo urbano que han seguido las dos ciudades estudiadas y por sus contextos institucionales y normativos. Como se pudo evidenciar en las secciones anteriores, en Bogotá se aplicaron medidas orientadas a la densificación de la ciudad como aquellas que devinieron del estudio “Ciudades dentro de la ciudad” y de la misma Ley de Reforma Urbana de 1989. Este tipo de iniciativas no se aplicaron en el caso de Quito, donde prevaleció un modelo que promovía la pluricentralidad, como respuesta al crecimiento conurbado ya existente.

Los beneficios económicos generados por la actividad inmobiliaria han sido considerados como detonante del mecanismo causal propuestos para la presenta investigación, considerando que los procesos de urbanización se desarrollan con la activa participación y en función de los intereses de los propietarios de suelo, los desarrolladores y el capital financiero (Harvey 2010). Además, las ganancias extraordinarias generadas por los procesos de urbanización han fortalecido a los actores inmobiliarios, así como su posicionamiento social y su incidencia política en defensa de sus intereses (Smolka 2011; 2013). Por tanto, se plantea que los beneficios económicos generados por la actividad inmobiliaria cuentan con un importante grupo de actores económicos interesados en mantenerlos, quienes inciden en el diseño de políticas que buscan controlar sus actuaciones. Esta incidencia se puede evidenciar particularmente en los procesos de construcción de un problema de política pública relacionada con la actividad inmobiliaria, como es el caso de la expansión urbana, lo cual se detalla en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. La construcción de la expansión urbana como un problema de política pública y su modelo de causalidad

Como se planteó en los capítulos anteriores, la expansión urbana ha sido construida como un problema de política pública y de manera generalizada se han desarrollado instrumentos para controlarla. Sin embargo, y pese al relativo consenso que existe respecto a los efectos negativos que genera, los enfoques desde los cuales se ha abordado su causalidad se centran en dos posturas, básicamente. Por un lado, están aquellos estudios que apuntan a las fallas del mercado y, por otro lado, aquellos que señalan a las fallas de gobernanza como su causa.

De acuerdo con los planteamientos del marco teórico del presente estudio, la causalidad de un problema no es una cuestión técnica sino política y resulta determinante en relación a la selección de los instrumentos, la intervención y la evaluación. Por tanto, dentro del presente capítulo se analiza la causalidad a partir de la cual la expansión ha sido construida como un problema de política pública en Quito y Bogotá, así como dicho proceso de construcción. En este análisis los procesos constituyentes que se llevaron a cabo, tanto en Ecuador como en Colombia, en las últimas décadas, han sido determinantes en cuanto a los valores que han priorizado para tratar el desarrollo urbano. De las Constituciones, ha devenido un conjunto de cuerpos legales, a nivel nacional, que han delineado la construcción del problema de la expansión urbana. Estos a su vez han generado en su momento apoyo o resistencia de los actores involucrados, principalmente del sector inmobiliario, y han incidido en la construcción del problema a nivel local.

Las Constituciones de 1991 y de 2008 representan un importante hito para el urbanismo en el caso colombiano y el ecuatoriano, respectivamente, por la legislación que ha emanado de ellas. Sin embargo, sin duda, la distancia temporal entre la expedición de estas normativas ha generado resultados diferentes, pues, aunque en los dos casos se encuentran vigentes, llevan 17 años de diferencia en su implementación. En el caso colombiano, el paradigma de la función social de la propiedad contemplado en su Constitución se encuentra más consolidado, tras un conjunto de eventos que lo fortalecieron y el contexto en el que se desarrolló. En el caso ecuatoriano, el periodo de estudio coincide con la fase de consolidación y disputas.

En este marco, en las siguientes secciones se analiza la incidencia de la normativa nacional en los procesos de construcción del problema y la causalidad de la expansión urbana en Quito y Bogotá, seguido del análisis comparado del proceso a nivel local. Esto se ha realizado a través de la revisión de las normativas nacionales, los planes de ordenamiento territorial en las dos

ciudades y de los sucesos políticos y sociales dentro de los cuales se ha enmarcado dicha construcción.

4.1 La Constitución Política de 1991 y la normativa nacional que ha incidido en el caso de Bogotá

El periodo de estudio, en el caso colombiano, se ha desarrollado en el marco de la Constitución Política de 1991 y los principios que propugna para el desarrollo urbano, los mismos que se basan en la preminencia del interés común sobre el particular. Este cuerpo legal, en su Artículo 82, establece como deber del Estado “(...) velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Además, señala que “Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común” (Gaceta Constitucional No. 114 de 7 de julio de 1991)

Los postulados de la Constitución Política de 1991 evidencian una importante influencia de la legislación española (Maldonado 2008), la misma que equilibra el rol de la administración pública en el planeamiento urbanístico con el derecho de los propietarios sobre la plusvalía generada, en procura del interés general (De Marcos 2003). La Constitución de España de 1978 reconoce la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos y el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, señalando la responsabilidad de los poderes públicos en la garantía de este derecho mediante la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (BOE-A-1978-31229).

Sin embargo, los principios urbanísticos recogidos en la Constitución Política de 1991 también tienen como antecedente la propia tradición urbanística colombiana (Maldonado 2008). A partir de la década de los años sesenta, se desplaza paulatinamente la concepción individualista de la propiedad, plasmada en el código civil colombiano de 1887, para dar origen al derecho urbanístico, entendido como una limitación de carácter legal al derecho de dominio o propiedad (Arbouin-Gómez 2012). Este proceso se refleja en varios esfuerzos legislativos fallidos debido a la incidencia del sector inmobiliario, el cual influyó para que no fueran aprobados o participó activamente en demandas que alegaban su inconstitucionalidad (Borrero 2003; Pinilla 2003; Arbouin-Gómez 2012; Maldonado 2008).

Entre las propuestas de ley presentadas se encuentran el Proyecto de ley de Techo (MRL, 1960); el Proyecto de ley presentado por Hernán Toro Agudelo (1964); el Proyecto de

vivienda y desarrollo urbano (Ministerio de Desarrollo Económico, 1969); el Proyecto de reforma urbana integral, de Mariano Ospina Hernández (1970); el Proyecto de reforma urbana (Ministerio de Desarrollo Económico, 1971); el Proyecto para crear las bases del ordenamiento urbano, presentado por Luis Carlos Galán Sarmiento (1978); la Ley 61 de 1978 denominada Ley orgánica del desarrollo urbano (declarada inconstitucional); el Proyecto de ley sobre expropiación de inmuebles (Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Justicia, 1982); el Proyecto para promover el mejoramiento y ordenado crecimiento de las ciudades (N.L., 1985); el Proyecto que declara de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles urbanos y autoriza la extinción del dominio, de Edmundo López Gómez (1985); el Proyecto que establece las normas básicas para una reforma urbana (UP, 1986) y el Proyecto sobre utilización de predios urbanos, zonas de influencia en las ciudades y cabeceras municipales, presentado por Javier García Bejarano (1986), entre otros (Congreso de Colombia 1995 en AMB 2021)

Teniendo como antecedente estas propuestas, en 1989, se aprobó la Ley 9, denominada Ley de Reforma Urbana (Ley 9/89), sobre la base del Proyecto de ley No. 12 de 1988 propuesto por los Senadores Aurelio Iragorri Hormaza y Ernesto Samper Pizano, ambos del Partido Liberal Colombiano (PLC) y ambos también proponentes del Proyecto de ley No. 62 de 1986, que en su momento no fue aprobado. Cabe señalar que la Ley 9/89 fue adoptada en el contexto de un gobierno del PLC y fue apoyada de manera directa por el presidente Virgilio Barco, marcando el inicio de un verdadero derecho urbanístico en Colombia (Arbouin-Gómez 2012).

La Ley 9/89 constituye la primera normativa de planeación y regulación del mercado del suelo en Colombia (Maldonado 2008). Abordaba temas relacionados con la planificación del desarrollo municipal; el espacio público; la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación; la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana; la legalización de títulos para la vivienda de interés social; las licencias y sanciones urbanísticas; los bancos de tierras y la integración y reajuste de tierras; la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; los instrumentos financieros para la reforma urbana; la búsqueda de mecanismos para enfrentar la informalidad y redistribuir las plusvalías y la consagración de instrumentos orientados a financiar vivienda de interés social, servicios básicos y suelo (Diario Oficial No. 38.650, del 11 de enero de 1989).

La Ley 9/89 contenía varios instrumentos basados en la experiencia local tales como la extinción del dominio, la expropiación sin indemnización para propietarios que apoyaran ocupaciones informales, la contribución del desarrollo municipal y el anuncio de proyectos. Sin embargo, incluía un enfoque estático de la asignación de las normas de usos y edificabilidad y una serie de instrumentos no descritos plenamente, tomados de varias experiencias internacionales, como el reajuste de tierras, el derecho de preferencia a favor de bancos de tierra y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo (Maldonado 2008). Además, aunque debido a diversas razones no fue sistemáticamente aplicada, 94 de sus 125 artículos fueron demandados total o parcialmente por inconstitucionalidad, aduciendo que contravenían el derecho constitucional a la propiedad (Pinilla 2003).

No obstante, la actuación de la Corte Suprema de Justicia, y más tarde de la Corte Constitucional, en favor de los articulados de la Ley 9/89, contribuyó a sustentar el nuevo derecho urbanístico colombiano y consolidar un cambio de paradigma. Un hito de este proceso es la declaratoria de constitucionalidad de la extinción del dominio, una de las medidas más controvertidas respecto a la propiedad del suelo (Maldonado 2008). Estas sentencias fueron fundamentales en tanto generaron un precedente jurídico, dado que la misma Corte Constitucional estableció que el respeto a los precedentes genera seguridad jurídica y coherencia del sistema jurídico y salvaguarda el principio de igualdad. De esta manera se garantiza que casos iguales no sean resueltos de manera distinta por un mismo juez e impone a los jueces una mínima racionalidad y universalidad (López 2011)¹⁴.

Sin embargo, si bien la Ley 9/89 puso sobre la mesa el debate respecto a la función social de la propiedad, este no es un tema nuevo en la legislación colombiana pues ha sido parte de su ordenamiento constitucional desde 1936 (Pinilla 2003). La función social de la propiedad compromete a los propietarios con las necesidades colectivas y el deber de solidaridad plasmado en la Constitución. Así, el ordenamiento jurídico colombiano garantiza el núcleo

¹⁴ La Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados, fue instalada el 17 de febrero de 1992 por el entonces presidente César Gaviria Trujillo del Partido Liberal Colombiano y tiene como una de sus funciones decidir sobre demandas de constitucionalidad en relación con las leyes (Corte Constitucional 2021). Cabe indicar que el rol jugado por la Corte Constitucional ha generado un alto grado de aceptación entre la sociedad debido a las sentencias dictadas a favor de la protección de los derechos humanos y ha promovido una doctrina constitucional jurisprudencial en este sentido que ha marcado el constitucionalismo colombiano. Sin embargo, también ha generado críticas por su desmesurado protagonismo debido a que sus detractores consideran que ha propiciado un gobierno de los jueces, donde las modificaciones efectuadas a las leyes han traído efectos no previstos por el legislador, invadiendo así el ámbito del acción del legislativo y creando un clima de inseguridad jurídica (López 2011).

esencial de la propiedad, es decir, un nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permite a su titular obtener utilidad económica pero no comprende a la propiedad como un derecho absoluto e ilimitado. Por tanto, la función social de la propiedad no es entendida como un conjunto de límites externos impuestos a ésta por acción administrativa del Estado, sino que consiste en la redefinición de este derecho (Maldonado 2003; 2008).

Sin duda, el respaldo constitucional dado a la Ley 9/89 allanó el camino para la inclusión de un contenido urbanístico en la Constitución Política de 1991 (Arbouin-Gómez 2012). El nuevo texto constitucional redefinió los derechos de los ciudadanos y por tanto los instrumentos jurídicos para su defensa y desde esa perspectiva transformó el concepto de propiedad privada e incorporó el tema urbano (MAVDT et al 2005). El proceso constituyente marcó una época de cambios que surgió y se desarrolló como respuesta a décadas de un Estado fallido y deslegitimado, generando grandes expectativas en la población respecto a las posibilidades que una nueva Constitución otorgaba (Botero-Bernal 2017). A partir de la Constitución Política de 1991, se expidieron varias normas con contenido urbanísticos como la Ley 3 de 1991 (Vivienda), Ley 99 de 1993 (Medio Ambiente), Ley 128 de 1994 (Áreas Metropolitanas), Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan), así como la política de desarrollo territorial, “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social”, presentada por el presidente Ernesto Samper Pizano en 1995 (Arbouin-Gómez 2012).

En este contexto, pese a las oportunidades que brindaba la Ley 9/89 para la gestión de suelo, también evidenciaba sus limitantes para responder al nuevo marco constitucional. Para ese momento, la política de vivienda adoptada¹⁵ tenía como uno de sus principales cuellos de botella la falta de disponibilidad de suelo urbanizado y bien localizado (Maldonado 2008), pese a los instrumentos que ofrecía la Ley 9/89. Por esta razón, el Ministerio de Desarrollo Económico jugó un papel protagónico en el diseño del proyecto de una ley que reemplazara a la Ley 9/89 y conformó un equipo de expertos para su revisión, evaluando los instrumentos que se requerían para generar un estatuto completo de derecho urbanístico (Arbouin-Gómez 2012). Desde algunas perspectivas, la agilización y facilitación de procesos de incorporación de tierra que se buscaba fortalecer con la nueva ley, en un principio, respondía a una preocupación desarrollista. Sin embargo, en el proceso, las definiciones se fueron matizando

¹⁵ Colombia adoptó el modelo de subsidio a la demanda difundido en aquella época en toda la región a partir de la experiencia chilena, el cual se orientaba a reactivar el sector de la construcción mediante la participación de los actores privados (Maldonado 2008)

por la comprensión de las responsabilidades de la propiedad en términos sociales y ambientales (Maldonado 2008).

La política urbana del salto social, antes mencionada, contenía varias estrategias y programas para la planificación y la gestión de las ciudades y se orientaba hacia un desarrollo urbano integral desde una perspectiva no solo espacial, sino también socio-económica y fundamentada en la coordinación multinivel. Sin embargo, la Ley 9/89 y toda la legislación expedida a partir de la Constitución no brindaban las herramientas suficientes para la implementación de esta ambiciosa política, por lo que desde el gobierno se inició el camino político y legislativo para la expedición de la Ley 388 de 1997, denominada Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388/97) (Arbouin-Gómez 2012).

En la exposición de motivos del proyecto de ley que originó la Ley 388/97, se señalaba como antecedentes el caos urbano y la necesidad de la intervención del Estado en el mercado de suelo. Esta necesidad se justificaba en la constatación de las consecuencias de la liberalización de dicho mercado, tales como el crecimiento urbano desordenado, el deterioro ambiental y del espacio público, los problemas de movilidad, la especulación y consiguiente incremento de los costos de suelo, la lotización informal, el déficit de vivienda de interés social y de servicios, la desconexión entre áreas rurales y urbanas, la expansión urbana, el aumento de los costos de operación urbana, la marginación de amplios sectores de la población y el crecimiento de la inseguridad, entre otras (Congreso de Colombia 1995 en AMB 2021). La concepción del rol del Estado frente al mercado y la concepción del derecho a la propiedad y sus límites fue crucial en el diseño de los instrumentos legales de reforma urbana en Colombia. El proyecto de ley que dio paso a la Ley 388/97 fue propuesto por el Senador Aurelio Iragorri Hormaza, siendo presidente de la República Ernesto Samper Pizano, ambos del PLC y ambos también proponentes del Proyecto de ley que dio paso a la Ley 9/89 (Arbouin-Gómez 2012).

La Ley 388/97 buscaba armonizar el derecho urbanístico colombiano con los nuevos postulados constitucionales (Pinilla 2003) y está orientada a ampliar la competencia de gestión de suelo de los municipios, garantizar la función social de la propiedad y fortalecer la coordinación multinivel. Se basa en los principios de función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de las cargas y los beneficios que genera la ciudad (Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997). Constituye un importante instrumento de gestión de suelo en tanto ofrece alternativas

de prevención frente a la urbanización ilegal, el desarrollo de planes maestros y planes parciales que orientan la inversión pública de manera efectiva y equitativa, la definición de suelo de protección, la recuperación de plusvalía generada por la inversión pública, entre otros (MAVDT et al. 2005).

Si bien, en un primer momento dentro del proceso de consolidación del derecho urbanístico colombiano primó una concepción de la función social de la propiedad orientada hacia la modernización capitalista, que buscaba que el suelo se inserte en la lógica de producción agrícola o inmobiliaria, también tenía una línea de corte social que propugnaba la distribución de la tierra. Esta línea, a su vez, se ha ido enriqueciendo con la jurisprudencia constitucional y los debates ambientales que la entienden como un conjunto de obligaciones o responsabilidades que se pueden imponer a la propiedad, en particular del suelo (Maldonado 2008). Estos principios fundamentales relacionados con la función social de la propiedad y la preminencia del interés general plasmados en la legislación colombiana, sin duda, han incidido en la construcción del problema de la expansión urbana en Bogotá.

4.2 La legislación nacional que ha incidido en el caso de Quito

En el caso de Ecuador, hasta 2008, estuvo en vigencia la Constitución de la República expedida en 1998. Dentro de esta carta magna, no existía algo específico sobre derecho urbanístico, sin embargo, dentro del Artículo 30 donde se reconocía el derecho a la propiedad, se establecía la función social de la misma. (Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de agosto de 1998). La Constitución de 1998 tenía un carácter dual pues por un lado representaba un importante avance en el reconocimiento de derechos humanos de tercera y cuarta generación, pero, por otro lado, aunque consagraba en su articulado la economía social de mercado como modelo de desarrollo, contenía una fuerte línea neoliberal que dio paso a privatizaciones y la retirada del Estado de sectores estratégicos (Paz y Miño 2008).

En este contexto, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 2008, el derecho urbanístico del Ecuador se basaba en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM). Esta ley fue expedida por la Junta Militar de Gobierno, el 31 de enero de 1966 (Ojeda 2007) luego de un amplio proceso de estudio donde intervinieron expertos nacionales e internacionales e importantes sectores de la población (Neira 2014). A partir de 1971, la LORM fue reformada mediante 23 cuerpos legales y codificada en 2004 por mandato de la Constitución de 1998 (Codificación 2005-016. RO/ 159 de 5 de diciembre de 2005).

La LORM señalaba, como uno de los fines esenciales de los municipios, la planificación e impulso del desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales. Además, definía entre sus funciones de ordenación del territorio la preparación del plan de desarrollo municipal en el ámbito social, económico, físico y administrativo; elaboración de programas y proyectos específicos; formulación de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; elaboración y aprobación de proyectos de urbanización; zonificación; estudio y previsión de posibilidades de crecimiento y zonas de expansión; concesión de licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias; control del cumplimiento de las normas administrativas sobre el uso de la tierra, la ordenación urbanística y la protección del paisaje; tramitación de permisos; reglamentación del tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse; aprobación de planos de toda clase de construcciones y control de la estabilidad de los edificios (Codificación 2005-016. RO/ 159 de 5 de diciembre de 2005).

La LORM tuvo una vigencia de 44 años y pese a las modificaciones a las cuales fue sometida durante este tiempo, llegó a estar obsoleta y su desprestigio dio lugar a una multiplicidad de actos ilegítimos, afectando la seguridad jurídica y favoreciendo la discrecionalidad (Neira 2014). Además, por la época en la que surgió, estaba basada en el modelo de la planificación física, orientada hacia el orden territorial, la zonificación y el control, por lo cual los planes reguladores eran su instrumento estrella. Bajo este mismo enfoque, otorgaba un rol preponderante a la administración municipal en el planeamiento urbanístico, aunque se considera que estaba más centrada en la regulación del aparato municipal que en la gestión del territorio (MIDUVI 2018).

Respecto a los instrumentos de gestión de suelo, la ley en mención planteaba un conjunto de opciones que comprendían la adquisición de tierra, la cesión y la servidumbre y la expropiación y algunos de instrumentos de recuperación de plusvalía como la contribución especial de mejoras y otros mecanismos, vinculados al impuesto predial, que gravaban la especulación. Sobre este aspecto, se consideraba un cobro adicional sobre terrenos no edificados o edificaciones obsoletas ubicadas en zonas urbanas de promoción inmediata y la posibilidad de expropiación en el caso de que estos se encontraran ubicados en zonas urbanizadas.

Incluso, el Artículo 322 de la mencionada ley indicaba que, cualquier persona natural o jurídica, podría solicitar al municipio respectivo la expropiación de los inmuebles que se

hallaren comprendidos en los casos antes indicados para la generación de programas de urbanización y de vivienda popular. Además, establecía que todas las operaciones previstas en los planes reguladores eran de interés público o social, lo cual era un requisito establecido por la misma ley para realizar expropiaciones (Codificación 2005-016. RO/ 159 de 5 de diciembre de 2005). Sin embargo, la LORM carecía de mecanismos adecuados para la aplicación del impuesto predial como instrumentos de tutela de la función social de la propiedad (Neira 2014). Adicionalmente, entre los impuestos municipales contemplados en la ley se encontraba el impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos. Resulta interesante evidenciar que este impuesto haya permanecido en la ley pese a la línea neoliberal que promovió la Constitución de 1998. Sin embargo, cabe recalcar que, este tributo que comprendía el 10% sobre las utilidades por la venta de inmuebles, contenía varias exenciones en función del pago de otros tributos como las contribuciones especiales de mejoras y otros elementos deducibles que debía reglamentar cada municipio (Codificación 2005-016. RO/ 159 de 5 de diciembre de 2005).

La LORM al igual que la legislación colombiana, estaba marcada por el urbanismo español de los años 50, pero además por la constitución mexicana de 1917 que reconocía la función social de la propiedad. La función social de la propiedad se recogió en las Constituciones ecuatorianas desde 1929 y fue el sustento para la implementación de la Reforma Agraria en el país, aunque no fue debidamente instrumentada para ser aplicada en el ámbito urbano. Por otro lado, el enfoque era tributario pues se centraba en la generación de impuestos como mecanismos de control, aunque no se puede negar que incluía, excepcionalmente, algunos instrumentos orientados a prevenir la especulación en el mercado inmobiliario (Neira 2014).

En términos generales, funcionó como un instructivo al cual se remitía cada administración municipal, procurando, en el mejor de los casos, una interpretación textual y rigurosa. A sabiendas que la legislación ecuatoriana, incluida la LORM, se ha caracterizado por ser confusa y contradictoria, se generó una cultura basada en la interpretación de la ley, lo cual dejaba paso a la discrecionalidad o el excesivo formulismo (Neira 2014). En este marco, la aplicación de los instrumentos presentes en la LORM fue débil, lo cual se evidencia en el bajo porcentaje de ingresos tributarios generados por los municipios, el cual, entre 2000 y 2008, correspondía a apenas el 16,4%, en promedio (Pérez 2010)

La LORM permaneció vigente hasta 2010, año en el que se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) con base en la

Constitución de la República de 2008, el cual establece la organización político administrativa del territorio ecuatoriano (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010). Cabe señalar que, la nueva Constitución, representó un cambio de paradigma en relación con el modelo de desarrollo del país, teniendo como antecedente un periodo de gran inestabilidad política¹⁶ y una devastadora crisis económica¹⁷ a finales de la década de los 90. Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República en 2008, se fortaleció la autonomía y descentralización de los gobiernos locales, así como las competencias de ordenamiento territorial. Dicha Constitución fue la antesala del desarrollo de legislación complementaria que fortaleció las competencias de ordenamiento territorial como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) de 2016.

La Constitución de la República de 2008 señala en su Artículo 415, como responsabilidad del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)¹⁸, la adopción de políticas de ordenamiento territorial y uso de suelo que permitan “(...) regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”. Además, en relación con el urbanismo es de suma importancia los principios que se establecen en el texto constitucional a partir del reconocimiento del derecho a la ciudad. El Artículo 30 de la Constitución de 2008 determina “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

¹⁶ Entre 1997 y 2005 se sucedieron siete mandatarios, solo tres de ellos electos, los mismos que fueron derrocados mediante revueltas populares apoyadas finalmente por el ejército.

¹⁷ El PIB cayó en 7.3% medido en sucres y en más del 30% medido en dólares y la pobreza pasó de 34% a 71% y la extrema pobreza del 12% al 35% entre 1995 y 2000. Esta crisis fue provocada por varios factores externos tales como los estragos del fenómeno del Niño, la crisis financiera internacional y la caída mundial de los precios del petróleo, así como por factores internos como el salvataje de la banca privada por parte del Estado, la debilidad del mercado interno, los altos niveles de desempleo, el mal manejo administrativo en lo público, la corrupción generalizada, entre otros (Acosta 2006)

¹⁸ La Constitución de la República del Ecuador (2008) señala en su artículo 238 que los gobiernos autónomos descentralizados corresponden a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales y que estos “(...) gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (Registro Oficial 449 de 20-oct-2008)

En un contexto de desencanto con la democracia y deslegitimación de los partidos políticos, la fuerza política liderada por Rafael Correa, ganó las elecciones en 2007 con base en una propuesta de revolución ciudadana contraria al modelo económico neoliberal y los partidos políticos tradicionales (Ortiz 2008). En el 2007, Correa convocó a una Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de la República de 2008, la misma que plantea un nuevo modelo de economía que rompe con el modelo neoliberal, recupera el papel del Estado, modifica la estructura estatal en función de la garantía de derechos, la participación y el control social y recupera y reivindica la función social de la propiedad, entre otros aspectos (Paz y Miño 2008)

En el marco de este nuevo paradigma de desarrollo, la Constitución de la República de 2008 también estableció nuevos instrumentos de planificación territorial y, así, el COOTAD codificó la normativa legal relacionada con los GAD. El COOTAD especifica las competencias de los distintos niveles de gobierno, manteniendo una línea de fortalecimiento a la autonomía y la descentralización y promoviendo la participación ciudadana activa en la planeación, desde una perspectiva de desarrollo que va más allá de la planificación física (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010). La expedición del COOTAD fue complementada con la del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, cuyo objeto es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Este código destaca, como uno de los fines de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad y establece, como uno de los componentes de los PDOT municipales, la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo (Registro Oficial N° 306 de 22 de octubre del 2010)

El COOTAD, por su parte, determina la obligatoriedad del desarrollo de un PDOT para todos los niveles de gobierno y, aun cuando su ámbito específico no abarca el ordenamiento territorial y el uso y gestión de suelo, incluye algunos instrumentos sobre esta materia para los municipios. Establece la adjudicación de fajas, incluida la adjudicación forzosa; la potestad administrativa de integración o unificación de lotes; la participación y adjudicación para regularización de asentamientos irregulares y la reestructuración de lotes orientada a distribuir de manera equitativa los beneficios y cargas de la ordenación urbana entre los propietarios (Registro Oficial N° 306 de 22 de octubre del 2010).

Además, el COOTAD mantiene los impuestos a los predios urbanos y rurales, alcabalas a los inmuebles no edificados, a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos, así como la contribución especial de mejoras, de manera similar a lo previsto en la LORM (Neira 2014). El objetivo central del COOTAD es la definición de la división política administrativa del territorio, como lo indica su mismo nombre. Sin embargo, perentoria y someramente contuvo una parte la normativa urbanística, dado que a través del COOTAD se derogó la LORM. Al codificar la normativa de todos los gobiernos subnacionales, el COOTAD recogió el contenido de su antecesora hasta que entró en vigencia la LOOTUGS, publicada en 2016, la cual derogó varios artículos del COOTAD.

Aunque de manera no explícita, la Constitución de la República de 2008 diferencia a la competencia de ordenamiento territorial y la de uso y gestión de suelo. La primera corresponde a todos los niveles de gobierno mientras que la segunda es exclusiva de los gobiernos municipales y tiene un fin más específico y una escala menor (Benabent y Vivanco 2017). Cabe señalar que la aprobación del COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se dio dentro de un periodo de gobierno donde el Ejecutivo gozaba de una aprobación de más del 50% de la población (CEDATOS, 2017) y contaba con el 47% de los escaños de la Asamblea Nacional (CNE 2014), lo cual le daba un importante poder de negociación

Por otro lado, el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad, en 2008, fue un hito fundamental para el urbanismo en el Ecuador, dado que, a partir de su constitucionalización, este fue recogido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, denominado para este periodo Plan Nacional para el Buen Vivir-PNBV¹⁹. Como fruto de la participación activa de la sociedad civil, se logró plasmar dentro del PNBV una política orientada a: “Garantizar el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo principios de sustentabilidad, justicia social, equidad de género y respeto cultural” (SENPLADES, 2009: 261) y lineamientos que contemplaban la aplicación de mecanismos de redistribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública y el impulso a distintas formas de producción y gestión social del hábitat, entre otros aspectos (SENPLADES 2009, 293). Sin embargo, los lineamientos no contenían metas debido a la falta de indicadores que den cuenta de este nuevo derecho constitucional, lo cual limitó su

¹⁹ La Constitución del Ecuador de 2008 define como fin del régimen de desarrollo la garantía del buen Vivir o “Sumak Kawsay”, por su traducción al quichua, el mismo que consiste en el ejercicio pleno de derechos y responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a la diversidad y de la convivencia armónica con la naturaleza

implementación (Pinto, Córdova y Bell Sancho 2023).

En 2013, dentro de la actualización del PNBV para el periodo 2013-2017, se señaló como uno de los ejes de trabajo la “Revolución Urbana”, basada en los principios del derecho a la ciudad respecto a la gestión democrática, la garantía de la función social y ambiental del suelo urbano y su equilibrio con lo rural y el ejercicio pleno de la ciudadanía (SENPLADES 2013, 136). En cuanto a política urbana, se incluyeron lineamientos sobre acceso a espacio público, ordenamiento territorial, control de asentamientos humanos irregulares, promoción de la organización comunitaria y la participación ciudadana, aplicación de estándares ambientales y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, fomento al desarrollo productivo, recuperación de espacios construidos y recuperación de la identidad cultural, entre otros (SENPLADES 2013). No obstante, otros elementos clave para la concreción del derecho a la ciudad como el desarrollo de mecanismos para la gestión de suelo y la aplicación de mecanismos de redistribución de cargas, beneficios y captación de plusvalías o rentas extraordinarias generadas por la inversión pública, que contenía el PNBV 2009-2013, fueron excluidos en el PNBV 2013-2017.

El diagnóstico del PNBV 2013-2017 fue más exhaustivo en cuanto al desarrollo urbano respecto del PNBV del periodo anterior, abordando la ausencia de planificación, regulación y control, la segregación urbana y la influencia de las prácticas especulativas en los procesos de expansión, así como sus consecuencias en términos ambientales y sociales. También se analizó la problemática de los asentamientos humanos informales y el acceso a espacio público de la población (SENPLADES 2013). Sin embargo, de manera similar a lo que sucedió con el PNBV 2009-2013, las metas no correspondían con los principios del derecho a la ciudad, sino que respondían a los indicadores existentes, afectando el alcance de los postulados plasmados en el PNBV.

Dentro de este mismo proceso de fortalecimiento de la gestión de suelo en Ecuador, con base en el derecho a la ciudad, en 2016, se expidió la LOOTUGS. Esta ley tiene el objeto de regir el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural (Registro Oficial N° 790 - Suplemento 5 de julio de 2016 – 3). En el contexto antes descrito, la LOOTUGS cubre el vacío jurídico en torno al urbanismo dejado por la derogatoria de la LORM, posibilita la unificación de los instrumentos de planeamiento a nivel cantonal, que a veces se encuentra viciados por intereses locales, y amplía la legislación sobre

planificación y gestión urbanística, así como el alcance del ordenamiento territorial dentro de los respectivos planes (Benabent y Vivanco 2017).

En adición, la expedición de esta ley se debió a que, aunque el COOTAD fortalece la planificación territorial, los instrumentos que plantea se basan únicamente en el derecho administrativo y resultan insuficientes para garantizar una redistribución equitativa de la renta urbana, cuya ausencia se expresa en las diversas prácticas del mercado informal de suelo. Por este motivo, la LOOTUGS se propuso como un instrumento normativo que habilita al gobierno central a dictar políticas nacionales de ordenamiento territorial con base en su rectoría y, a la vez, brinda a los municipios un conjunto de herramientas para la gestión de suelo (MIDUVI 2018).

La LOOTUGS generó instrumentos de planeación y de gestión orientados hacia la concreción de la función social de la propiedad y de la ciudad y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Considera la intervención en la morfología urbana, la estructura predial y el mercado de suelo, así como el financiamiento del desarrollo urbano y la gestión del suelo de asentamientos de hecho. Para la implementación de todo lo antes indicado, la LOOTUGS establece un régimen institucional que incluye un Consejo Técnico de uso y gestión de suelo²⁰, el cual tiene como atribuciones emitir regulaciones nacionales de carácter obligatorio y asesorar a los GAD sobre la aplicación de la ley y la normativa técnica relacionada. Incluye, además, la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo-SOT como parte de la Función de Transparencia y Control Social con capacidad sancionatoria (Registro Oficial N° 790 - Suplemento 5 de julio de 2016 – 3). Esta última entidad ha generado mucha controversia pues ha sido acusada de atentar contra la autonomía de los municipios.

En 2016, también fue promulgada la Ley para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos (Ley de Plusvalía), con base en el Artículo 376 de la Constitución de la República de 2008, el cual prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008). Esta Ley contenía algunas reformas al COOTAD orientadas a fortalecer las obligaciones de los diferentes

²⁰ El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo incluye a la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá, y pondrá en funcionamiento una Secretaría Técnica; la máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente y un representante de los GAD municipales o metropolitanos.

actores respecto a la actualización de los catastros y la implementación de un impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles. Este impuesto gravaba la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles orientados a la promoción inmobiliaria y construcción para comercialización y para fines elusivos o evasivos (Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de diciembre de 2016). La Ley fue derogada en 2018 después de una consulta popular.

La promulgación de la LOOTUGS y la Ley de Plusvalía se dio en un complejo escenario político. Si bien, para el periodo 2013-2017, el partido de gobierno alcanzó el 73% de los escaños de la Asamblea Nacional, logrando una mayoría absoluta que le permitía aprobar fácilmente sus iniciativas legislativas, la popularidad del gobierno había bajado al 40% para el 2016 (CEDATOS 2017). Como se verá más adelante, el crecimiento de la desaprobación hacia el gobierno jugó un rol importante en la derogatoria de la Ley de Plusvalía.

Para 2017, el partido de gobierno volvió a ganar las elecciones, teniendo como candidato a quien fuera su vicepresidente en el primer periodo, Lenin Moreno. Rápidamente se evidenció un distanciamiento entre Correa y Moreno, el cual se apreció de manera notoria en el llamado a una consulta popular por parte del nuevo mandatario. Dentro de la consulta, se propusieron varias preguntas, entre las que se ponía a consideración del pueblo ecuatoriano la derogatoria de la Ley de Plusvalía. La Consulta popular, desarrollada en febrero de 2018, contenía diversas preguntas relacionadas con corrupción; reelección; el rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; explotación petrolera y minera; delitos contra niños, niñas y adolescentes y plusvalía. Todas las preguntas correspondían a enmiendas constitucionales, excepto la relacionada con la derogatoria de la Ley de Plusvalía.

Para todas las preguntas, la opción de “sí” ganó con más del 63% de los votos, incluida la pregunta relacionada con la Ley de Plusvalía, planteada de la siguiente manera: “¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como «Ley de Plusvalía», ¿según el Anexo 1?”. Los resultados evidenciaron la polarización que vivía el país en ese momento, pues la votación mostraba una tendencia que relacionaba el “sí” con la oposición al ex Presidente Correa y el “no” con el apoyo hacia esta figura política y su partido. Por esta razón, preguntas que en otras circunstancias podían haber contado con un porcentaje mucho más alto de aprobación, como aquella que consultaba sobre la posibilidad de que los delitos sexuales en

contra de niñas, niños y adolescentes nunca prescriban, igual alcanzó aproximadamente un 30% de votos negativos.

Sin embargo, cabe señalar, que, en este contexto, la pregunta relacionada con la plusvalía fue una de las que mayor porcentaje de votos negativos obtuvo con un 36.76%, el cual no fue suficiente para mantener dicha ley. La derogatoria de la Ley de Plusvalía fue promovida desde el sector inmobiliario, aduciendo que generaba efectos negativos en la economía, dado el impacto de este sector en la generación de empleo. También en algunos casos, los argumentos se basaban en la defensa de la propiedad privada²¹. Cabe señalar que la confluencia de la mencionada ley con un ciclo de recesión económica para el sector de la construcción, que venía desde 2014, constituyó uno de los principales argumentos de los proponentes de su derogatoria (Guamán y Vivanco 2020).

Tras la derogatoria de la Ley de Plusvalía, entre 2018 y 2020, también surgieron propuestas de derogatoria de la LOOTUGS, sobre todo desde los municipios, los cuales proponían unificarla con el COOTAD, eliminando la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, por considerarla como un mecanismo de control que iba en contra de la autonomía²². Sin embargo, no se debe menospreciar el hecho de que en su Artículo 7, la LOOTUGS plantea el control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y desarrolla un conjunto de instrumentos para regular el mercado de suelo, en la misma línea de lo planteado en la Ley de Plusvalía.

Cabe señalar que una vez que se derogó la Ley de Plusvalía, las críticas a la LOOTUGS se han centrado en las limitaciones que impone a la autonomía de los Municipios, desde una perspectiva política. Desde el lado técnico, las críticas se dirigen a la superposición de lineamientos que contiene en relación con lo dictaminado en la Constitución de la República (2008), el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Pauta 2014), así como algunas contradicciones en sus definiciones y procedimientos, que terminan dificultando su aplicación²³ (Benabent y Vivanco 2017; 2021). Sin embargo, han existido también voces a favor de la LOOTUGS y, a la fecha, esta sigue vigente.

²¹ Al respecto se puede revisar diversos comunicados de prensa como Pacheco 2018; Rumbea 2018; Vela 2018; El Universo 2018; Viveros 2017.

²² Al respecto se puede revisar algunos comunicados de prensa como Radio Pichincha 2020; Vélez 2020.

²³ Para Benabent y Vivanco (2021) la legislación ecuatoriana unifica la planificación de desarrollo (mediano plazo) con la planificación territorial (largo plazo) y la normativa sobre ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo se encuentra dispersa en varios cuerpos legales.

En conclusión, dentro del periodo de estudio se contraponen dos paradigmas de política de gestión de suelo en Ecuador. El primero, vigente hasta 2008, se basaba en la planificación física del territorio y aunque contenía herramientas de gestión que limitaban el derecho de la propiedad del suelo con base en la función social de la misma, no era clara en cuanto a su enfoque, no contaba con mecanismos adecuados que garanticen su implementación y estuvo vigente en el marco de gobiernos que implementaron políticas de corte neoliberal. El segundo, surgido a partir de la Constitución de la República de 2008, se centra en la función social y ambiental de la propiedad, sustentada en el derecho a la ciudad, y ha procurado generar instrumentos para concretizarla, lo cual ha provocado la reacción del sector inmobiliario.

El paradigma predominante en la legislación urbana, a partir de la Constitución de la República de 2008, entiende al urbanismo como una función pública y al suelo como un recurso estratégico, escaso y no reproducible y que por tanto no debe subsumirse a las leyes de la oferta y la demanda (Guaman y Vivanco 2020). Este paradigma exige ciertos deberes a sus propietarios, similar a lo que sucede con la legislación colombiana y española (Goyas et al. 2016) y es contraria a una visión liberal que defiende de manera prioritaria la propiedad privada, incluida la del suelo.

El cambio de paradigma ha comprendido varios conflictos, dentro de los cuales ha participado activamente el sector inmobiliario, donde al igual que en el caso colombiano ha ganado algunas batallas y ha perdido otras. El hecho de que, el proceso constituyente del cual emerge el cambio de paradigma, haya sucedido 17 años luego que en Colombia, no es un tema menor. Por ese motivo, en Ecuador, aun la discusión no está zanjada y la legislación generada se encuentra todavía en proceso de implementación e incluso de validación. En todo caso, el devenir de los distintos paradigmas vigentes en el periodo de estudio en el caso de Ecuador, se han visto reflejados en los instrumentos de planeación de Quito y en la construcción del problema de la expansión urbana, como se verá en la siguiente sección.

4.3 La construcción del problema de la expansión urbana y su causalidad dentro de los planes de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá

Tanto en el caso colombiano como en el ecuatoriano, la legislación nacional ha tenido una gran incidencia en el contenido de los planes de ordenamiento territorial, a nivel local. Es por esta razón que el ámbito de disputa de los actores inmobiliarios, en los dos casos, se desarrolló a ese nivel, aunque en temporalidades distintas por las épocas en las que se

expidieron las constituciones y sus consiguientes leyes. Para el periodo de estudio, la Ley 388/97 se encontraba más afianzada tras décadas de propuestas legislativas de reforma urbana y los fallos dictaminados por la Corte Constitucional, como se vio en acápites anteriores. Incluso, como señala Montoya (2014), esta línea de trabajo se difundió internacionalmente como un nuevo urbanismo, promovido desde administraciones municipales de izquierda. En el caso ecuatoriano, el periodo analizado corresponde a la época de conflictos entre las posturas a favor y en contra de la regulación del mercado de suelo, las cuales fueron más evidentes a nivel nacional, como se mostró en el capítulo anterior.

Aunque, sin duda, el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial sí ha comprendido disputas a nivel local, en los dos casos ha prevalecido el enfoque contenido en la legislación nacional. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en el caso colombiano, los actores inmobiliarios tuvieron que adaptarse al entorno normativo e institucional nacional (Borrero 2007) aunque, desde otro punto de vista, la normativa local de ordenamiento territorial también fue un instrumento para diluir las regulaciones nacionales establecidas para la gestión y uso de suelo (Montoya 2014). En el caso ecuatoriano, la aplicación de la LOOTUGS y la nueva forma de abordar la gestión de suelo recién se han visto reflejadas en la actualización del plan de ordenamiento territorial postergada para 2021 tras la pandemia de la COVID-19. Por tanto, su incidencia se encuentra por fuera del periodo de estudio. En este contexto, a continuación, se analiza la manera en que la expansión urbana ha sido abordada en los instrumentos de planificación de Quito y Bogotá, entre 2001 y 2019, destacando la incidencia de la legislación urbanística nacional.

Para empezar, en el caso de Bogotá, con base en lo establecido en la Ley 388/97, se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Capital de Bogotá por medio del Decreto 619 del 28 de julio de 2000, revisado en ese mismo año y más tarde en 2003, y cuyas revisiones fueron compiladas en 2004, mediante el Decreto 190 de 2004 (Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004). Cabe señalar que todo este proceso se desarrolló en el contexto de alcaldías que proponían en ese momento dos líneas de gobierno distintas, correspondientes a la de Enrique Peñalosa y de Antanas Mockus, pero que debido a la institucionalidad existente definieron un POT desde un enfoque bastante progresista, de acuerdo con actores involucrados entrevistados para la presente investigación.

Dentro del POT (2004), la expansión urbana es entendida como fruto de los procesos de conurbación, un manejo no concertado de los usos de suelo a nivel de Distrito y de Región en las zonas periféricas a los nodos urbanos y las zonas de influencia de los sistemas de movilidad, así como la desarticulación de las políticas y proyectos de dotación de servicios públicos con la planificación regional. En este contexto, se identificaba que la presión por suburbanizar la sabana y los cerros colindantes de Bogotá ponía en riesgo los suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital (Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004).

El control de la expansión urbana se reconocía como un objetivo central debido a su correlación con la importancia dada a la C²⁴, concebida como la base del ordenamiento territorial para Bogotá. En línea con estas prioridades, se destacaba como funciones de la estructura rural la conservación de los valores y servicios ambientales y la productividad y sostenibilidad de la actividad agropecuaria. A su vez, para la estructura urbana se proponía una ciudad continua, compacta y densa, compuesta por un conjunto de centralidades alrededor de un centro metropolitano (AMB 2020).

Cabe indicar que la importancia dada a la EEP fue fortalecida en la revisión de 2003. En este proceso, se incluyeron como principios básicos del ordenamiento territorial la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales; el perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos y la integración socio económica y espacial de su territorio urbano y rural a todo nivel, desde un enfoque regional (Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004). Estos principios orientaban el POT y constituyeron el marco desde el cual se construyó a la expansión urbana como un problema de política pública en tanto lo contradice.

Otra línea desde la cual se abordaba la expansión urbana en el POT era la importancia dada al uso eficiente del suelo y algunas problemáticas sociales como la segregación. Por esta razón, se buscaba la optimización del uso del suelo mediante acciones urbanísticas orientadas

²⁴ El Artículo 72 del POT definía la Estructura Ecológica Principal como “la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible”.

a consolidar la estructura urbana, pues se partía de un modelo territorial basado en la densificación y mezcla de usos. Así, para el 2020, 20 178,25 hectáreas, equivalentes al 53,17% del suelo urbano de la ciudad, hacían parte del tratamiento de consolidación (AMB 2020).

Además, en línea con sus objetivos y principios, el POT establecía ocho programas prioritarios, entre los cuales se planteaba la consolidación y sostenibilidad de los sistemas generales del plan de ordenamiento territorial y la consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del Distrito Capital, evidenciando la importancia dada a la expansión urbana como un problema de política pública. El POT establecía como base para su implementación la comprensión de los efectos del ordenamiento territorial sobre el mercado del suelo inmobiliario y planteaba como uno de sus objetivos el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión y regulación con miras a la redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y la regulación del mercado del suelo (Decreto Distrital 190 de 22 de Junio de 2004), a tono con los principios establecidos dentro de la Constitución de Colombia y la Ley 388/97.

Cabe destacar que el POT se mantuvo vigente durante 20 años, en medio de varios controvertidos procesos para su actualización, los cuales no lograron concretarse. Las pugnas políticas que se dieron en la ciudad durante el periodo de estudio, el cual corresponde a los primeros años de gobiernos municipales electos democráticamente, no permitieron un escenario idóneo para su revisión. En este contexto, un intento de reforma no alcanzó a ser concertada con la autoridad ambiental en 2010 y el Decreto Distrital 364 de 2013, por medio del cual se revisó el POT, fue suspendido provisionalmente por auto del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2014, debido a que se consideró que el alcalde Mayor de Bogotá se arrogó una facultad de la cual carecía, al expedir el acto administrativo acusado (AMB 2018c). En 2019, la propuesta de actualización presentada por el alcalde tampoco fue aprobada (AMB 2020).

En el caso de Quito, durante el periodo de estudio se sucedieron tres instrumentos de planeación que se desarrollaron en el marco de cada nueva administración, con sus respectivas diferencias, pero, en todos los casos, destacando la expansión urbana como un problema de política pública. En 2000, se emitió el Plan General de Desarrollo Territorial-

PGDT 2000-2020 que planteaba el crecimiento expansivo y la subocupación del territorio²⁵ como una de las principales problemáticas del DMQ. Señalaba como causas de estos fenómenos el comportamiento del mercado de suelo y la falta de políticas y regulaciones sobre el uso del mismo y como algunas de sus consecuencias el deterioro ambiental y el acceso inequitativo a los servicios sociales (MDMQ 2000). El PGDT fue desarrollado durante la Alcaldía de Paco Moncayo, una administración de centro izquierda que se mantuvo en el poder durante dos periodos (2000-2004 y 2004-2009).

Dentro de la actualización del PGDT 2000-2020, desarrollada en 2006, el crecimiento de la ciudad fue matizado en función de tres realidades territoriales: la ciudad compacta e inconclusa (ciudad central), la ciudad dispersa y subocupada (área suburbana) y el espontáneo desarrollo rural (áreas no urbanizables). Esta problematización evidenciaba la interrelación entre la subocupación en las áreas centrales y la expansión en las periferias (los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui- San Antonio de Pichincha en el caso de Quito), mencionándose también, como una de las causas, la oferta ilegal de suelo en áreas no urbanizables (MDMQ 2006).

Además, en la actualización de 2006 del PGDT 2000-2020, se señalaba que los procesos de expansión tenían como consecuencia problemas de movilidad y el déficit de equipamientos y servicios básicos. En esta línea, se planteaban varios objetivos enmarcados en limitar el crecimiento expansivo, optimizar el uso de suelo, revitalizar la ciudad central y consolidar un sistema de centralidades suburbanas, desde la óptica de una ciudad policéntrica (MDMQ 2006). Cabe señalar que, a diferencia de lo que sucedía en Bogotá, el tema ambiental no se encontraba conceptualmente vinculado a la problemática de la expansión o no se lo consideraba un tema central, pese a la influencia que tuvieron los instrumentos de planeamiento bogotanos en el caso de Quito, como se puede observar en la literatura revisada para la elaboración del PGDT en 2000.

El PGDT 2000-2020 se desarrolló en una época anterior a las transformaciones que vinieron de la mano de la Constitución de 2008, pero propugnaba varios de los enfoques que posteriormente serían recogidos en la carta magna y la normativa urbanística derivada de la misma. El enfoque del ordenamiento territorial de Quito en el marco de una alcaldía de centro izquierda, coincidía con la tendencia de un nuevo urbanismo, del cual Bogotá era

²⁵ Para el 2000, alrededor de 11.000 hectáreas se encontraban vacantes y la zona urbana presentaba una densidad de 58 hab/ha (MDMQ 2000)

un referente en la época. Tras la promulgación de la nueva Constitución de la República de 2008, se convocó a elecciones generales para el 2009, dentro de las cuales el oficialista Augusto Barrera resultó electo alcalde de Quito para el periodo 2009-2014, impulsado por la gran aceptación con la que contaba en ese momento el partido del entonces presidente, Rafael Correa. En ese contexto, en 2012, se expidió el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial-PMOT 2012-2020, en cumplimiento con lo establecido en la nueva Constitución y el COOTAD.

Dentro del PMOT 2012-2022, se mantenía la expansión urbana como un problema de política pública, pero se lo analizaba de manera más detallada y se le otorgaba un rol central, con base en los postulados constitucionales sobre la función social y ambiental de la propiedad y el derecho a la ciudad. Además, se vinculaba de manera más evidente a la expansión con las problemáticas ambientales, aunque se conservó una línea similar de análisis (MDMQ 2012). Cabe recalcar que Augusto Barrea fue parte del grupo de expertos encargado de la elaboración del PGDT 2000-2020 en el año 2000.

El PMOT 2012-2022 caracterizaba el crecimiento del DMQ como expansivo y de baja densidad debido a varias ineficiencias funcionales, normativas e institucionales. Entre estas ineficiencias se señalaba la ocupación de suelo rural con importancia ambiental mediante procesos de conurbación y urbanización; un limitado marco legal para el reparto equitativo de cargas y beneficios en la ciudad; la existencia de importantes áreas de suelo urbano sin construcción; una amplia incorporación de suelo urbano en el sur, en el norte y en los valles adyacentes de la ciudad; bajas asignaciones de ocupación del suelo en ciertas áreas conurbadas; la existencia de mecanismos restrictivos que dificultan el proceso legal de urbanización; entre otros (MDMQ 2012).

El PMOT 2012-2022 identificaba, como un problema, la incoherencia entre la clasificación y los usos en tanto incentivaba la especulación y planteaba la necesidad de conocer las condiciones sociales y económicas de la oferta y demanda para regular e incidir en la producción de suelo desde el Estado. Señalaba como una problemática la falta de claridad sobre los derechos y deberes asociados al suelo, su clasificación y la norma asignada, la débil participación pública en los beneficios privados generados por las actuaciones públicas sobre el territorio y el insuficiente aprovechamiento de las fuentes de financiamiento del desarrollo urbano (MDMQ 2012).

Además, identificaba claramente al suelo como un bien económico no reproducible y reconocía que sus condiciones de localización, acceso, producción de rentas tienen efectos sobre la redistribución social. Por tanto, señalaba como objetivo de la política pública el control de la especulación del suelo, desde un enfoque similar al planteado en la legislación colombiana. En esta línea, se consideraba fundamental la intervención del Estado para garantizar la función social y ecológica de la propiedad, así como la prevalencia del interés general; la participación ciudadana para fortalecer el ordenamiento territorial; el reparto de cargas y beneficios del desarrollo urbano para garantizar la equidad y el reconocimiento del impacto en las rentas urbanas de la normativa, el ordenamiento territorial y la obra pública (MDMQ 2012).

En 2015, con base en el artículo 467 del COOTAD, el cual establece la obligatoriedad de actualización de los PDOT al inicio de cada gestión, se expidió el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015-2025. La actualización del PMDOT se realizó en un contexto político marcado por la disminución de los niveles de aprobación del entonces presidente, Rafael Correa (CEDATOS 2017), que comenzó a cobrar factura en las elecciones seccionales de 2014. En este marco, Augusto Barrera no fue reelecto y Mauricio Rodas, de una línea de centro derecha e identificado como un *outsider*, alcanzó la Alcaldía de Quito para el periodo 2014-2019.

Pese a las diferencias ideológicas entre la administración 2009-2014 y 2014-2019, el PMDOT mantuvo una línea crítica frente a la expansión urbana, basada en las ineficiencias funcionales y ambientales que genera y ya identificadas y descritas en el PMDOT anterior. Se planteaba como consecuencias de la expansión la pérdida del paisaje, depredación del suelo agrario disponible, existencia de espacios subutilizados, la necesidad de largos desplazamientos, la disminución de áreas de protección ecológica y cobertura vegetal, al incremento de los niveles de riesgo y la deficiente dotación de servicios básicos (MDMQ 2015).

El PMDOT 2015-2025 vinculaba la expansión de Quito con la ausencia de una planificación coordinada con los sistemas ecológicos y la falta de controles para contenerla, así como con la consecuente distribución inequitativa del equipamiento sobre el territorio. Sin embargo, también señalaba, como una de las causas de la expansión, la lentitud de los procesos de urbanización provocada por una falta de incentivos económicos y sociales (MDMQ 2015). El PMDOT 2015-2025 no asociaba la expansión con lógicas especulativas de subutilización de suelo sino con la ausencia de incentivos para promover la consolidación de ciertas zonas

centrales. La construcción del problema de la expansión urbana evidenciaba una forma distinta de abordarlo, que no cuestionaba la falta de límites a la propiedad privada, sino que por el contrario se orientaba a la generación de incentivos y no a la adopción de regulaciones al mercado de suelo. Era totalmente ajena a los principios del derecho a la ciudad sobre función social y ambiental de la propiedad o distribución equitativa de cargas y beneficios, a los cuales no se hacía referencia alguna en el nuevo plan.

Otro de los problemas identificados en torno a la expansión urbana en el PMDOT 2015 – 2025 era el crecimiento de los asentamientos informales, señalándose como sus causas la existencia de mercados informales de suelo, la autoocupación organizada para evitar el cumplimiento de normas técnicas y la propiedad colectiva de la tierra (derechos y acciones, escrituras globales, herencias) (MDMQ 2015). En ningún caso se aludía a las dificultades de acceso de la población con menores recursos económicos a mercados legales de suelo o la deficiente oferta que existe al respecto. Estos enfoques evidencian una comprensión más individualista y liberal de la problemática, lo cual se veía reflejado en la instrumentación.

Tanto en Quito como en Bogotá la construcción de la expansión urbana como un problema de política se basa en la concepción de una falla de gobernanza, que reconoce intereses de los actores involucrados y no se entra en un análisis abstracto de las fallas de mercado. Además, de acuerdo con el análisis desarrollado, para el periodo de estudio, a nivel de la legislación nacional, Bogotá ya había consolidado el enfoque de función social y ambiental de la propiedad en la comprensión del desarrollo urbano y, por tanto, en el abordaje de la expansión urbana. Este marco, incidió en el diseño del POT de Bogotá y la permanencia de este instrumento permitió mantener un mismo hilo conductor para la construcción de la expansión urbana como problema de política en las distintas administraciones locales. La influencia de los intereses inmobiliarios, a nivel local, se podrá evidenciar de manera más concreta en la instrumentación y la intervención, como se verá más adelante.

En el caso de Quito, el periodo de estudio coincide con un proceso de debate sobre la concreción de la función social y ambiental de la propiedad en la política pública, a nivel nacional. En este contexto, la derogación de la Ley de Plusvalía muestra claramente el rol de los actores inmobiliarios en defensa de sus intereses, a partir de un discurso que destacaba la defensa de la propiedad privada. El contexto nacional tuvo una importante incidencia a nivel local, no obstante, el paradigma de la función social y ambiental de la propiedad sufrió algunos embates tras la derogación de la Ley de Plusvalía, la pérdida de aceptación del

entonces presidente Correa y la consecuente pérdida de la Alcaldía por parte del partido de gobierno.

En este marco y en medio de un continuo proceso de actualización de los planes de ordenamiento territorial, la expansión urbana se mantuvo presente como un problema dentro de los diferentes instrumentos de planeación en Quito. Sin embargo, el análisis de sus causas varió en cada plan, principalmente en la última actualización. Por un lado, si bien, dentro del PGDT 2000-2020 se identificaba como una de las causas de la expansión la falta de regulación del mercado de suelo, los mecanismos específicos mediante los cuales funciona dicho mercado, las limitaciones a la propiedad que conllevan la regulación del mercado de suelo y la identificación del rol de los actores inmobiliarios en los procesos de expansión no eran suficientemente claros.

Por otro lado, el PMOT 2012-2022 fue el instrumento que mayor similitud guardaba con el POT de Bogotá en el análisis de la causalidad de la expansión urbana. En este instrumento, la incidencia del mercado de suelo y la relevancia del principio de la función social y ambiental de la propiedad eran evidentes, pero su periodo de vigencia fue muy corto, como se analizará más adelante. Por el contrario, el PMDOT 2015-2025, dejaba de lado un abordaje de los límites de la propiedad y la necesidad de regulación del mercado de suelo en la causalidad de la expansión urbana. Esta revisión de los distintos procesos de construcción de la expansión urbana como problema de política pública en Quito comprueba, con ciertos matices, los observables propuestos para la primera parte del mecanismo causal de la presente investigación respecto a la manera en que se invisibilizó la responsabilidad de los desarrollos inmobiliarios en la expansión urbana y se omitió la discusión sobre los límites del derecho a la propiedad.

El análisis evidencia que la presencia de la función social y ambiental de la propiedad como un principio que orienta el análisis de la causalidad de la expansión urbana coincide con la presencia de liderazgos locales y/o nacionales de centro izquierda o izquierda. Esto a su vez, se encontraba relacionado con la vigencia y legitimidad de la normativa nacional. Sin embargo, no se puede menospreciar la incidencia de la historia de desarrollo urbano en cada una de las ciudades, donde se evidenció una fuerte influencia de tendencias internacionales del urbanismo y la planificación. Los principales aspectos analizados en esta sección se resumen en la tabla 1.10.

Tabla 1.10. Causalidad de la expansión urbana dentro de los instrumentos de control en Quito y Bogotá en los distintos periodos

Periodo	Contexto	Causalidad de la expansión urbana
Bogotá		
2001-2019	<p>Se tiene como marco normativo la Constitución Política de 1991, la Ley 388/97 y el POT 2000-2020 (actualizado en 2003).</p> <p>Todos los instrumentos de política antes mencionados se diseñaron en un momento en que las reformas se han consolidado, apuntaladas con los fallos de la Corte Constitucional y la línea política de los gobiernos municipales de turno.</p>	<p>La expansión urbana es entendida como fruto de los procesos de conurbación, un manejo no concertado de los usos de suelo y la desarticulación de las políticas y proyectos de dotación de servicios públicos con la planificación regional. Su relevancia como problema de política pública se asocia a su impacto en el Estructura Ecológica Principal.</p> <p>La expansión urbana está relacionada con el funcionamiento del mercado de suelo, el cual debe ser regulado. La posibilidad de regulación de este mercado se basa en el principio de función social y ambiental de la propiedad</p>
Quito		
2000-2012	<p>Hasta 2008, se tiene como marco normativo la Constitución de la República del Ecuador de 1998 y la LORM (1966). Desde 2008, el marco normativo nacional es la Constitución de la República del Ecuador de 2008, COOTAD, Código Orgánico de Finanzas Públicas y el PNBV 2009-2013. El instrumento vigente a nivel local fue el PGDT 2000-2020 (actualizado en 2006)</p> <p>A nivel nacional, se enfrenta un contexto de crisis económica y política en el marco de la implementación de políticas de corte neoliberal, que dio paso a un proceso constituyente en 2008. A partir de ese momento, a nivel nacional, se vive el desarrollo de un marco normativo que responda a la nueva Constitución, en el contexto de una alta popularidad del gobierno nacional.</p> <p>El alcalde estuvo al frente de la administración durante dos periodos y era de una línea política de centro izquierda.</p>	<p>La expansión urbana es entendida como producto del comportamiento del mercado de suelo y la falta de políticas y regulaciones sobre el mismo. Se enfatiza la interrelación entre la subocupación en las áreas centrales y la expansión en las periferias. Sin embargo, el vínculo de la expansión urbana con el mercado de suelo no remite de manera precisa a una revisión del derecho a la propiedad ni a la responsabilidad de las actividades inmobiliarias.</p>

	<p>En 2009 es reemplazado por un alcalde de izquierda, afín al gobierno.</p> <p>El plan de ordenamiento territorial no se actualizó de manera inmediata, con la nueva administración municipal.</p>	
2012-2015	<p>Se tiene como marco normativo la Constitución de la República del Ecuador de 2008, COOTAD, Código Orgánico de Finanzas Públicas, PNBV 2009-2013, PNBV 2013-2017 y el PMOT 2012-2022</p> <p>El PMOT 2012-2022 entra en vigencia en el contexto de una administración de izquierda y permanece vigente solamente hasta 2015, dado que el alcalde pierde la reelección en un proceso de desgaste de la imagen del entonces presidente Correa.</p>	<p>La expansión urbana es consecuencia de procesos de conurbación y urbanización; un limitado marco legal para el reparto equitativo de cargas y beneficios en la ciudad; subocupación de suelo urbano; limitaciones para un proceso legal de urbanización, incoherencia entre la clasificación y los usos de suelo y la especulación. Los señalamientos hacían referencia al derecho a la ciudad y la función social y ambiental de la propiedad.</p>
2015-2019	<p>Se tiene como marco normativo la Constitución de la República del Ecuador de 2008, COOTAD, Código Orgánico de Finanzas Públicas, el PMDOT 2015-2025, PNBV 2009-2013, PNBV 2013-2017 y la LOOTUGS</p> <p>A nivel nacional, se vive un proceso de desgaste del gobierno nacional y un nivel de conflictividad en torno a la aprobación de la Ley de Plusvalía y la LOOTUGS</p> <p>El alcalde electo es un <i>outsider</i> de centro derecha</p>	<p>La expansión urbana es entendida como fruto de la falta de controles, la informalidad y la ausencia de incentivos para promover la consolidación de ciertas zonas centrales. La causalidad se centra en la ausencia de mecanismos de control para el cumplimiento de la norma y de incentivos para los actores económicos, totalmente contrario a una regulación del derecho a la propiedad.</p>

Fuente: Elaborado por la autora.

Cabe señalar que, en el estudio se evidencia las diferencias existentes entre Quito y Bogotá en relación a la entidad A, correspondiente a la construcción del problema y el modelo de causalidad. Quito cumple con la hipótesis planteada pues dentro de la construcción del problema, se invisibiliza la incidencia del sector inmobiliario y la falta de límites al derecho a la propiedad como una de las principales causas de la expansión, excepto en el PMOT 2012-2022, el cual tuvo una duración de apenas tres años. Por su parte, Bogotá presenta una construcción de la expansión urbana como problema de política pública vinculada con la influencia del mercado inmobiliario y el ejercicio del derecho a la propiedad, de manera consistente. Como se verá más adelante, esta diferencia incidirá en las siguientes entidades y el resultado.

Capítulo 5. La selección de instrumentos de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá

Tanto la legislación colombiana como la ecuatoriana determinan como instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial a los planes, dado que, en los dos casos, la normativa nacional apunta a la necesidad de una regulación del suelo. Aunque el enfoque de dichos instrumentos se ha modificado en el tiempo, como se vio en los acápite anteriores, Quito y Bogotá muestran una tradición urbanística centrada en los planes como instrumentos de política pública para el control de la expansión urbana.

En el presente capítulo se analiza la manera en que la construcción de la expansión urbana como un problema de política pública y el modelo de causalidad de la misma ha devenido en la selección de ciertos instrumentos para su control en Quito y Bogotá y los factores que han incidido en esta selección. Además, se ha analizado los planes de ordenamiento territorial de las dos ciudades dentro del periodo de estudio, identificando sus objetivos, sus líneas de acción y los mecanismos específicos que plantean para el ordenamiento territorial y el control de la expansión urbana, señalando la relación del diseño de los planes con la legislación nacional.

5.1 El vínculo entre el modelo de causalidad y la instrumentación de políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá

En el siglo XX, tras la Gran Depresión, adquirieron relevancia los instrumentos de planificación para intervenir en el mercado y se generaron restricciones legales a su funcionamiento con el único fin de proteger el interés colectivo. Sin embargo, debido a la preminencia de la racionalidad social en la planificación pública, esta terminó entrando en un conflicto frontal con los intereses privados y los intereses de propiedad (Friedmann, 1987). En este contexto surge la ordenación del territorio como disciplina científica y política, vinculada a la consolidación del Estado de bienestar (Sanabria 2014) y orientada a la planeación de los territorios en términos de racionalidad económica, social, ambiental y cultural (González 2020)

Dentro de este esquema, los planes de ordenamiento territorial son contrarios a una lógica liberal que apunta a la desregulación del mercado de suelo, como en su momento sucedió en Santiago de Chile²⁶. La ordenación del territorio parte de la comprensión del suelo como un

²⁶ Al respecto ver Ferrando (2008) y Poduje (2006).

bien escaso, que requiere que se normen sus usos frente a la constatación de un acelerado crecimiento expansivo de las ciudades (Pujadas y Font 2007). Se expresa en un plan y se orienta a optimizar el uso del espacio físico, los recursos, la infraestructura y los equipamientos, así como preservar los recursos culturales y el paisaje y mejorar la calidad de vida de los habitantes (González 2020).

La planificación se asienta sobre una racionalidad social, orientada a servir a un propósito público tal como restringir las acciones del sector privado para proteger el bienestar de la población o redistribuir la renta (Friedmann 1987). En este marco, y más allá de los enfoques de planificación que han primado en las distintas épocas, la planificación y la consiguiente regulación del territorio se ha justificado en el interés general. En esta línea, el ordenamiento territorial se ha desarrollado sobre la base de principios como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios (Sánchez y Gutiérrez 2011).

Como se vio en acápites anteriores, tanto en Quito como en Bogotá, el desarrollo urbano de estas dos ciudades se ha enmarcado en el diseño de planes que han procurado, con cuestionables resultados, regular su crecimiento. La expansión urbana como problema de política pública ha sido construida como una falla de gobernanza. No obstante, el vínculo con el mercado de suelo está presente en los análisis, la mayoría de veces, aunque con diferentes grados de profundidad. Esta causalidad ha devenido en la selección de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos idóneos para la regulación de la expansión urbana. Sin duda, el enfoque de estos instrumentos ha variado en el tiempo y ha ido incorporando otro tipo de mecanismos y estrategias, sin que esto haya restado importancia al diseño de un plan.

En el caso de Colombia, la Ley 388/97 en su artículo 9 define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Diario Oficial No. 43.091 de 24 de julio de 1997). La implementación del POT se basa en dos principios. Por un lado, se tiene el mandato constitucional de la función pública del urbanismo que se aplica mediante la delegación que hace la nación a los municipios para preservar el interés general sobre el particular. Por otro lado, está la función social y ambiental de la propiedad, con base en la cual el municipio

otorga a los propietarios, a través del POT, unos derechos condicionados a ciertos deberes relacionados con dicha función (MAVDT et al. 2004).

En el caso de Ecuador, antes de 2008, cuando el derecho urbanístico estaba contenido en la LORM, esta ley determinaba como obligación de los municipios el desarrollo de planes reguladores de desarrollo físico cantonal. El artículo 146 definía como objetivo de dicho plan “(...) prever, dirigir, ordenar y estimular el desarrollo del cantón en los órdenes social, económico, físico y administrativo”. El plan era dentro de la LORM el principal instrumento de ordenamiento territorial, dado que a través de este se definían las posibilidades de uso y ocupación del suelo, así como las restricciones y tributos a las que se sometía un bien, con base en el principio de función social de la propiedad (Neira 2014). Una vez derogada la LORM, en 2010, el derecho urbanístico del Ecuador se recogió en el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los cuales determinan la obligatoriedad del desarrollo de un PDOT para todos los niveles de gobierno.

De manera específica, el artículo 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas define a los planes de ordenamiento territorial como “(...) los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo” (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de Octubre de 2010), evidenciando una visión más integral del ordenamiento territorial, que en la LORM. Además, señala de manera específica la obligación de que los planes a nivel cantonal definan y regulen el uso y ocupación del suelo, así como mecanismos de control y sanción.

Con la aprobación de la LOOTUGS en 2016, se especificaron varios criterios relacionados con los planes de ordenamiento territorial, vinculándolos con instrumentos de planificación supranacional como planes fronterizos, binacionales, regionales, entre otros y con instrumentos del nivel nacional como la Estrategia Territorial Nacional, los planes estratégicos y planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Además, en su artículo 15, la LOOTUGS señala que los planes de ordenamiento territorial son vinculantes para la administración pública y orientativos para los demás sectores, a excepción de los

planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios que son de obligatorio cumplimiento para todos (Registro Oficial N° 790 - Suplemento 5 de julio de 2016 – 3).

Como se puede ver, dentro del periodo de estudio, tanto en el caso de Bogotá como en el de Quito, la normativa nacional establece el desarrollo de planes de ordenamiento territorial como marco para las políticas de control de la expansión urbana, sobre la base de la comprensión del vínculo de la expansión con el mercado de suelo. En medio de las diferencias contextuales entre Quito y Bogotá, se puede observar ciertas similitudes tanto en la causalidad de la expansión urbana como en los instrumentos seleccionados. Estas semejanzas provienen de la influencia del desarrollo del conocimiento técnico y normativo sobre la ordenación del territorio a nivel mundial y regional. El ordenamiento territorial en los dos casos de estudio se encuentra influenciado por su historia de planificación y la incidencia de experiencias internacionales, incluida la colombiana en el caso de Ecuador, evidenciando lo que Peters (2015, 2018) señala como recurrencia a instrumentos familiares y la experticia de los individuos involucrados en la instrumentación.

Por otro lado, no se puede subvalorar la relevancia que tiene el hecho de que, la legislación que regula el uso del suelo en Ecuador y Colombia, sea fruto de un proceso constituyente. Este contexto brindó legitimidad política a las regulaciones propuestas al mercado de suelo, pues, pese a la oposición que tuvieron que enfrentar, fueron finalmente aprobadas y entraron en vigencia. Como señala Friedmann (1987), la planificación es política y genera conflictos y para lograr éxito requiere de una movilización política a gran escala, como la que brindaron los procesos constituyentes de Ecuador y Colombia. Cabe señalar que la legitimidad y autoridad del gobierno son otros de los factores que de acuerdo con Peters (2015, 2018) influyen en la selección de instrumentos y que en los casos de estudio han mostrado ser claves. Además, dado que la selección de instrumentos se desarrolló en primera instancia a nivel nacional, esto ha limitado las opciones de selección a nivel local. Sin embargo, la autonomía con la que cuentan los gobiernos municipales para legislar ha impreso ciertas particularidades en los planes en cada caso, como se analizará a continuación.

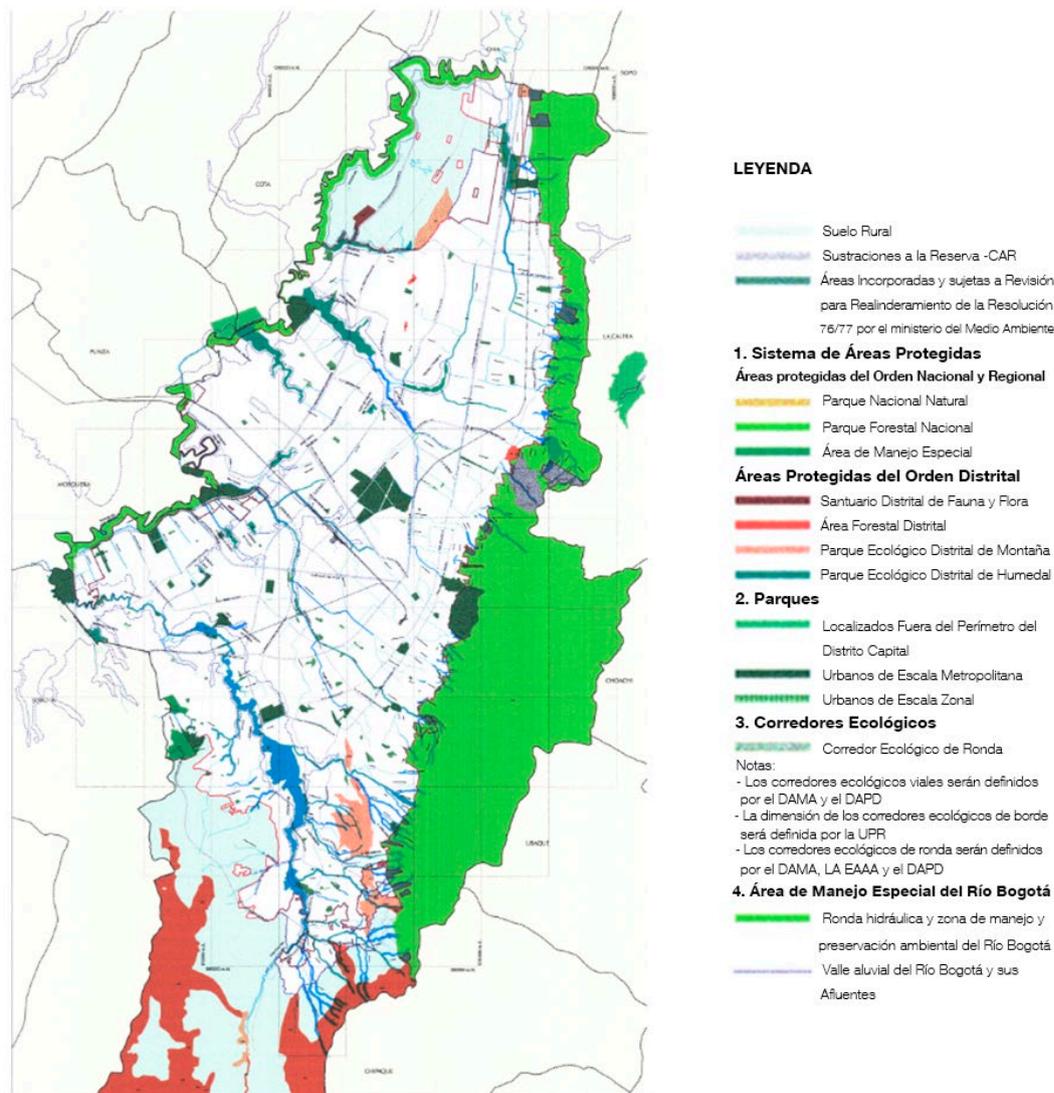
5.2 El POT de Bogotá

El artículo 11 de la Ley 388/97 establece que los planes de ordenamiento territorial deben incluir tres componentes. Se contempla un componente general, que comprende los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo y un componente urbano y otro rural, los cuales incluyen políticas, acciones, programas y normas para el desarrollo físico urbano y la

adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, respectivamente (Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997). Sobre esta base, el POT de Bogotá incluyó los componentes general, urbano y rural según lo establecido en la Ley 388/97, pero adicionó algunos elementos no contemplados en la ley, los cuales se analizarán más adelante. En este esquema, el POT de Bogotá establecía ocho objetivos enmarcados en una perspectiva regional, planteando desarrollar una planeación a largo plazo, articulada a una red de ciudades y a la región; controlar los procesos de expansión urbana; avanzar a un modelo de ciudad región diversificado; reconocer la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional; desarrollar instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo y promover el equilibrio y equidad territorial (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004). La perspectiva regional del POT se planteaba frente a la constatación de que la región urbana de Bogotá se encontraba en proceso de consolidación, asumiendo funciones de escala nacional y regional, por lo que se proponía avanzar hacia un territorio regional que permitiera el manejo integrado de la sabana (Buitrago y Carvajal 2005).

El control de la expansión urbana era uno de los objetivos del POT. Para esto se proponía promover el uso eficiente del suelo disponible, tanto en el área de expansión como en el área urbana, principalmente, en el centro de la ciudad. En esta línea, se señalaba como prioritario generar mecanismos de prevención y control de la expansión sobre la EEP, como elemento estratégico de la ordenación del territorio (mapa 4.5). Con este fin se planteaba promover la integración del mercado inmobiliario mediante acuerdos para la localización de vivienda, equipamientos, servicios públicos y otros proyectos; mejorar las condiciones de conectividad y accesibilidad entre los diferentes centros urbanos y el Distrito Capital; articular políticas de gestión de suelo; desarrollar un marco de financiamiento regional de programas y proyectos y fortalecer la capacidad de las administraciones municipales en la aplicación de los instrumentos de reforma urbana (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004). Los planteamientos antes señalados evidencian una noción de ordenamiento territorial concertada, tal como lo propone la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT). Buscaban conciliar los diversos decisores individuales e institucionales y reconocían las tensiones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos, las diversidades de las condiciones socioeconómicas del medio ambiente, entre otros aspectos (Sanabria 2014).

Mapa 4.5. Estructura Ecológica Principal. Bogotá. 2000



Fuente: AMB 2023

Sobre la base de estos objetivos, el POT incluyó en la actualización de 2003 una “Estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997” como norma estructurante y con vigencia de largo plazo, excediendo los alcances de la ley y, desde la perspectiva de Giraldo (2007), generando una regulación excesiva en el urbanismo de la ciudad. Esta estrategia buscaba dar aplicación efectiva a los principios constitucionales relacionados con el desarrollo urbano. Tenía como uno de sus objetivos asegurar que en los procesos de incorporación de suelo para usos urbanos o en los procesos al interior de la ciudad se genere infraestructura de soporte y se consolide la EEP (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004). Además, la actualización del POT de 2003 ampliaba las cesiones que los propietarios de suelo y urbanizadores debían asumir pues se

contemplaba las cargas generales de la ciudad y lo que se estableciera en los planes parciales (Giraldo 2007).

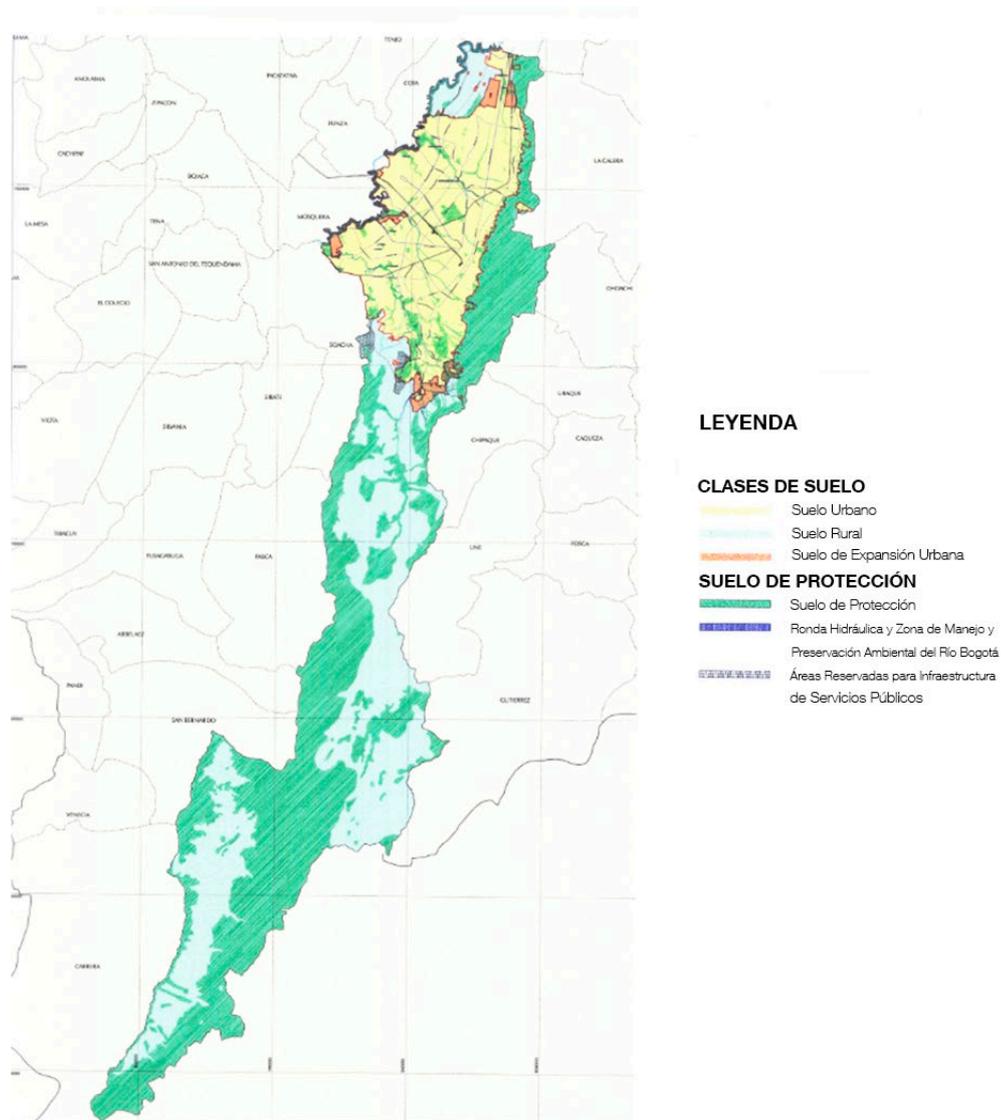
Esta estrategia para la implementación de instrumentos de reforma urbana se orientaba a alcanzar los objetivos de ordenamiento adoptados, tales como, los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios; el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta; los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial; los bancos de tierra; los distintos mecanismos de participación distrital en las plusvalías; la transferencia de derechos de construcción y los mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental. Este contenido fue incluido en la revisión de 2003, aunque no todos los instrumentos se desarrollaron de manera específica en todos los casos (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Sin duda, un elemento central dentro del ordenamiento territorial y un punto de partida para el control de la expansión urbana era la clasificación de suelo. El POT clasificaba el suelo en tres tipos: urbano, de expansión urbana y rural. El suelo urbano se constituía por las áreas destinadas a usos urbanos dotadas de infraestructura vial y servicios, incluyendo zonas con procesos de urbanización incompletos. El suelo de expansión urbana correspondía a las áreas que se habilitarían para el uso urbano mediante planes parciales y el suelo rural incluía a los terrenos no aptos para el uso urbano, destinados a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

En adición, se contaba con la definición de suelos de protección, la cual podía ser aplicada a cualquiera de los usos anteriormente descritos y correspondía a aquellos suelos que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por su utilidad pública para la provisión de servicios públicos domiciliarios, tenía restringida la posibilidad de urbanizarse. Incluía las áreas determinadas como tal dentro de la EEP, las zonas de alto riesgo no mitigable, las áreas reservadas para la construcción de las plantas de tratamiento en la desembocadura de los ríos Fucha y Tunjuelo y sus áreas de amortiguamiento y 130 hectáreas para la expansión del relleno sanitario de Doña Juana (mapa 4.6). Esta clasificación se complementaba con la destinación del suelo según la actividad que desarrolla (uso principal,

uso complementario y uso restringido) (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Mapa 4.6. Clasificación de uso de suelo. Bogotá



Fuente: AMB 2003

El POT también incluía la norma urbanística para usos y tratamientos, cuyo objetivo era orientar las intervenciones según la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial. Esta norma se orientaba a optimizar los sistemas generales; consolidar, estructurar y especializar las centralidades; proteger las zonas residenciales de la invasión indiscriminada de otras actividades; planificar los procesos de transformación en la ciudad; superar el desarrollo predio a predio; garantizar una oferta óptima y suficiente de suelo para vivienda; consolidar y fortalecer el uso dotacional; apoyar la incorporación de la ciudad informal; consolidar las zonas industriales y las de renovación y

controlar, regular y especializar la actividad minera (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Para esto el POT establecía cinco tipos de tratamiento para las zonas urbanas. El tratamiento de desarrollo, aplicado a los terrenos urbanizables no urbanizados; de consolidación correspondiente a estructuras urbanas desarrolladas; de renovación urbana para zonas desarrolladas que se encontraban en condiciones de subutilización o podían tener un mejor aprovechamiento; de conservación para conservación de patrimonio y de mejoramiento integral para la regularización e incorporación de asentamientos humanos de origen informal (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Por otro lado, para el suelo rural se planteaba entre otros objetivos controlar y orientar la ocupación de las áreas rurales, según las potencialidades y restricciones del territorio, integrándose al sistema de planeación del Distrito Capital y al sistema regional. Dentro del suelo rural se consideraba el sistema de áreas protegidas, las zonas armonizadoras²⁷, el ordenamiento de los Cerros orientales y el sistema de asentamientos humanos de poblados rurales. Dentro de estas áreas se definía tres tipos de usos: áreas para la producción sostenible de alta capacidad, de alta fragilidad y de manejo especial y se definieron como instrumentos de planeación las fichas normativas, los planes de reordenamiento y los planes de ordenamiento minero ambiental, mediante los cuales se facilitaban las actuaciones en estas zonas según sus especificidades (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Por otro lado, entre las políticas contempladas en el POT, se incluía una orientada de manera específica a la consolidación urbana, que buscaba evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes (cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte). Dentro de esta política se contemplaban estrategias enmarcadas en la regulación del uso y ocupación del suelo pues planteaba la recuperación del río Bogotá mediante la exclusión de usos urbanos; la protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal; la asignación adecuada de usos del suelo en las áreas de expansión para atender demandas por equipamiento y vivienda²⁸ y la

²⁷ Corresponían a las zonas en torno a un Área Protegida donde se promoverá actividades que no afecten la función de las áreas protegidas y sus servicios ambientales y funciones ecológicas (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004)

²⁸ La política habitacional se orientaba a reducir la producción informal de vivienda mediante la promoción, oferta y generación de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria. La política incluía estrategias relacionadas con la articulación de la oferta y demanda de suelo, mejoramiento

consolidación de la zona urbana mediante el ajuste de los usos, tratamientos y la edificabilidad (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004). Cabe indicar que cada uno de los programas incluidos en el POT contenía un conjunto de subprogramas, objetivos, estrategias y metas alineadas con las políticas correspondientes.

En adición, la política antes mencionada se condecía con la política ambiental que buscaba proteger los procesos ecológicos esenciales y la política de competitividad orientada a consolidar las ventajas económicas, sociales y tecnológicas de Bogotá. Además, guardaba relación con la política de hábitat y seguridad humana orientada a promover la urbanización legal mediante acciones que compitan con la oferta ilegal de vivienda; la política de movilidad y las políticas de dotación de equipamientos y servicios públicos domiciliarios que buscaban fortalecer la estructura de centralidades (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

En términos de acciones concretas, el POT incluía un conjunto de operaciones estratégicas, las cuales vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales, con el fin de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración. Las operaciones estratégicas identificadas fueron: Centro (Centro Histórico - Centro Internacional); Anillo de Innovación (Centralidad Salitre- Zona Industrial); Fontibón - Aeropuerto Eldorado -Engativa- Aeropuerto Guaymaral; Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos; Río Tunjuelo - Centralidad Danubio; Delicias / Ensueño - Eje de Integración Sur; Norte - Centralidad Toberín - la Paz; Centralidad Suba; Centralidad Corabastos, Quirigua - Bolivia. A esto se suman cinco piezas rurales que fueron pensadas para prestar diferentes servicios y funciones en el territorio distrital: Rural Norte, Cerros Orientales, Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo, Cuenca del Río Blanco y Cuenca del Río Sumapaz (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

integral en áreas de origen ilegal y rurales, rehabilitación de vivienda en áreas centrales, reasentamiento de población, mecanismos de acceso a financiamiento, reconocimiento y apoyo a los procesos de producción social de vivienda y la implementación de mecanismos que garanticen la habitabilidad y sostenibilidad ambiental de la ciudad. De la mano de la política habitacional, el POT contemplaba una política de renovación urbana, que buscaba generar actuaciones públicas que estimulen la vinculación del capital privado (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004)

Dentro del POT también se establecían instrumentos de planeamiento urbanístico entendidos como procesos técnicos determinados por acto administrativo y ejecutados por las autoridades competentes para complementar el POT. Sobre estos instrumentos se definía una jerarquía que consideraba en primer lugar a los instrumentos estructurantes de primer nivel, los cuales orientaban la programación de la inversión y los requerimientos de suelo a largo plazo (planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos). Luego, se consideraba los instrumentos de segundo nivel, es decir, aquellos que tenían un alcance sobre territorios específicos (planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal- UPZ, los planes parciales y los planes de reordenamiento). Finalmente, los instrumentos de tercer nivel que operaban en porciones reducidas del territorio (planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales y los planes de recuperación morfológica) (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Los planes parciales²⁹ tenían una gran importancia dado que el POT establecía como obligatoria su adopción para las áreas clasificadas como suelo de expansión, suelo urbano con tratamiento de desarrollo igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable, suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y los terrenos que debían desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística³⁰, macroproyectos y operaciones urbanas especiales. Se consideraba que dentro de los planes parciales se debía efectivizar el reparto de cargas y beneficios de la planificación urbanística³¹ para ser distribuidas a escala zonal o de ciudad. Además, se establecía los criterios para el anuncio público del proyecto y la definición de los avalúos como punto de partida para fijar los valores a pagarse para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o

²⁹ Eran definidos dentro del POT como los instrumentos que articulan los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo pues concretan las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico para la generación o transformación de los espacios urbanos (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004)

³⁰ El POT define a una Unidad de Actuación Urbanística como el área conformada por uno o varios terrenos o inmuebles que debe ser diseñada, urbanizada o construida como una unidad de planeamiento y gestión, con el fin de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura general y local (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004)

³¹ El POT define las cargas generales como aquellas que deben ser repartidas en escala de ciudad y/o escala zonal, incluyendo en este grupo la infraestructura vial arterial; las redes matrices de servicios públicos domiciliarios; los elementos de la estructura ecológica principal; las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural y los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal. Y define como cargas locales aquellas que deben distribuirse entre todos los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística o cualquier otro sistema de gestión individual o asociada (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004)

expropiación judicial ejecutados para el desarrollo de las actuaciones estatales (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Finalmente, dentro del acápite sobre instrumentos de financiación, el POT definía zonas con efecto de plusvalía a aquellas cuyo aprovechamiento había sido incrementado por efecto de la aplicación del mismo POT, por el cambio en la clasificación del suelo, por cambio en la asignación de área de actividad con usos más rentables, o por la asignación de una mayor edificabilidad. También consideraba las zonas de reserva para la imposición de futuras afectaciones por obras viales, de servicios, de equipamientos o protección ambiental.

Contemplaba, además, la posibilidad de la emisión de títulos representativos de construcción y desarrollo y pagarés y bonos de reforma mediante los cuales se buscaba garantizar el financiamiento de las actuaciones públicas (Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004).

Las herramientas de control de la expansión urbana contempladas en el POT se centraban en la clasificación de suelo, la definición de sus usos y tratamientos, la generación de planes parciales que aporten a la concreción del plan general, la priorización de ciertas operaciones estratégicas orientados a la consolidación de la ciudad y la aplicación de instrumentos de gestión de suelo y financiación que limiten los beneficios económicos de los urbanizadores y les imponga ciertas responsabilidades (tabla 1.11). En términos generales, la construcción de la expansión urbana como un problema de política pública vinculado a la falta de límites de la propiedad del suelo devino, en el caso de Bogotá, en la selección de instrumentos de política claramente orientados a regular el mercado de suelo mediante un conjunto de herramientas normativas y fiscales, una condición que se evidencia mucho más difusa en el caso de Quito, como se observará a continuación.

Tabla 1.11. El control de la expansión urbana en el POT de Bogotá

Periodo	Instrumento	Objetivos relacionados con control de la expansión urbana	Líneas de acción para control de la expansión urbana	Mecanismos
Bogotá				
2001-2019	POT (actualizado en 2003)	Uno de los objetivos del plan se dirige de manera específica al control de la expansión urbana y el resto de objetivos contribuyen a este fin, como una planeación a largo plazo, articulada a una red de ciudades y a la región; un modelo de ciudad región diversificado; la interdependencia del sistema urbano y rural; el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo y la promoción del equilibrio y equidad territorial.	Integración del mercado inmobiliario mediante acuerdos para la localización de proyectos; mejoramiento de conectividad y accesibilidad entre los diferentes centros urbanos y el Distrito Capital; articulación de políticas de gestión de suelo; financiamiento regional de programas y proyectos y fortalecimiento de administraciones municipales en la aplicación de los instrumentos de reforma urbana	Clasificación de suelo y definición de tratamientos Operaciones estratégicas Estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 Instrumentos de planeamiento urbanístico Instrumentos de financiación

Fuente: Elaborado por la autora a partir del POT 2000-2020 de Bogotá

5.3 Los instrumentos de política en el caso de Quito

A diferencia de Bogotá, en Quito, durante el periodo de estudio, se contó con tres planes de ordenamiento territorial. A pesar de que en todos los casos los instrumentos procuraban una meta a largo plazo, de entre diez y veinte años, estos fueron completamente modificados en

un plazo menor, bajo la justificación de lo establecido en el artículo 48 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que señala que cada GAD debe actualizar los planes al inicio de su gestión (Registro Oficial N° 306 de 22 de octubre del 2010). A continuación, se presenta un análisis de cada uno de los diferentes planes vigentes en Quito en el periodo de estudio.

En un primer momento, Quito contaba con el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) 2000-2020 que tenía como objetivos estratégicos fortalecer la capitalidad de Quito, impulsar la productividad económico-social para la competitividad, superar los desequilibrios socio-territoriales y promover el desarrollo humano, rescatar la identidad cultural, promover la gobernabilidad democrática y eficiente, preservar los ecosistemas y garantizar la seguridad alimentaria y la seguridad frente a los riesgos naturales mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos (MDMQ 2000). En la actualización del PGDT desarrollada en 2006, los objetivos propuestos se centraron en aspectos territoriales como la consolidación de una estructura territorial policéntrica y compacta que incluya espacios públicos recuperados, acceso a un hábitat adecuado y a una vivienda digna, un sistema moderno y eficiente de movilidad y accesibilidad y una red de infraestructura y servicios básicos de cobertura total. También incluía la calidad ambiental y un manejo sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables y preparado para enfrentar amenazas naturales (MDMQ 2006)

El PGDT se sustentaba en el rol del municipio en la regulación y control del territorio, bajo la perspectiva de que el mercado debía contar con reglas claras y adecuados marcos de acción, de manera similar al enfoque presente en la Constitución de ese entonces, que en discurso propugnaba una economía social de mercado. Planteaba como principios básicos: la pluricentralidad del territorio, la macrocentralidad articuladora de la ciudad de Quito, la sustentabilidad del proceso, la descentralización de la gestión y la recuperación del espacio público como un sistema urbano estructurante, señalando que se alineaba con la forma y organización históricas del territorio y la necesidad de direccionar su dinámica (MDMQ 2000).

Desde un enfoque similar a lo planteado por el CEOT y el POT de Bogotá, el PGDT 2000-2020, se enmarcada en una noción concertada de ordenamiento territorial y señalaba como lineamientos estratégicos la comprensión de la planeación como un proceso dinámico que debe coordinar la voluntad de diversos actores en función de demandas y objetivos concertados a largo plazo. Además, entendía al territorio como un complejo sistémico que

debe adaptarse a su entorno y como componente de la identidad de la población y señalaba la necesidad de cambiar el límite urbano por un instrumento dinámico y previamente concertado de calificación y gestión integral del suelo en forma programada en el tiempo.

Complementariamente, planteaba la inserción del DMQ en el mundo como un “cluster” de servicios avanzados que aporte al desarrollo equitativo y sostenible a nivel regional y nacional y la necesidad de un gobierno metropolitano prospectivo, eficiente, eficaz y concertador (MDMQ 2000).

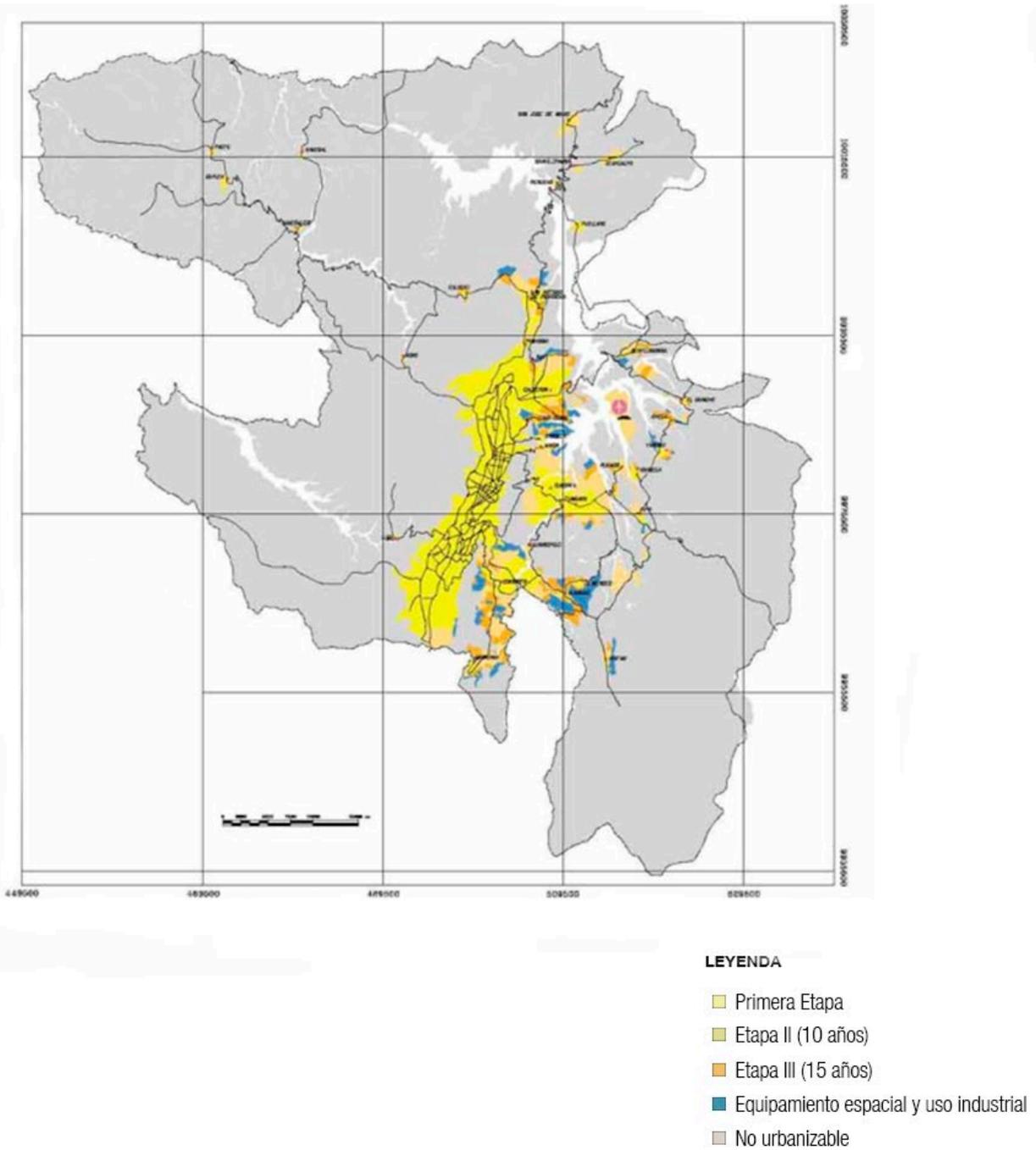
En este marco, el PGDT, definía tres clases generales de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. El suelo urbano era aquel dotado de servicios y definido como tal dentro del Plan de Estructura Espacial Metropolitana de 1992 y la Reforma de 1998, el cual podía ser residencial, comercial, industrial, de equipamiento y de protección especial. El suelo urbanizable se consideraba aquel que contaba con planeamiento e infraestructura parcial y que era susceptible de ser incorporado al proceso urbanizador. El suelo no urbanizable se definía como aquel no incluido en las categorías anteriores y que ameritaba protección debido a su vocación ecosistémica, agropecuaria, forestal, paisajística e histórico-cultural (mapa 4.7) (MDMQ 2000). La clasificación de suelo fue actualizada en 2006.

En la actualización de 2006 se propuso ajustar el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) para favorecer una mayor ocupación, compatibilidad de usos y facilitar procesos de renovación urbana en el suelo urbano. Respecto a la adecuación de la estructura agro productiva rural, se planteó un adecuado manejo de las áreas no urbanizables (rurales) con el fin de garantizar su sostenibilidad, potenciar su productividad para que contribuya al desarrollo económico, social y a la seguridad alimentaria y se articule a la estructura territorial del DMQ (MDMQ 2006).

El PGDT 2000-2020 preveía una incorporación de suelo por quinquenios. Para la primera etapa (2001-2005) se proponía la consolidación de suelos urbanos, que para este período contarían ya con una adecuada provisión de servicios e infraestructura. En esta superficie se involucrarían el área urbana de la ciudad de Quito, las cabeceras parroquiales y sus zonas de expansión y los centros poblados menores. En la segunda etapa (2005-2010) se habilitaría suelos que en ese momento presentaban incipientes niveles de urbanización y que dispondría de servicios de infraestructura de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica en función de la operación de los proyectos de mediano plazo de las respectivas empresas. Las dos etapas restantes (2011-2015 y 2015-2020) generarían suelo urbano en relación con el crecimiento de

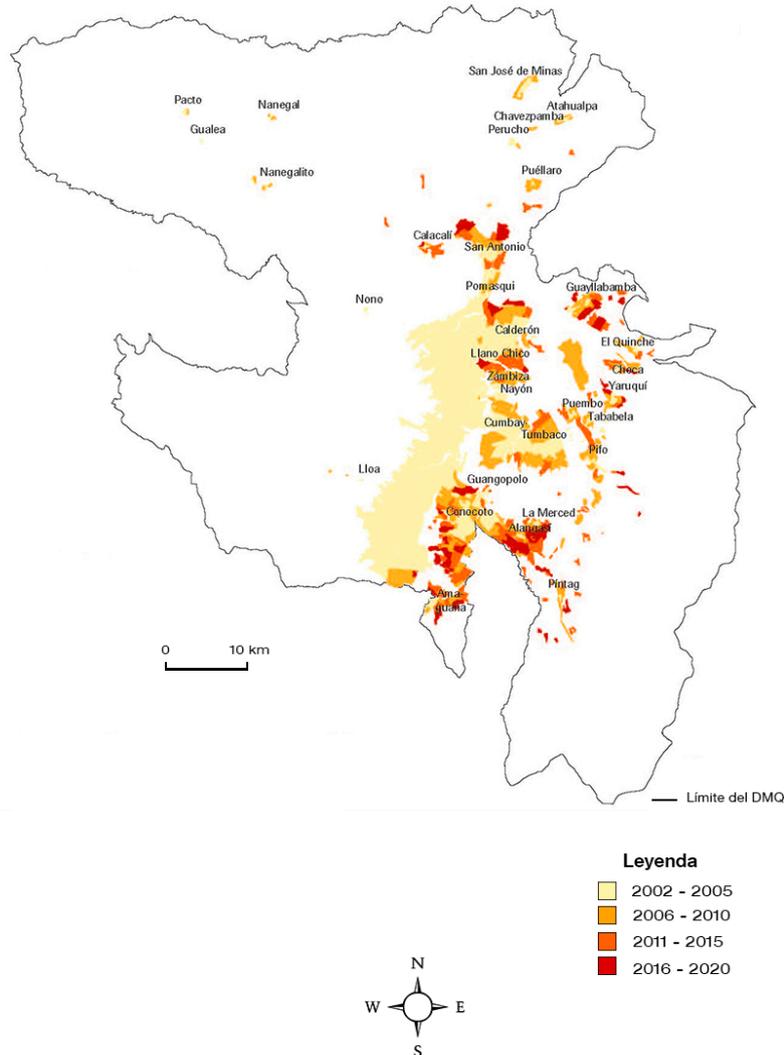
la población y el consumo del suelo urbanizable programado en las etapas anteriores (mapa 4.8) (MDMQ 2000).

Mapa 4.7. Clasificación de uso de suelo. 2000



Fuente: MDMQ 2000

Mapa 4.8. Etapas de incorporación del Suelo urbano



Fuente: MDMQ 2006

Sin embargo, en la actualización del PGDT 2000-2020 de 2006 se realizó una reprogramación de la clasificación del suelo, que significó una reducción de 6607 hectáreas de suelo urbano respecto a la estimación del año 2000, definiéndose un total de 31 809 hectáreas. Sobre el suelo urbanizable, se definió que para el quinquenio 2006-2010 no se permitiría la habilitación del suelo como urbanización o conjuntos habitacionales y se propuso la incorporación de 9896 hectáreas para 2020. Para el suelo no urbanizable se destinaron 393 421 hectáreas, donde se pretendía promover y garantizar una explotación racional productiva

y sustentable de los recursos naturales, agropecuarios, forestal, paisajístico e histórico-cultural, donde no se podía habilitar desarrollos con fines de urbanización (MDMQ 2006).

El PGDT 2000-2020 se organizaba en función de un sistema de centralidades y los Sistemas Territoriales Generales, definidos como el conjunto de redes y estructuras de soporte de las actividades humanas. Se incluía dentro de esta categoría la infraestructura de servicios básicos, los equipamientos, el espacio público, la movilidad y accesibilidad, el sistema de áreas históricas patrimoniales, suelo y vivienda y los tratamientos de las zonas no urbanizables. Respecto al sistema de centralidades se planteaba un conjunto de operaciones estructurantes que se condensaban en dos planteamientos principales, por un lado, la consolidación de centralidades metropolitanas y, por otro, la conformación y consolidación de centralidades administrativas representativas (MDMQ 2000).

En cuanto a la reestructuración del área central urbana de la ciudad de Quito, se proponía reforzar las funciones que históricamente se había asignado al sur, al centro y al norte de la ciudad, tal como se proponía en el Plan Regulador de Odriozola, definiendo nuevas funciones para los valles conurbados con la ciudad. El PGDT 2000-2020 planteaba que, de forma complementaria a la estructuración de centralidades urbanas, era preciso la adecuación territorial del DMQ para una gestión administrativa eficiente, descentralizada, integral, equitativa y participativa (MDMQ 2000). Este último punto se fue fortaleciendo en Quito mediante las Administraciones Zonales, las cuales eran órganos administrativos desconcentrados.

El PGDT 2000-2020 establecía, como estrategia para su implementación, trabajar en una planificación integral del desarrollo del DMQ, reformar la estructura política legal, la organización económico- financiera y la estructura administrativa y un conjunto de programas y proyectos que permitieran concretizar lo propuesto dentro del plan. Se priorizaban proyectos vinculados con la competitividad (Aeropuerto Internacional, Zona Franca y Parque Industrial Tecnológico), la reactivación económica (Centro de Convenciones- Actual Aeropuerto) y la gestión sostenible de servicios básicos (Proyecto Ríos Orientales - Agua, electricidad y protección ecológica, Proyecto Sanitario Oyacoto, Plantas de tratamiento y desechos sólidos, recuperación ambiental de los ríos Machángara y Monjas). También incluía proyectos de transporte (Corredores troncales longitudinales de transporte urbano, Corredores de transporte Metropolitano, Terminales interprovinciales e interparroquiales, Nueva Panamericana. Perimetral Distrital, Autopista Interoceánica Quito-Tumbaco-Pifo-Aeropuerto,

Vía Metropolitana. Perimetral urbana), espacio público y recuperación urbana (Parque Metropolitano y termas Ilaló, desconcentración y reubicación del comercio popular -Ipiales, Reubicación del ex penal García Moreno, CDP y cárcel N. 2, Centro Cívico Nacional, rehabilitación de El Panecillo, Recuperación de la “Estación Chimbacalle”, Estructuración urbana de la Av. Pichincha, Parque de Cotocollao), entre otros (MDMQ 2000).

No obstante, en términos generales, el PGDT 2000-2020 no contaba con herramientas concretas de gestión de suelo y planeación, a diferencia del caso de Bogotá. A pesar de las similitudes en términos de objetivos y enfoque entre los planes de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá, existía un abismo en cuanto a la capacidad de operacionalizar dichos instrumentos. Por un lado, el POT de Bogotá ofrecía instrumentos de gestión concretos para efectivizar los objetivos propuestos en relación a la regulación del mercado de suelo mientras que, en el caso de Quito, el ordenamiento territorial contaba con unos lineamientos y un conjunto de programas, pero requería de varias reformar políticas, legales, administrativas y financieras que se proponían en el plan. La actualización del PGDT 2000-2020 de 2006 procuró incluir algunos aspectos orientados a la concreción de las propuestas.

La actualización del PGDT 2000-2020 mantenía la visión de pluricentralidad plasmada en 2000 y comprendía el reconocimiento y articulación de un sistema de ciudades conformado por Quito como ciudad central, las ciudades menores circundantes de Sangolquí, Machachi, Cayambe y Tabacundo y la consolidación y desarrollo de las centralidades locales urbanas, periféricas y rurales en el territorio metropolitano y regional (San Antonio, Calderón, Tumbaco-Cumbayá y Los Chillos, Nanegalito, San José de Minas, Guayllabamba, El Quinche, Píntag y Aloag en el cantón Mejía). Además, daba más énfasis a la generación de un transporte metropolitano para orientar el funcionamiento articulado, eficiente, equitativo y seguro del DMQ, articulando las diversas estructuras de asentamientos y zonas de generación y atracción de viajes (MDMQ 2006).

En esta línea se proponía generar acuerdos de mancomunidad para la conformación político-administrativa de la región de Quito con municipios vecinos y el gobierno de la provincia, consolidar un modelo de urbanización compacta, revitalizar y refuncionalizar la ciudad construida, incluidas las áreas históricas, y definir políticas de gestión del suelo, promoción y rehabilitación de vivienda. Además, manteniendo lo establecido en el 2000, se procuraba mejorar la distribución y acceso a infraestructura y servicios y consolidar un sistema de centralidades. La habilitación de suelo y vivienda se proponía en el marco de un proceso de

consolidación del crecimiento urbano para lo cual se planteaba la promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano y urbanizable con destino de vivienda, regeneración urbana, rehabilitación de vivienda patrimonial y mejoramiento de vivienda y barrios. A diferencia de la versión de 2000, en la actualización de 2006, se incluyó algunos instrumentos de gestión anclados a la legislación vigente³² y que mostraban las posibilidades de acción existentes. Respecto a los proyectos metropolitanos, se mantuvo lo propuesto en el 2000 con pocas modificaciones como el cambio del relleno sanitario de Oyacoto al Inga (MDMQ 2006)

Para 2012, tras el proceso constituyente y en el contexto de la Alcaldía de Augusto Barrera, una figura política importante en dicho proceso³³, se desarrolló el PMOT 2012-2022, con base en los derechos a un hábitat seguro y saludable y el derecho a la ciudad reconocidos en la Constitución de 2008. En esta línea, se planteaba, como prioridad de la planificación y el ordenamiento territorial, la eficiencia ambiental y la equidad social, propugnando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, así como la distribución equitativa de cargas y beneficios en el territorio. Para esto se establecía la garantía de sustentabilidad del patrimonio natural, el buen vivir y la soberanía alimentaria y la necesidad de revisar el modelo de ocupación del territorio y su crecimiento físico, precautelando los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio natural a través del uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables (MDMQ 2012).

El PMOT definía un modelo territorial basado en 6 ejes estratégicos que tenían como objetivo promover la integralidad regional del DMQ mediante el planeamiento y la gestión territorial coordinada con otros niveles de gobierno; consolidar la estructura ambiental principal del DMQ a través del sistema de áreas protegidas y corredores ecológicos; regular y gestionar un desarrollo urbano y rural equilibrado, sustentable y seguro que frene el crecimiento horizontal de la mancha urbana y promover la consolidación y compactación del suelo urbano servido; consolidar la red distrital de movilidad, conectividad y accesibilidad; fortalecer el sistema distrital de centralidades urbanas y rurales mediante la dotación equilibrada de equipamientos y servicios y fortalecer la red distrital de espacios públicos y áreas verdes (MDMQ 2012).

³² Se proponía la concertación o negociación de usos, regulación urbanística, adquisición de terrenos, afectación o expropiación; regularización del suelo y la edificación; y mecanismos de acceso a vivienda para personas que no acceden al mercado formal como la transferencia condicionada, transferencia negociada, asesoría o asociación y apoyo a la autoconstrucción (MDMQ 2006).

³³ Augusto Barrera fue Coordinador de Contenidos entre el Gobierno Nacional del Ecuador y la Asamblea Constituyente

Cabe destacar la influencia de la experiencia de Bogotá en la prioridad que se buscaba dar a la estructura ambiental principal.

El PMOT contemplaba lo establecido en el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, emitidos en 2010. Al respecto, este último determina que los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital deben definir y regular el uso y ocupación del suelo (Registro Oficial N° 306 de 22 de octubre del 2010). Por tanto, dentro del eje estratégico de desarrollo urbano y rural equilibrado, sustentable y seguro se planteaba consolidar el uso y ocupación de las reservas de suelo, compactar y densificar sectores seleccionados, contener el crecimiento disperso de los bordes de la ciudad y planificar la dotación con servicios básicos en función del modelo territorial para la garantía de los derechos reconocidos en la Constitución. El PMOT señalaba que para lograr una ciudad compacta era necesario racionalizar el uso del suelo (frenar expansión, reciclar suelo usado), optimizar las dotaciones de servicios e infraestructuras construidas, evitar los costos de ampliación de redes, mejorar la cobertura y calidad del sistema de transporte público, reducir la incidencia de los costos del suelo y urbanismo, reducir los costos de construcción, disminuir los desplazamientos, acercar los servicios y equipamientos, entre otros aspectos (MDMQ 2012).

El PMOT también planteaba ajustar la clasificación de suelo urbano y rural definiendo claras restricciones en el crecimiento de la mancha urbana al 2022, promoviendo la ocupación de reservas de suelo urbano y la compactación de áreas urbanas con capacidad de carga, así como regulando el uso y ocupación sustentable del suelo rural (mapa 4.9). Las clasificaciones de suelo urbano y rural se complementaron con propuestas para tratamientos urbanísticos y de uso y ocupación del suelo en el marco de la actualización del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) (MDMQ 2012). Cabe señalar que, a diferencia de lo que sucedía en Bogotá, el uso y ocupación del suelo se definía en otro instrumento que se supone es parte del plan de ordenamiento territorial.

Para el área urbano se estableció el tratamiento de nuevo desarrollo, consolidación, redesarrollo y renovación y rehabilitación patrimonial. Para el área rural y espacios de valor eco-sistémico en áreas urbanas, se definieron cuatro tipos de tratamiento: conservación; conservación y uso sustentable; intervención especial y recuperación y áreas sustentables de recursos naturales, estas últimas definidas como áreas para la explotación sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables. En todos los casos se establecía que las áreas serían reguladas mediante instrumentos de planeamiento y gestión territorial e incorporarían

aprobados y en ejecución en línea con el objetivo de consolidación del territorio. En adición, se buscaba contar con normativa municipal de usos, ocupación y construcciones actualizada y protocolos para el control del uso del suelo y de la construcción implementados. Dado que la política de hábitat y vivienda era clave dentro del objetivo de reducir los procesos informales de expansión, también se promovía la oferta de vivienda de interés social y el mejoramiento habitacional, bajo criterios de sostenibilidad y en concordancia con el modelo territorial. Para esto se planteaba una meta de construir 10 000 viviendas nuevas dirigidas a los sectores de más bajos ingresos, 2 000 viviendas nuevas dirigidas a familias que deben ser relocalizadas, 100 hectáreas de suelo adquiridas y ocupadas en proyectos urbanos integrales y 3 000 unidades de vivienda en áreas patrimoniales habilitadas (MDMQ 2012).

En esta misma línea, los programas de movilidad, dotación de servicios públicos y equipamiento debían responder al modelo territorial y generar instrumentos y mecanismos de gestión territorial, el reparto equitativo de cargas y beneficios y la participación en la plusvalía. Finalmente, en la línea de la consolidación de centralidades se planteaba como meta la ejecución de varios equipamientos de escala metropolitana y zonal y la ejecución de proyectos inmobiliarios con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el redesarrollo de suelo urbano subutilizado y la densificación, consolidación y fortalecimiento de usos residenciales en centralidades. Además, en cuanto a la gestión territorial, se buscaba desalentar la especulación con el suelo y el desarrollo urbano “predio a predio” y optimizar la recuperación de plusvalía generada por la normativa u obra pública (MDMQ 2012). Cabe señalar la atención colocada en la definición de metas e indicadores, ausentes en el PGDT 2000-2020.

Por otro lado, el PMOT 2012-2022 tenía como antecedente la expedición de la Ordenanza Metropolitana No. 0172 sobre el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ mediante la cual se establecía los derechos y deberes asociados al suelo y las bases de un sistema de gestión de este recurso. Sobre la base del COOTAD y la Constitución, la ordenanza definía la clasificación del suelo, el régimen para la redistribución de rentas urbanas, el régimen de derechos y deberes para los propietarios, reglas de juego para la participación en el ordenamiento, mecanismos de planeamiento (PUOS, planes maestros, planes parciales, planes espaciales), mecanismos de gestión de suelo (Áreas de promoción, Unidad de actuación, Zonas de regulación especial), modalidades de gestión y sistemas de actuación (Compensación, cooperación y cogestión, negociación de mutuo acuerdo, expropiación y reestructuración parcelaria), generando una amplia gama de instrumentos ausentes en

administraciones anteriores (Ordenanza Metropolitana No. 0172 del 30 de diciembre de 2011). La ordenanza 172 fue reformada en 2013 mediante Ordenanza 432, a través de la cual se hacían especificaciones para su operacionalización y se incluía un régimen de infracciones, sanciones y correctivos. El PMOT 2012-2022 buscaba fortalecer los mecanismos indicados en la Ordenanza No. 0172 mediante su aplicación.

El PMOT 2012-2022 tuvo un corto periodo de vigencia, dado que, en 2014, se eligieron nuevas autoridades y para 2015, tras el cambio de administración se expidió el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial -PMDOT 2015-2025, como se indicó en el capítulo anterior. Dentro del PMDOT se planteaba como bases del modelo territorial cuatro elementos. Primero, la compactación y redensificación del espacio urbano consolidado debido a que el territorio presentaba una densidad de edificación muy baja, excepto en barrios populares ubicados a los extremos norte y sur de la ciudad como el Comité del Pueblo y Solanda que presentaban densidades de más de 250 personas por hectárea. El segundo hacía referencia a la consolidación de una estructura metropolitana policéntrica que garantice la coexistencia de la mancha urbana con los territorios que cumplen funciones agrícolas o ambientales. La tercera línea apuntaba a la construcción de una infraestructura verde transversal y multiescalar que permita el desarrollo de corredores ecológicos. Finalmente, se planteaba como base del modelo territorial el entendimiento de las condiciones fisiográficas del territorio metropolitano como una condición fundamental del ordenamiento territorial y urbano (MDMQ 2015).

Sobre esta base, a nivel regional se proponía fortalecer un modelo territorial con límites bien definidos entre los territorios urbano, agrícola y de protección y proteger y consolidar el área urbanizada cuya meta para el 2025 era reducir en 50% el número de asentamientos ilegales y en un 40% el número de edificaciones irregulares en el territorio agrícola o de protección, según la línea base de 2015, entre otras metas. A nivel metropolitano, la política se orientaba a densificar el territorio urbanizado, y constituir una estructura de centralidades productivas que favorezcan un urbanismo dinámico, compacto y multinodal, bajo un modelo territorial similar al propuesto en el plan de ordenamiento territorial de la administración anterior. Se planteaba como meta para el 2025 que el 100% del área de las centralidades determinadas como de desarrollo prioritario cuenten con acceso al sistema integral de transporte público, que el 100 % del área de influencia de las centralidades urbanas cuenten con servicios de infraestructura y que la densidad bruta del área urbana alcance una densidad promedio de 53

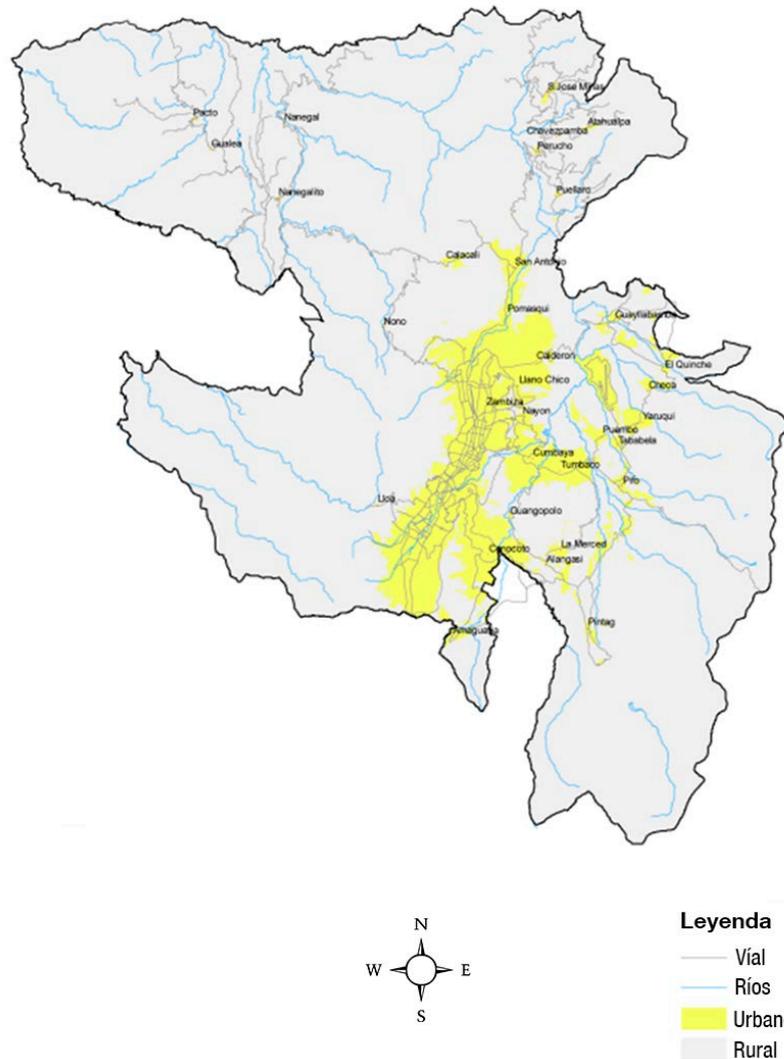
habitantes por hectárea. Para esto se proponía la creación de incentivos, dotación de servicios de calidad y fomento de la inversión pública y privada (MDMQ 2015).

A escala zonal se proponía constituir una estructura multinodal de subcentralidades urbanas de equipamientos para favorecer la densificación del tejido urbano existente y garantizar el acceso a servicios en todo el territorio urbanizado. Las metas planteadas a esta escala se propusieron en torno a la reducción de distancias del acceso a servicios zonales, el incremento de la cantidad de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en todas las subcentralidades priorizadas, el incremento del porcentaje de viviendas en las zonas de consolidación prioritaria y una mejora del dato de compacidad corregida del suelo urbano consolidado, entre otras.

Dentro del PMDOT 2015-2025 se incluyó el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), donde se establecía la clasificación de suelo, según lo determinado en la LOOTUGS. Dentro de dicha clasificación se definían once usos (residencial, múltiple industrial, equipamiento, protección ecológica, patrimonio cultural, recursos naturales, agrícola residencial, comercial y de servicios, residencial de interés social y zonas de riesgo) y se señalaba la compatibilidad de usos, la ocupación y edificabilidad en cada caso (mapa 4.10) (MDMQ 2015).

Cabe indicar que, aunque la expansión urbana fue construida como un problema de política pública, su causalidad no apuntaba a la necesidad de generar límites a la propiedad privada, por lo cual no se generaron instrumentos que regulen el mercado de suelo. Por el contrario, las regulaciones se flexibilizaron. En 2016, fue reformada la Ordenanza 172 de 2011 sobre el régimen administrativo del suelo, eliminándose algunas condicionantes que existían para el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de propiedad horizontal, los cuales habían sido identificados dentro del PMOT 2012-2022 como uno de los mecanismos de urbanización lote a lote. Esto evidencia que, pese al marco legal existente a nivel nacional, la administración municipal ajustó los instrumentos de política en función de los intereses de los actores vinculados con la actividad inmobiliaria. Se debe tomar en cuenta que para este momento los enfoques que devenían de la Constitución de 2008 habían perdido legitimidad y que la legislación secundaria que se desarrolló no se había consolidado, favoreciendo la discrecionalidad. A continuación, se presenta un resumen respecto a los objetivos, líneas de acción y mecanismos que incluían los planes de ordenamiento territorial de Quito durante el periodo de estudio (tabla 1.12).

Mapa 4.10. Clasificación de suelo de Quito. 2015



Fuente: MDMQ 2015

En el caso de Bogotá, el contenido regulatorio del POT es evidente, para este fin incluye instrumentos de planeación, de gestión y de financiamiento, contemplados dentro de su legislación nacional. Si bien no todos los instrumentos se desarrollan de manera amplia dentro del plan, este ofrece algunas posibilidades para su operacionalización. La efectividad de su plan de intervención se analizará en el siguiente capítulo, pero su especificidad dentro del POT es innegable. Para algunos autores, incluso llegó a constituirse en una sobrerregulación del desarrollo urbano (Giraldo 2007).

Tabla 1.12. El control de la expansión urbana en los planes de ordenamiento territorial de Quito. 2000-2020

Periodo	Instrumento	Objetivos relacionados con control de la expansión urbana	Líneas de acción para control de la expansión urbana	Mecanismos
Quito				
2000-2004	PGDT 2000-2020	El PGDT no contenía un objetivo específico orientado al control de la expansión urbana, aunque si algunos relacionados como la superación de los desequilibrios socio-territoriales; la preservación de los ecosistemas y la seguridad frente a los riesgos naturales mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos.	Se proponía consolidación de centralidades metropolitanas con base en las funciones que históricamente se había asignado al sur, al centro y al norte de la ciudad y disposición y cobertura adecuada y equilibrada de los Sistemas Territoriales Generales, garantizando calidad y eficiencia.	Clasificación de suelo y definición de tratamientos Etapas de incorporación de suelo urbano Desarrollo de proyectos estratégicos Reforma de la estructura política, legal, financiera y administrativa
2004-2009	PGDT 2000-2020 (actualizado en 2006)	De manera específica se plantea como objetivo consolidar una estructura territorial policéntrica y compacta con una adecuada distribución de servicios y un manejo sustentable de los recursos naturales.	Se planteaba la conformación político-administrativa de la región de Quito; consolidación de un modelo de urbanización compacta; revitalización de la ciudad construida y definición de políticas de gestión del suelo, promoción y rehabilitación de vivienda. Se mantenía la línea de mejorar la distribución y acceso a	Clasificación de suelo y definición de tratamientos Etapas de incorporación de suelo urbano Desarrollo de proyectos estratégicos

			infraestructura y servicios y consolidar un sistema de centralidades	Aplicación de instrumentos disponibles para la gestión de suelo
2009-2014	PMOT 2012-2022	De manera específica, se plantea como objetivo frenar el crecimiento expansivo y objetivos relacionados como promover la integralidad regional del DMQ; consolidar la estructura ambiental principal y fortalecer el sistema distrital de centralidades urbanas y rurales mediante la dotación equilibrada de equipamientos y servicios	Se proponía acuerdos de mancomunidad para la conformación político-administrativa de la región de Quito; revalorización y refuncionalización de la ciudad construida; fortalecer usos residenciales en centralidades; optimizar las dotaciones de servicios e infraestructuras construidas; desalentar la especulación y el desarrollo urbano “predio a predio” y optimizar la recuperación de plusvalía	Clasificación de suelo y definición de tratamientos, régimen para la redistribución de rentas urbanas; régimen de derechos y deberes para los propietarios; reglas de juego para la participación, mecanismos de planeamiento, mecanismos de gestión de suelo, modalidades de gestión y sistemas de actuación sobre el territorio y el suelo
2014-2019	PMDOT 2015-2025	De manera específica se buscaba compactar y redensificar el espacio urbano; consolidar una estructura metropolitana policéntrica y construir una infraestructura verde transversal y multiescalar, entre otros objetivos.	Se propone generar límites bien definidos entre los territorios urbano, agrícola y de protección; consolidar y densificar el área urbanizada y constituir una estructura multinodal de subcentralidades urbanas de equipamientos.	Clasificación de suelo y definición de tratamientos Incentivos para la densificación Fomento de la inversión pública y privada

Fuente: Elaborado por la autora a partir de los planes de ordenamiento territorial de Quito vigentes entre 2001 y 2019.

El POT de Bogotá se enmarca en una nueva tendencia del urbanismo en la región que, superando la tradicional planificación física del territorio, incluye elementos de gestión y financiamiento. Estos, además de constituirse en herramientas tributarias dirigidas a los propietarios, permiten garantizar la sostenibilidad financiera del modelo de ciudad adoptado en el plan. Para el periodo de estudio, Bogotá se asienta sobre un desarrollo legislativo y técnico más maduro, que fue incluyendo un conjunto de instrumentos y mecanismos que aporten a la concreción del plan. En este proceso no se puede desestimar la incidencia de la tradición urbanística colombiana y el contexto político dentro del cual se desarrolla el POT, caracterizado por gobiernos locales progresistas que decidieron aplicar la Ley 388/97.

El caso de Quito, por el contrario, evidencia la fragilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial propuestos. Pese a la enorme similitud de objetivos y enfoques que sus planes tienen con los instrumentos de Bogotá; estos, en la mayoría de casos, carecen de mecanismos que garanticen su operacionalización. Además, ciertos instrumentos como la incorporación de suelo por etapas o el mejoramiento de la red vial favorecían la especulación y la expansión hacia las zonas determinadas como urbanizables o impactadas por el desarrollo de la vialidad, al no ser complementados con instrumentos de captación de plusvalía y de gestión de suelo, como se verá en el capítulo sobre plan de intervención.

Aunque dentro de este plan se reconoce a la expansión urbana como un problema vinculado con la falta de regulación del mercado de suelo y dicha regulación se plantea como un lineamiento estratégico, no cuenta con mecanismos concretos para llevarla a cabo. La mención del mercado de suelo, en ocasiones, diluye la responsabilidad de los actores que participan en dicho mercado como los propietarios de suelo y los actores inmobiliarios. En adición, en su periodo de vigencia, el PGDT 2000-2020 no contaba con los instrumentos normativos que se desarrollarían tras la Constitución de la República de 2008, lo cual sin duda también fue un limitante, que se reconoce dentro de este mismo plan.

El PMOT 2012-2022 es un instrumento muy similar al POT de Bogotá y se desarrolla en el contexto del proceso de cambios generados por la nueva Constitución. Parte de una comprensión más integral del problema de la expansión urbana y su vínculo con el mercado de suelo. Esta particularidad del PMOT 2012-2022 tiene que ver con la visión de la administración municipal que estuvo a cargo de su elaboración. Frente a la ausencia de una ley de nivel nacional, como la LOOTUGS, que en ese momento no había sido expedida, la administración generó una normativa local para la gestión y financiamiento del desarrollo

urbano. El corto periodo de vigencia y el impacto de la temporalidad en el plan de intervención de esta política pública se analizará en el siguiente capítulo.

Finalmente, el PMDOT 2015-2022, aunque se alinea a los objetivos de control de la expansión urbana contenidos en los instrumentos que le anteceden, evidencia, claramente, otro enfoque respecto al problema y su causalidad, y, por tanto, en relación a los instrumentos que propone. En este plan se observa la ausencia de mecanismos de regulación del mercado de suelo y al sector inmobiliario e incluso, aunque no se llegan a desarrollar, se propone la generación de incentivos como solución frente a la problemática. En Quito, se cumple la segunda parte del mecanismo causal propuesto para la entidad B, excepto en el caso del PMOT 2012-2022. Es decir, se seleccionan instrumentos de política pública que no regulan, regulan débilmente (PGDT 20000-2020) o incentivan los desarrollos inmobiliarios en las periferias (PMDOT 2015-2025). Bogotá evidencia un proceso diferente, el cual deviene de un modelo diferente de causalidad, dado que este identifica claramente la incidencia de los desarrollos inmobiliarios y los límites del derecho a la propiedad.

Capítulo 6. El plan de intervención de las políticas de control de la expansión urbana en Quito y Bogotá y sus resultados

La selección de los instrumentos de política pública se complementa con la definición de un plan de intervención, el cual precisa su operatividad y su alcance. El enfoque plasmado en los diversos instrumentos solo tiene su concreción a través de las intervenciones y es posible que nunca se ejecuten o se ejecuten parcialmente. Este componente de operacionalización de la política pública ha sido recogido en el presente capítulo, junto con el análisis de los resultados de la intervención.

6.1 El plan de intervención para el control de la expansión urbana en Quito y Bogotá

El POT de Bogotá incluía un conjunto de instrumentos de planeación, gestión y financiamiento orientados al logro de los objetivos de ordenamiento territorial propuestos y basados en los principios de reforma urbana que contenía la Constitución Política de 1991. Además, su puesta en marcha fue acompañada de varias reformas institucionales que permitieron elevar a categoría de Secretaría Distrital al área de planeación de la alcaldía, crear la Secretaría de Hábitat y transformar las funciones de la Empresa de Renovación Urbana (ERU). De esta manera, se contaba con una instancia de planeación, otra de gestión del territorio rural y urbano y otra encargada de la recuperación y transformación de sectores deteriorados, respectivamente (Cárdenas 2007). Más tarde, se sumaría a este entorno institucional, el Comité Técnico de Planes Parciales (CTPP), creado con el fin de apoyar la gestión interinstitucional para la implementación de los planes parciales, aunque con escasos resultados (Contreras 2016).

El POT se diseñó con una perspectiva regional que colocaba a Bogotá como parte de una red de ciudades, con el fin de equilibrar el crecimiento futuro de la ciudad. Optaba por la densificación como alternativa frente al consumo de suelo de los alrededores de la urbe, desde los enfoques de sostenibilidad y eficiencia, y proponía un conjunto de instrumentos para autofinanciar el desarrollo urbano, donde la recuperación de la plusvalía tenía un rol central (Saldías 2007). En este marco, el POT dio un rol fundamental a los planes parciales, definidos como instrumentos de planeación intermedia, que articulaban el plan con los proyectos (Contreras 2016).

Sin embargo, una gran parte de los objetivos propuestos en el POT se diluyeron debido a un sistema normativo rígido, complejo, centrado en el planeamiento a escala local y sin lineamientos para la integración de los planes parciales con el entorno (AMB 2021a). La

aplicación de los planes parciales estuvo limitada por la orientación política de las administraciones del Distrito Capital y procesos burocráticos complejos y con amplios márgenes de discrecionalidad sobre el alcance de las cesiones, las cargas urbanísticas y la provisión de vivienda de interés social, entre otros aspectos (Contreras 2016). En este contexto, el primer plan zonal (Usme) fue reglamentado en el 2007 y al 2012, solo se habían aprobado tres planes zonales (Centro, Usme y Norte) (Montoya 2014). Entre 2002 y 2015, se habían aprobado 43 planes parciales, correspondientes al 38% de lo programado, dentro de los cuales apenas un 19% de las áreas de cesión destinadas a espacio público y equipamiento estaban desarrolladas (Contreras 2016). Para marzo del 2020, se habían viabilizado 1706 hectáreas con tratamiento de desarrollo mediante 53 planes parciales, correspondientes a apenas al 33,35% de las 5116 hectáreas definidas en el POT (AMB 2020).

Por otro lado, para la ejecución de las obras, el POT contemplaba que una vez aprobado el plan parcial respectivo era necesario tramitar, ante la curaduría urbana competente, la licencia o licencias de urbanismo o de construcción que autoricen la ejecución de las obras correspondientes (Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004). En este contexto, los planes fueron implementados a través de alianzas público-privadas y, pese a la amplia legislación existente, el otorgamiento de licencias y el ejercicio de curadurías terminó en manos de privados. Estos actores no tienen la obligación de hacer verificaciones en campo y sus ingresos se basan en los proyectos que deben evaluar, según su interpretación de la norma en muchas ocasiones, por lo que entran en un claro conflicto de intereses. Las curadurías se convertirían en un mecanismo para traspasar las responsabilidades de la administración municipal a privados y evadir las regulaciones determinadas mediante la ley y el plan. Lo establecido en el POT partía de una comprensión de la propiedad del suelo contraria al contexto de desregulación neoliberal dentro del cual tuvo que insertarse, pero en muchos casos terminó compatibilizando con el impulso al sector inmobiliario (Montoya 2014).

En esta línea, los instrumentos propuestos en el POT tampoco rompieron con la lógica de segregación que primaba en la ciudad y que localizaba a las clases medias en el occidente, altas en el norte, y bajas hacia el sur. Esta tendencia se mantuvo y, entre 2002 y 2017, el 56,2% de la vivienda de interés social se localizó en Kennedy, Bosa, Usme y Ciudad Bolívar, sectores de menores estándares urbanísticos y, por tanto, con menores valores de suelo (AMB 2020). De hecho, una de las mayores falencias en la implementación del POT tiene que ver con la incapacidad de la administración para hacer inversiones importantes en vivienda popular, la cual terminó siendo ubicada en las periferias, totalmente a cargo del

sector privado (Montoya 2014).

Respecto al financiamiento del desarrollo urbano, el POT no incluyó de manera adecuada instrumentos financieros que garanticen su auto financiamiento (Saldías 2007). En un primer momento se incrementaron considerablemente los ingresos, principalmente a través de la reestructuración y aumento del impuesto predial. Cabe señalar que esto influyó en el incremento del costo de suelo y, por tanto, limitó el acceso a este recurso en la ciudad central. Sin embargo, la recaudación lograda por la captación de la plusvalía de la obra pública fue poco relevante dentro del presupuesto general. Al 2006, se había recaudado 24 000 millones de pesos colombianos, equivalente a 10,7 millones de dólares según el tipo de cambio en ese año y, en el presupuesto de 2010, se incluyeron 10 882 millones de pesos colombianos por dicho concepto, es decir, 5,7 millones de dólares, equivalentes a apenas el 0,1% de los ingresos del Distrito Capital (Montoya 2014).

Además, siendo el desarrollo urbano una fuente de recursos para la administración pública, esto se convirtió en un estímulo para limitar el control de la urbanización y acelerar los procesos de metropolización. Los ingresos que generaba la entrega de permisos de construcción para los municipios aledaños hacían atractiva esta actividad mientras que el Estado participaba de manera restringida mediante la captación de impuestos y plusvalías (Montoya 2014). Este factor resulta relevante para entender los procesos de conurbación que ha experimentado Bogotá. Al respecto, aunque el POT fue diseñado desde un enfoque regional, la débil coordinación para la ejecución de proyectos supramunicipales y la falta de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación eficiente del POT, limitaron los resultados alcanzados (AMB 2018c). Por otro lado, solo el 35% de los proyectos propuestos se ejecutaron y no existió un orden de prioridad para la implementación de las acciones relacionadas con la redensificación de las zonas deterioradas de la ciudad ni se asignaron recursos a largo plazo para garantizar su ejecución (AMB 2021a).

De esta manera, en ciertos aspectos, los lineamientos del POT se diluyeron en su ejecución y no se alcanzaron todos los objetivos planteados. La densificación de la ciudad se desarrolló de la mano de procesos de conurbación y obvió, en algunos casos, los enfoques de sostenibilidad y equidad, operando bajo la lógica de los intereses inmobiliarios. No obstante, y pese a las limitaciones analizadas, en términos estrictos, las políticas de control de la expansión en Bogotá han incidido en la configuración de un modelo de ciudad denso. En términos generales, el caso de Bogotá evidencia un crecimiento compacto, desarrollado sobre suelo

urbano, predominantemente de tipo residencial, que ha mantenido una alta densidad y que se ha conurbado con los municipios aledaños hacia el sur y el occidente, principalmente. Este tipo de crecimiento se ha asociado al trazado vial de orden nacional (IDOM 2019), a las dinámicas urbanas propias de las localidades aledañas, pero también a las regulaciones establecidas en el POT (AMB 2018c).

Al respecto, es necesario destacar el hecho de que la clasificación del suelo no ha cambiado sustancialmente a pesar de la presión existente sobre el suelo de expansión y el suelo rural, la conurbación y la limitada coordinación sobre la ordenación del territorio entre el Distrito Capital y los municipios aledaños. En este marco, las modificaciones adoptadas han respondido a la disposición de la revisión del POT definidas en el artículo 147 del Decreto Distrital 190 de 2004; las incorporaciones originadas en procesos de concertación previos a la adopción del POT; los desarrollos de origen informal legalizados e incorporados al perímetro urbano e imprecisiones cartográficas y actos de precisión de límites entre el Distrito Capital y los municipios vecinos (AMB 2020). Además, es importante señalar que, bajo la segunda administración de Enrique Peñalosa en la alcaldía de Bogotá, se propuso un nuevo POT en 2019, el cual, evidenciaba un nuevo enfoque, pero no fue aprobado. Si bien la propuesta incorporaba normativas relacionadas con la gestión de riesgos y el cambio climático, no reconocía algunas resoluciones sobre suelo de protección, incorporándolo como suelo de expansión y urbano. Este cambio hubiera comprendido la incorporación de 2867,87 hectáreas como suelo de expansión y 1271,21 hectáreas como suelo urbano, así como la reducción de esta misma cantidad de suelo rural (AMB 2020).

Por otro lado, según una evaluación realizada al POT, el crecimiento producido mediante la consolidación del sistema rural, el programa de vivienda de interés social y otras decisiones adoptadas no garantizaron la salvaguarda de los bordes de suelo protegido (AMB 2021a). No obstante, según la distribución de la población por la clasificación de uso de suelo determinada en el POT de 2004, para 2018, el 97,80% de la población se asentaba en zonas urbanas; el 1,16% en zonas de expansión y 0,98% en zonas rurales y, de la población asentada en zonas rurales, la mayoría se encontraba en la cabecera municipal (AMB 2020), evidenciando que el crecimiento se dio sobre todo en zonas urbanas.

A pesar de todas las limitaciones que se identifican en el caso de Bogotá, el plan de intervención de Bogotá para el control de la expansión urbana supera a los de Quito. Una diferencia clave entre los dos casos es la perspectiva a largo plazo que se pudo plantear en

las intervenciones. Aunque los instrumentos de Quito y Bogotá se proyectaban a 20 y 10 años, respectivamente, en el caso de Quito esto no se cumplió y los planes de ordenamiento territorial fueron totalmente renovados en cada administración municipal. El permanente cambio de los planes tuvo un alto impacto en su ejecución. Al respecto, la evaluación del 2015-2025 señala que apenas un 2% de los proyectos de la administración 2009-2014 tuvieron continuidad en la administración 2014-2018, por ejemplo (MDMQ 2021).

Por otro lado, respecto a los planes de intervención que acompañaron a los distintos planes de ordenamiento territorial en el caso de Quito, se puede evidenciar dos tendencias. Por un lado, ha sido recurrente la falta de mecanismos de operacionalización de los planes y, por otro lado, en ciertas ocasiones, se han incluido instrumentos que generaron efectos adversos en relación al control de la expansión urbana. Para empezar, aunque el PGDT 2000-2020 se orientaba a la generación de una ciudad policéntrica y en la actualización de 2006 se destacaba la consolidación de la ciudad (MDMQ 2000; 2006), las dos versiones del PGDT 2000-2020 generaron suelo a través de la ampliación del límite urbano.

El PGDT 2000-2020 definió, en el año 2000, un área urbana 102% mayor a la que estableció la Ley del Distrito Metropolitano de Quito en 1993 (MDMQ 2000; PNUMA et al 2011). Luego, en la actualización de 2006 se hizo un ajuste de dicha área, reduciendo 6607 hectáreas, pero a la vez se contempló la incorporación de casi 10 mil hectáreas como suelo urbanizable (MDMQ 2006). A través del cambio del uso de suelo y la edificabilidad definida por la municipalidad, se fortaleció la zonificación de la ciudad por estratos socio económicos y se favoreció a los intereses inmobiliarios (Ospina 2010). Cabe señalar que la plusvalía generada por la acción urbanística de la municipalidad no era recuperada por esta, pues se carecía de mecanismos específicos para este fin.

Pese a los objetivos planteados dentro del PGDT respecto al control de la expansión urbana, la incorporación de suelo urbano y la definición de suelo urbanizable, contribuían a la expansión dispersa de la ciudad. Generaba ingentes ingresos a los propietarios de suelo por el cambio de clasificación de suelo, sin mecanismos de recuperación de plusvalía para la municipalidad que permitan financiar un desarrollo urbano equitativo. En adición, varios autores señalan la incidencia de los sistemas de transporte en la expansión urbana (Dieleman y Wegener 2015; Brueckner 2000; Fernandez y Creutzig 2016), por lo que no se puede omitir el influjo de las facilidades de transporte que se generaron en el caso de Quito, de manera similar al de Bogotá. Si bien, la noción de pluricentralidad y de transporte público se

asentaron sobre principios de equidad territorial, es evidente que la expansión se acentuó hacia las centralidades propuestas. Del otro lado, los planteamientos orientados al control de la expansión urbana, carecían de mecanismos operativos que permitan su puesta en marcha.

El PMOT 2012-2022 es el instrumento que mayor énfasis colocaba en el control de la expansión urbana, planteándolo como objetivo central y proponiendo la aplicación de algunos instrumentos como se vio en el capítulo sobre la instrumentación. Sin embargo, el periodo de vigencia de dicho plan fue el más corto, se expidió en 2012 y en 2015 fue reemplazado por el PMDOT 2015-2025, el cual contenía otro enfoque. Cabe señalar que, el periodo de intervención del PMOT 2012-2022, coincide con un momento de desgaste político de la administración municipal a cargo y que, durante dicho periodo, no se contaba con un instrumento legal que contemple mecanismos de planeación y gestión de suelo como la LOOTUGS, la cual fue aprobada en 2016.

Dentro de la breve evaluación del PMOT 2012-2022, realizada como requisito para la generación del PMDOT 2015-2025, se destaca como aspectos positivos el nivel del análisis plasmado en el plan en mención y su concordancia con el Plan Metropolitano de Desarrollo. Sin embargo, se identifican, como una de las carencias, la ausencia de instrumentos más operativos de ordenamiento territorial como planes parciales, planes especiales, entre otros. Además, se señala que los programas se limitaban a unos enunciados y no se complementaban con la definición de proyectos y que el modelo de gestión no contaba con mecanismos de seguimiento, evaluación y coordinación con las distintas instancias municipales (MDMQ 2015).

No obstante, el PMOT 2012-2022 se articulaba con la Ordenanza Metropolitana No. 0172 sobre el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ, la cual establecía algunos instrumentos de gestión. Una vez entró en vigencia el PMDOT 2015-2025, la ordenanza en mención fue reemplaza por la ordenanza 127 de 2016. A través de este instrumento, se abría la posibilidad para el desarrollo de proyectos de todo tipo en zonas rurales y urbanas, bajo la modalidad de propiedad horizontal en terrenos de hasta 50 000 metros cuadrados. En adición, brindaba la opción de ejecutar proyectos en suelo de protección ecológica siempre que se respetara las áreas de afectación, desde un enfoque distinto al que había prevalecido en los instrumentos que antecedían a esta ordenanza (Ordenanza Metropolitana No. 127 de 25 de julio de 2016). Cabe señalar que, para ese momento, la LOOTUGS ya se encontraba en vigencia, la misma que es mencionada en los considerandos de la ordenanza 127, únicamente

como validación a las competencias con que cuentan los municipios y el cumplimiento de las disposiciones transitorias que contempla.

Aunque los objetivos del PMDOT 2015-2025 eran similares a los de los otros instrumentos de ordenamiento territorial, su enfoque era distinto, como se analizó en el capítulo sobre instrumentación. No partía desde los fundamentos de la función social y ambiental de la propiedad sino desde una perspectiva liberal, que apuntaba a generar controles frente a la informalidad e incentivos para el sector privado. De acuerdo con la evaluación realizada al PMDOT 2015-2025 para su actualización, varias metas no se correspondían con sus indicadores o estaban mal formuladas, los planteamientos del eje territorial eran complejos y de los 70 objetivos que planteaba el plan, solo el 51% se concretizaron a través de algún tipo de programa o proyecto. De las 222 metas propuestas, apenas el 11,7% fueron cumplidas (MDMQ 2021). De cualquier manera, en todos los casos, las evaluaciones son someras y no evidencian de manera clara los resultados alcanzados en cuanto al control de la expansión urbana y el impacto de los diferentes instrumentos en Quito. Los aspectos principales de los planes de intervención de los dos casos, se resumen en la tabla 1.13.

En este marco, si bien Quito y Bogotá comparten paradigmas similares de planificación, se evidencia un mayor desarrollo de instrumentos en el caso de Bogotá. La particularidad del caso bogotano resalta a nivel latinoamericano y a nivel global y es fruto de un conjunto de factores asociadas a su contexto y el diseño de políticas públicas. Sin embargo, el caso de Bogotá también evidencia limitaciones institucionales y de coordinación que se hacen notorias en la intervención, la cual no ha sido del todo efectiva. Además, se puede constatar que el mercado inmobiliario no opera únicamente a través de la expansión urbana sino a través de la producción de espacio construido bajo cualquier modalidad, por lo que es necesario, analizar los efectos del proceso de densificación en Bogotá también desde una perspectiva crítica.

El proceso de Bogotá muestra que, frente a las limitaciones de tipo físico y legal existentes para la expansión, los desarrollos inmobiliarios han adoptado una lógica de densificación que también favorece sus intereses y les ha permitido adaptarse de manera idónea al contexto, combinada con procesos de expansión en las zonas conurbadas. La densificación de Bogotá es innegable, pero no es un indicativo de la ausencia de la influencia de los actores inmobiliarios, sino de su adaptación a una política pública orientada a reducir los procesos de expansión. Pese a las limitaciones identificadas en la intervención y el influjo de los

intereses inmobiliarios en la misma, sigue siendo paradigmático que el crecimiento sea densificado y se desarrolle casi de manera exclusiva sobre suelo urbano, incluso en las zonas conurbadas. La influencia de la intervención pública, aunque limitada, es evidente en el caso de Bogotá. Esta tendencia se ha mantenido claramente, excepto en los últimos años, dentro de los cuales se esboza una tendencia de reducción de la densidad junto con porcentajes de expansión ligeramente superiores al crecimiento poblacional.

Tabla 1.13. Estrategias del plan de intervención de políticas de control de la expansión urbana. Quito y Bogotá. 2000-2020

Tipo de estrategia	Similitudes	Particularidades Bogotá	Particularidades Quito
Estrategias que aportan al control de la expansión		Perspectiva a largo plazo Reformas institucionales para la puesta en marcha del POT Recuperación de plusvalías para financiar el desarrollo urbano, aunque de manera limitada Permanencia de la clasificación de suelo	
Estrategias que favorecen la expansión urbana	Ejecución ineficiente. 35% en Bogotá (2000-2020) y 7% en Quito, en promedio (2009-2019). Desarrollo vial desarticulado de la planificación territorial. Ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de los planes	Sistema normativo rígido, complejo y con amplios márgenes de discrecionalidad Débil articulación de los planes parciales con actuaciones macro Débil coordinación regional para ejecución de proyectos supramunicipales y contención de la conurbación. Baja producción de vivienda social con fondos públicos Otorgamiento de licencias para implementación de planes parciales en manos de privados, como mecanismo de evasión de regulaciones	Actualización permanente de los planes. Ausencia de mecanismos de operativización de los planes. Ausencia de mecanismos de recuperación de plusvalía. Ampliación del límite urbano. Apertura al desarrollo de proyectos en todas las zonas bajo la modalidad de propiedad horizontal y de proyectos en suelo de protección ecológica

Fuente: Elaborado por la autora

El caso de Quito, por su parte, es típico de la hipótesis planteada y cumple con la entidad C

en cuanto a que el gobierno carece de un plan de intervención adecuado para controlar la expansión urbana. Las dinámicas expansivas de la capital ecuatoriana son evidentes y se desarrollan a pesar de los objetivos de política explícitamente planteados en cada administración. Los esfuerzos desarrollados han sido inefectivos. Por un lado, debido a la incapacidad de generar estrategias de intervención que aporten al control de la expansión urbana como la indefinición de zonas de protección, la falta de control de los procesos de fraccionamiento informal, la falta de recuperación de plusvalías, entre otras omisiones. Como señala Peters (2015), la vaguedad de la legislación puede constituirse en una traba para la intervención. Por otro lado, se han evidenciado contradicciones entre los objetivos de control y las estrategias de intervención que abiertamente favorecen la expansión, como la permanente ampliación del límite urbano y la apertura a mecanismos que permiten el incumplimiento de los planes como la propiedad horizontal en suelo rural o el desarrollo de proyectos en zonas de protección. Quito se expande de manera acelerada, a pesar de los limitantes geográficos y los propósitos de la política.

Los resultados evidencian la relevancia del plan de intervención dentro del diseño de políticas públicas pues la efectividad de los instrumentos depende de las estrategias diseñadas para su ejecución, de los mecanismos que permiten su operacionalización y la capacidad institucional y la legitimidad política de la administración pública. La intervención, al igual que cada componente del diseño de políticas es un asunto político y no solo técnico. En este marco, el caso de Bogotá presenta varios aspectos positivos en relación a la permanencia de sus instrumentos y su plan de intervención, pero también varias limitantes de tipo institucional y de coordinación, que redujeron el alcance de los mismos. De manera comparada, el caso de Quito, evidencia la debilidad de los instrumentos y el plan de intervención, así como varias limitaciones institucionales y políticas, aunque los objetivos de política coinciden con los planteados en el caso de Bogotá.

Es necesario señalar que tanto en el caso de Quito como en el de Bogotá, los planes de ordenamiento territorial se diseñaron en un contexto normativo nacional que marcó la pauta de la instrumentación. La legislación nacional, tanto en el caso colombiano como en el ecuatoriano, contemplaba un conjunto de instrumentos orientados a la planeación, la gestión, la financiación y el control del desarrollo urbano. Sin embargo, es precisamente en la intervención donde se puede observar una mayor discrecionalidad por parte de las autoridades locales.

Varios factores explican los procesos de expansión urbana en Quito y Bogotá en los últimos años, tales como factores demográficos, económicos, políticos, sociales, entre otros. Sin embargo, no se puede despreciar la incidencia del diseño de políticas públicas en los fenómenos analizados. Sin duda, el mercado de suelo es uno de los principales factores que han configurado los procesos de expansión en los casos de estudio, pero el ordenamiento territorial como mecanismo de regulación de dicho mercado es política pública, y ha tenido una alta incidencia. Por tanto, la intervención estatal ha generado efectos, y los resultados como veremos han estado muy vinculados al tipo de intervención realizada, la cual como señala Peters (2019), es la verdadera política. Tras la selección de los instrumentos, la intervención es otro componente fundamental en el marco del diseño de políticas públicas para explicar los resultados alcanzados, los cuales se presentan a continuación.

6.2 Resultados de las políticas de expansión urbana en Quito y Bogotá y su vínculo con la política pública

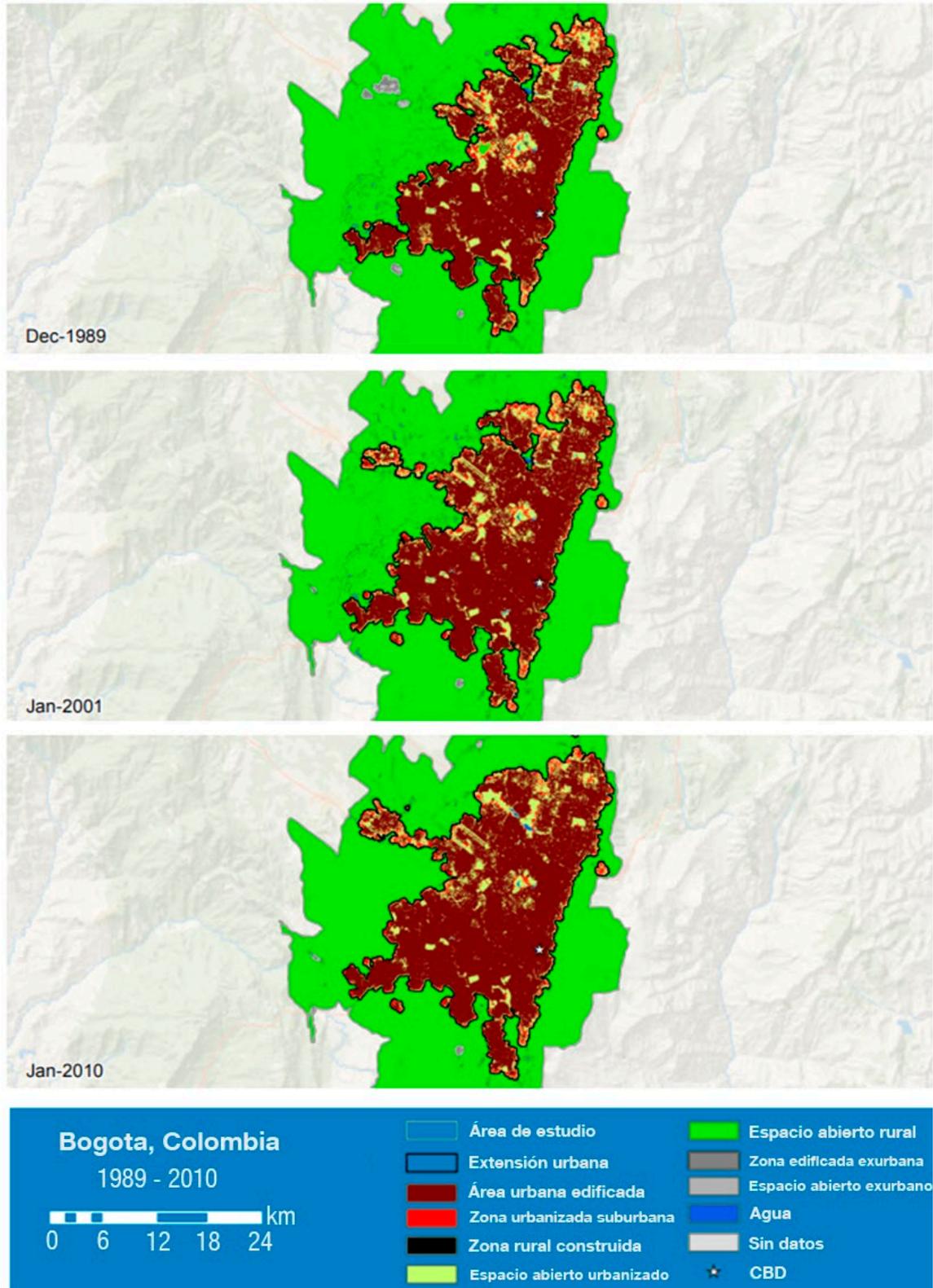
A finales de la década de los noventa, la mancha urbana de Bogotá se extendía hasta el río Bogotá, conformaba una conurbación con el municipio de Soacha y dejaba algunos vacíos urbanos hacia el occidente y el norte. Entre 1997 y 2005, el crecimiento de Bogotá se centró en los bordes del norte, sur y occidente de la urbe, hacia las localidades de Suba, San Cristóbal, Bosa, Kennedy y Engativá. Entre 2005 y 2010, la expansión continuó hacia al norte y el occidente, sobre todo hacia Suba y Bosa, respectivamente. Durante los dos periodos, el crecimiento de la urbe se generó vinculado a asentamientos legalizados, cercanos a desarrollos urbanísticos (IDOM 2019). Entre 2001 y 2010, considerando la zona conurbada de Bogotá hacia el sur y el occidente, el porcentaje de fragmentación³⁴ se redujo -1,70% anual. Esta reducción es muy significativa en comparación con las 200 ciudades consideradas en la muestra analizada por Angel et al. (2016) a nivel mundial, dado que, en promedio, los demás casos redujeron la fragmentación en -0,40% anual (Angel et al 2016).

A esto se debe añadir que el área construida en la zona urbana de Bogotá mostró un incremento de 1,50%, evidenciando un proceso de consolidación, entre 2001 y 2010. De manera complementaria, en el mismo periodo, se presentó una reducción anual del área construida en el suburbano de -1,90% y de -3,30% en el área rural (mapa 4.11). Cabe señalar que apenas el 4,50% de ciudades consideradas en la muestra del estudio de Angel et al. (2016) mostraban una

³⁴ Se define como el grado en el que el área construida es fragmentada por el espacio abierto urbanizado (Angel et al. 2016)

reducción del área construida en estas dos zonas a la vez, solo dos de ellas en Latinoamérica (Ilheus, Brasil y Bogotá, Colombia).

Mapa 4.11. Proceso de expansión de Bogotá. 1989-2010



Fuente: Angel et. Al. 2016

En adición, el nivel de saturación³⁵ pasó de 0,78 a 0,80, el cual se encontraba sobre la media de las ciudades consideradas en la muestra (0,66). Apenas un 13,00% de dicha muestra presentaba una saturación superior al 0,75. Mientras Bogotá se consolidaba, ciudades como México y Buenos Aires con cifras de saturación de 0,77 y 0,76, respectivamente, se seguían expandiendo. Entre 2001 y 2010 se agregaron a Bogotá 3,4 mil hectáreas construidas. De este total, el 59,00% correspondió a relleno, el 34,00% a extensión y el 7,00% a inclusión³⁶ (Angel et al. 2016).

Para el 2010, Bogotá alcanzó una ocupación máxima de su territorio (más del 90,00% del área urbana) y empezó un proceso de compactación (IDOM 2019; AMB 2018c). Entre 2010 y 2016, la tendencia de crecimiento antes indicada se mantuvo y el territorio de Bogotá pasó de 35 667 a 36 143 hectáreas, mostrando un reducido crecimiento de 80 hectáreas anual, aproximadamente (AMB 2018c). El crecimiento se dio principalmente hacia el occidente, consolidando la conurbación con Funza, Madrid y Mosquera (IDOM 2019). Entre 2005 y 2016, la huella urbana de Bogotá creció a razón de 0,63% anual mientras la tasa de crecimiento poblacional entre 2005 y 2018 fue de 0,62%, evidenciando porcentajes de expansión ligeramente superiores a su crecimiento poblacional, aunque por debajo del 1,00% en ambos casos (AMB 2020).

Sin embargo, los municipios de la sabana que forman parte de Bogotá Región³⁷ incrementaron su huella urbana en un 247,75%, pasando de 7853 a 27 309 hectáreas entre 2005 y 2016. A finales de los noventa, la mancha urbana central correspondiente al Distrito Capital conformaba una conurbación con el municipio de Soacha, se observaba un proceso de crecimiento de centros urbanos de mediano tamaño sobre los ejes férreos de occidente (Facatativá, Madrid y Mosquera), del norte (Chía, Cajicá, y Zipaquirá) y del sur (Fusagasugá y Soacha) y se identificaba un conjunto de centros urbanos menores dispersos en el territorio de la sabana (Bojacá, Funza, Sibaté, La Calera, Sopo, Tocancipá, Gachancipá, Tabio, Tenjo, El Rosal, Choachí y Cota) (IDOM 2019).

³⁵ Se define como la relación entre el área construida y la extensión urbana (Angel et al. 2016)

³⁶ El relleno consiste en todos los píxeles de construcción agregados en un nuevo período y que corresponden a espacios abiertos urbanizados en el periodo anterior. La extensión se analiza considerando los píxeles de construcción agregados en un nuevo período correspondiente a áreas urbanas contiguas a la extensión urbana del periodo anterior. La inclusión corresponde a los píxeles de construcción urbanos, rurales o suburbanos que estaban fuera de la extensión urbana en un periodo anterior y se incluyen en el nuevo período (Angel et al. 2016).

³⁷ Bogotá Región incluye Bogotá Distrito Capital y 20 municipios de la sabana (Soacha, Facatativá, Madrid, Mosquera, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Fusagasugá, Bojacá, Funza, Sibaté, La Calera, Sopo, Tocancipá, Gachancipá, Tabio, Tenjo, El Rosal, Choachí y Cota) (IDOM 2019).

Entre 2005 y 2018, los municipios de Mosquera (8,15%), Cajicá (6,25%), Madrid (6,14%), Tocancipá (5,05%), Cota (4,94%) y Soacha (4,94%) fueron los que presentaron un mayor crecimiento demográfico dentro de la sabana, aunque localidades como Chía y Funza que redujeron sus ritmos de crecimientos, tampoco dejaron de crecer con tasas importantes. Antes de 2013, la emigración de Bogotá hacia otros municipios del departamento de Cundinamarca era de entre 4000 y 10 000 personas anualmente, pero a partir de dicho año el número superó los 19 000 en promedio. Sin embargo, todas estas cifras no pueden asociarse únicamente al influjo de la capital (AMB 2020). Localidades como Cajicá y Tocancipá no corresponden a una conurbación con el Distrito Capital.

Los procesos de conurbación generados entre el Distrito Capital y los municipios de la sabana se dieron principalmente a través de viviendas unifamiliares, zonificadas según estratos socioeconómicos. Hacia el sur se desarrollaron proyectos para estratos bajos, hacia el occidente y el norte para estratos medios y hacia el oriente y noroccidente para estrato altos. Así se han consolidado las conurbaciones Bogotá – Soacha al sur; Madrid, Funza y Mosquera al suroccidente; Cota, Chía y Bogotá al noroccidente y Gachancipá y Tocancipá al norte. Varios de estos municipios como Soacha, Madrid, Funza, Mosquera, Cota, Chía, Cajicá y la Calera funcionan como ciudades “dormitorio” por su cercanía con Bogotá, lo cual se ha facilitado por la malla vial y el incremento de las condiciones de seguridad (IDOM 2019).

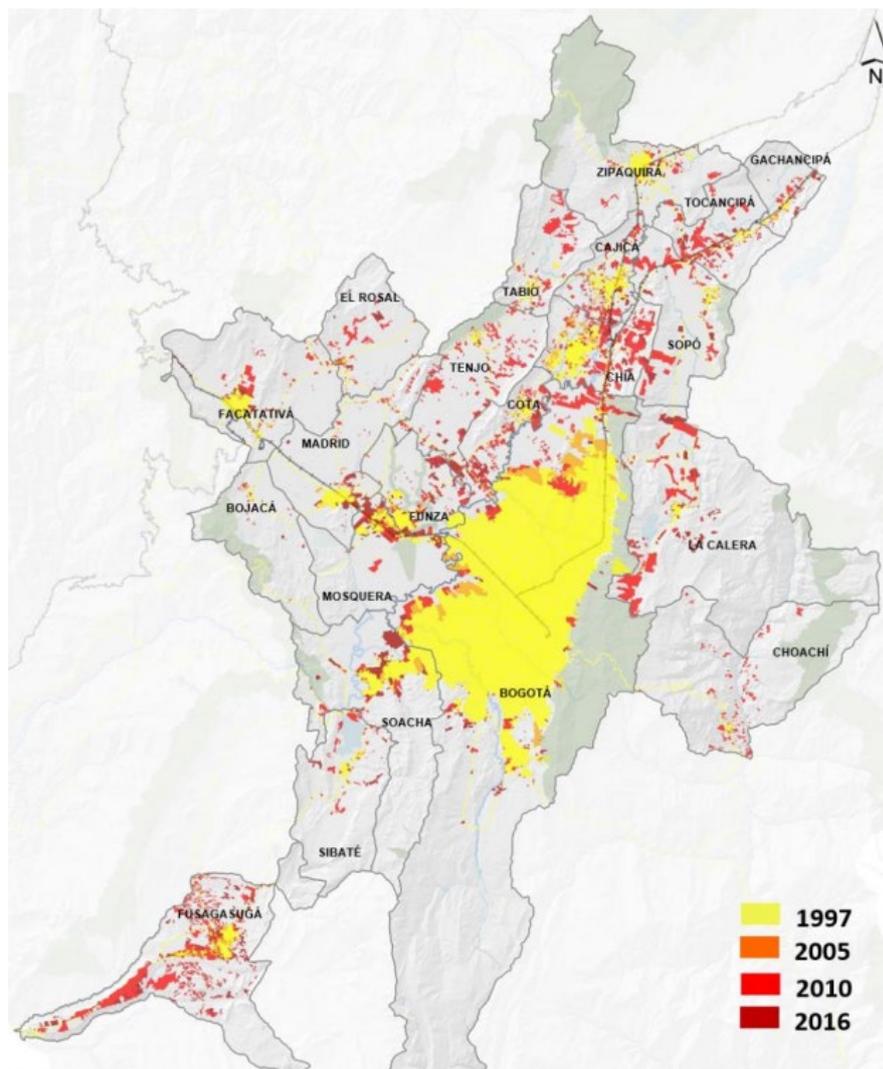
Dentro del Distrito Capital, el reducido crecimiento de la huella urbana se dirigió hacia los bordes del río Bogotá, que en ciertos puntos no logró detener la expansión de la urbe. El crecimiento ha sido principalmente residencial, con viviendas multifamiliares y unifamiliares para estratos socioeconómicos medios hacia las localidades de Suba, Engativá y Usaquén y para estratos socioeconómicos bajos hacia Kennedy, Bosa, Usme y San Cristóbal (IDOM 2019). Los datos evidencian las dinámicas contrapuestas que ha experimentado Bogotá a lo largo de los años, por un lado, un fuerte proceso de consolidación y, por otro lado, procesos de conurbación con los municipios aledaños. Cabe señalar que, en todos los casos, el crecimiento es principalmente residencial, en suelo urbano y tiende a la densificación.

Respecto a la densidad, entre 2001 y 2010, Bogotá presentaba un incremento inusual en relación a América Latina y al mundo en general, según el estudio desarrollado por Angel et al. (2016). En este periodo, la densidad de Bogotá en el área construida tuvo un incremento del 1,00% anual. Si se considera toda la extensión urbana, la densidad mostró un incremento de 1,40% anual. En promedio, las 200 ciudades seleccionadas para el estudio

redujeron su densidad en -1,60% anual en el área construida y en -1,50% si se considera toda la extensión urbana. Apenas el 19,50% de las ciudades de la muestra presentaron un incremento de la densidad en el mismo periodo y de estas, solo el 23,08% son de América Latina y el Caribe (Angel et al. 2016).

Según los datos manejados por el DANE y la AMB con base en el último censo (2018), la densidad promedio bajó a 184 habitantes por hectárea para Bogotá en la zona urbana. Estos datos contrastan con la información presentada en IDOM (2019), los cuales indican que, entre 1997 y 2016, la población de Bogotá se incrementó en más de 2 millones de habitantes y la densidad pasó de 190 a 221 habitantes por hectárea, evidenciando una tendencia de compacidad. Por el contrario, los municipios de Bogotá Región incrementaron su población en un 172,82% y disminuyeron su densidad en 35,13% en el mismo periodo (mapa 4.12).

Mapa 4.12. Crecimiento de la huella urbana en Bogotá D.C. y la región. 1997-2016



Fuente: IDOM 2019

Finalmente, si bien los asentamientos informales no presentaban las mismas dinámicas que en décadas anteriores, desde 2016, estos han tendido a incrementarse y la mayoría se concentra en el borde oriental y en el sur, ocupando suelo de protección y áreas de riesgo no mitigable por remoción en masa o por inundación. Para 2020, existían 25 801 ocupaciones informales de las cuales el 45% se encontraban en suelo urbano, el 41,40% en suelo rural, y el 13,6% en suelo de expansión. Entre 2002 y 2015 se habían ocupado alrededor de 1 537 hectáreas por asentamientos de origen informal en la ciudad (AMB 2020). Cabe señalar que, el número de hectáreas ocupadas por asentamientos informales en Bogotá, es menor que el de Quito.

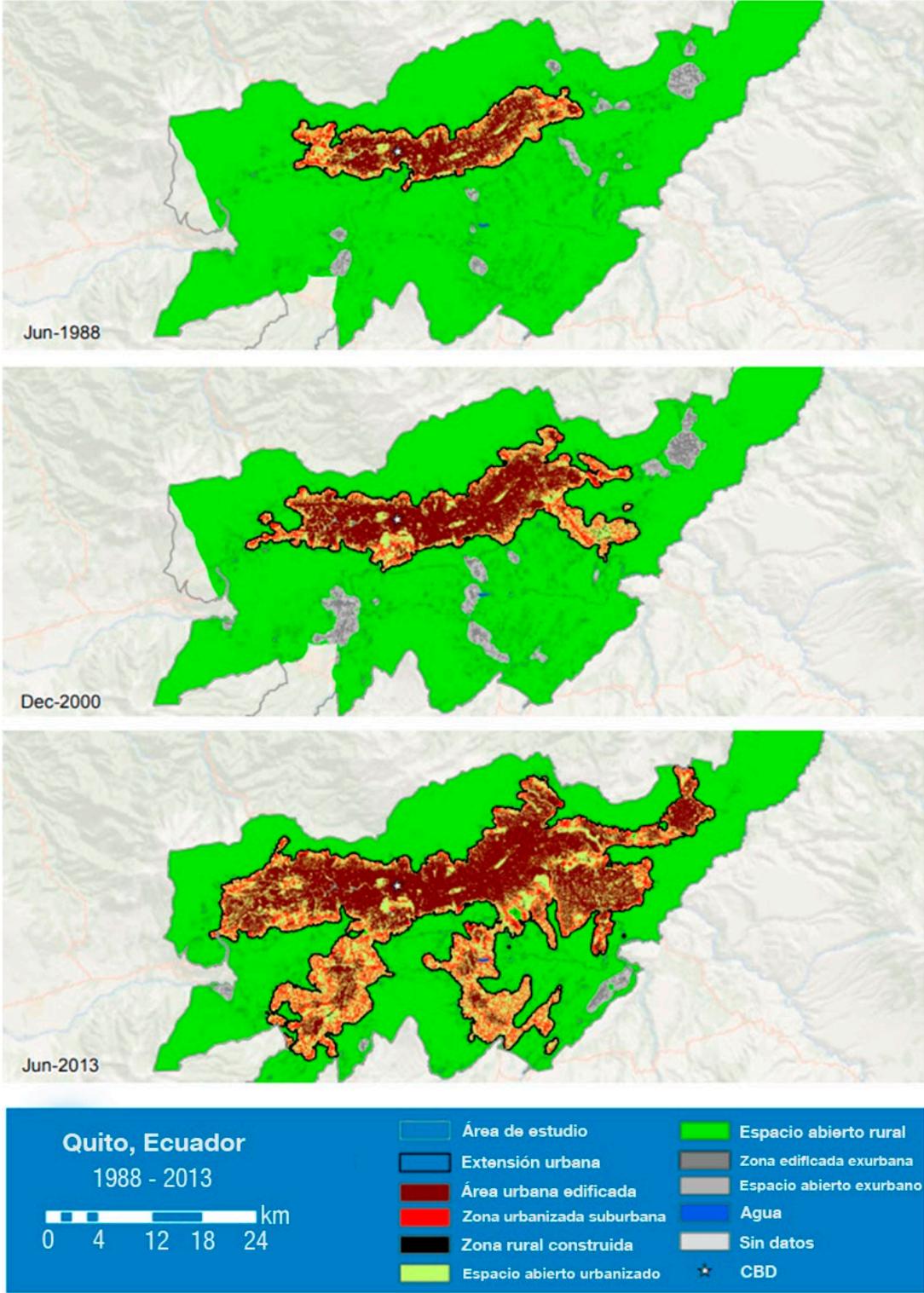
Quito, por su parte, presenta un crecimiento expansivo hacia las áreas suburbanas y rurales de su territorio, ha generado conurbaciones con otros cantones, mantiene una baja densidad y las zonas consolidadas corresponden, únicamente, a la ciudad central. Su proceso de crecimiento urbano para el año 2000 se caracterizaba por la presencia de un polo urbano concentrador que era la ciudad de Quito, a partir del cual se generaba un crecimiento concéntrico hacia los extremos norte y sur y hacia los valles orientales de Tumbaco- Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui- San Antonio de Pichincha. Este tipo de crecimiento se consolidó en la primera década del siglo XXI (mapa 4.11) (MDMQ 2000).

El DMQ se desenvolvía en torno a tres dinámicas territoriales, por un lado, la ciudad central era un territorio compacto pero inconcluso, el suburbano era disperso y subocupado y las áreas no urbanizables tenían un crecimiento aislado. La excesiva concentración de equipamiento y servicios en el área central de la ciudad había generado un proceso de densificación y compactación en esta zona. Sin embargo, los extremos norte y sur de la ciudad no eran parte de esta dinámica, muchos barrios periféricos se desenvolvían en medio de obras de urbanización inconclusas y se evidenciaban procesos de ocupación irregular en las periferias ecológicas occidental y suroriental de la ciudad (MDMQ 2006).

El área suburbana se caracterizaba por un modelo de crecimiento disperso, una expansión de tipo residencial y una baja densidad (15 habitantes por hectáreas). Debido a sus características, esta zona enfrentaba problemas de movilidad hacia la ciudad central y una escasa consolidación. Por su parte, el suelo no urbanizable, correspondiente en un 35% a bosques de protección y con una alta incidencia de actividades agropecuarias, se desenvolvía en el contexto de un desarrollo rural espontáneo (MDMQ 2006). Entre 2001 y 2010, la tasa de crecimiento demográfico del área suburbana (4,10%) fue 2,7 veces mayor que la de la ciudad

central (1,50%), evidenciando los procesos de urbanización de los valles de Quito. Dentro de este contexto, la densidad en esta zona se incrementó, pero no se modificaron sustancialmente las características de una ciudad central densa y un suburbano subocupado (mapa 4.13).

Mapa 4.13. Proceso de expansión de Quito. 1988-2013



Fuente: Angel et al. 2016

Entre 2000 y 2013, la densidad en el área construida del DMQ se redujo en -3,00% y en -3,40% si se considera toda la extensión urbana, cifras muy por encima de los promedios de la muestra de ciudades a nivel mundial analizadas por Angel et al. (2016), que fueron de -1,60% y -1,5-%, respectivamente. A nivel de América Latina, el promedio de reducción de la densidad fue de -0,30% en los dos casos y el DMQ presentó los porcentajes más altos de decrecimiento (Angel et al 2016). Sin embargo, entre 2011 y 2020, la densidad poblacional del DMQ se incrementó, pasando de 52 a 59 habitantes por hectárea, aunque la superficie se expandió en más de 2000 hectáreas en dicho periodo (MDMQ 2016).

Respecto al área construida, el nivel de saturación en Quito pasó de 0,62 a 0,59 entre 2000 y 2013, mostrando una reducción de -0,4% y el nivel de fragmentación se incrementó en 1% anual en el mismo periodo. Esto muestra una tendencia distinta a la de Bogotá y del promedio de los casos de la muestra analizada por Angel et al. (2016), que, en general, presentaban una reducción de la fragmentación. El área construida en la zona urbana de Quito creció a razón de 6,2% anual al igual que en la zona rural. En la zona suburbana el crecimiento fue de 8,3% anual, evidenciando un importante proceso de expansión, principalmente, hacia esta área. Mientras la población del DMQ creció con una tasa de 3,8% anual entre 2000 y 2013, el área urbana creció a un ritmo de 7,1% anual en el mismo periodo. La extensión urbana de Quito, de acuerdo a imágenes satelitales, pasó de 15,7 mil a 38,3 mil hectáreas y el 49% de este crecimiento correspondió a un proceso de expansión, el 30% a inclusión y el 21% a relleno (Angel, et al. 2016).

Por otro lado, para el 2012, debido a los flujos de personas, bienes y servicios que circulan entre el DMQ y los conglomerados urbanos aledaños, se evidenciaba una tendencia a la conurbación con los cantones de Rumiñahui y Mejía. Estos se articulaban a través de corredores urbanos conformados a lo largo de las vías que conectan el DMQ con Alóag (Mejía) al sur y con Cayambe y Pedro Moncayo, al norte. Sin embargo, a la par de los procesos de conurbación, la ciudad mantenía importantes porcentajes de suelo urbano sin construcción. Las zonas con mayor porcentaje de suelo vacante correspondían a Quitumbe (35,50%), Tumbaco (30,80%), Los Chillos (30,00%), Calderón (24,50%), la Delegación Noroccidental (22,80%) y La Delicia (19,60%).

En el área urbana existían más de 86 mil lotes con construcciones menores al 10% de su superficie, aun cuando los lotes contaban con uso residencial, múltiple, agrícola residencial,

áreas de promoción industrial y pendientes menores a 30°³⁸. El suelo vacante equivalía a más de 7932 hectáreas, es decir el 21% del territorio del área urbana. De este total, el 13,00% se encontraba en la ciudad central. El 98,00% de los lotes vacantes contaba con al menos un servicio y el 68,00% de ellos tenía una superficie de más de 1500 m² (MDMQ 2012).

Para el 2012, el modelo de urbanización de Quito había generado la disminución de 395 hectáreas de protección ecológica por la ampliación de la frontera urbana y la regularización de barrios y asentamientos, especialmente en la Delicia, Quitumbe y los Chillos. Además, había producido la pérdida de 10 754 hectáreas de cobertura vegetal -boscosa y áreas seminaturales con una tasa de deforestación del 7,10% anual y el incremento de 6413 hectáreas cultivadas en áreas de protección (MDMQ 2012).

Este modelo territorial se ha mantenido en el tiempo. Para 2021, se identificaba una subutilización del suelo urbano, caracterizada por una baja densidad en suelo servido, fraccionamiento de suelo rural por debajo de lo indicado en la norma mediante mecanismos legales que facilitan esta práctica³⁹, expansión urbana en zonas aptas para cultivos⁴⁰ y expansión de la frontera agrícola sobre zonas de protección ambiental⁴¹. Además, se ha evidenciado inequidad en el acceso a suelo y prácticas especulativas sobre este recurso, la proliferación de asentamientos de hecho⁴², proliferación de asentamientos carentes de equipamientos y áreas verdes, generación de vivienda social en zonas periféricas con baja cobertura de transporte, concentración de equipamientos y funciones de centralidad en la ciudad central (hipercentro), obras de urbanización inconclusas en barrios periféricos, ausencia de acuerdos de mancomunidad con los cantones de Mejía y Rumiñahui, conurbados a la capital, y un importante porcentaje de suelos que podían ser declarados como zonas protegidas y que no tenían ningún tratamiento (38,60%) (MDMQ 2021).

Respecto a los asentamientos irregulares, según un diagnóstico desarrollado a través de las administraciones zonales de Quito, en 2009, existían 439 barrios irregulares. La mayoría de

³⁸ El análisis no incluye las parroquias rurales de las zonas Noroccidental y Norcentral del DMQ.

³⁹ El 5,52% de la mancha urbana de la Administración Zonal Valle de los Chillos corresponde a suelo fraccionado con área inferiores a lo establecido en la norma y en la Administración Zonal de Tumbaco esta cifra es del 24,00% (MDMQ 2021).

⁴⁰ La mancha urbana está ocupando el 14% del suelo apto para cultivo en Puembo, Tababela y Yaruquí (MDMQ 2021).

⁴¹ Los principales conflictos se detectaron hacia el noroccidente y el occidente del DMQ en las Áreas de Conservación y Usos Sostenibles (ACUS) Mashpi, Pachijal, Camino de los Yumbos y en el Área de Protección de Humedales del Cerro Puntas (MDMQ 2021).

⁴² El 5,31% de la mancha urbana en la Administración Zonal de Calderón y el 6,03% de la de la Administración Zonal de Quitumbe corresponde a asentamientos de hecho (MDMQ 2021).

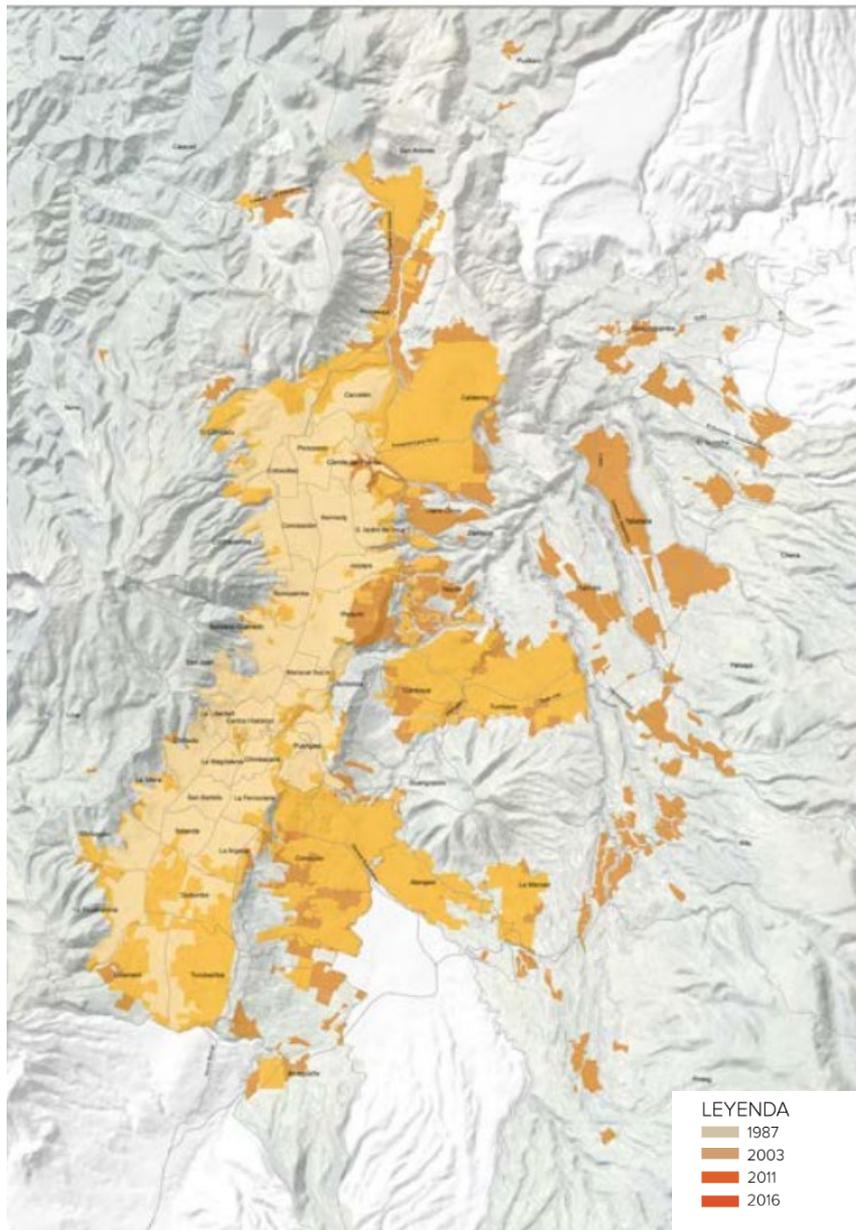
ellos estaban localizados en las zonas de Quitumbe y Calderón y un 3% se asentaban en zonas de protección ecológica, de riesgos o fuera del límite urbano (MDMQ 2015). Para 2021 se identificaron aproximadamente 2153 asentamientos humanos de hecho asentados sobre 2569 hectáreas, un 77,00% de ellos en suelo urbano y el otro 23,00% en zonas rurales y áreas protegidas (MDMQ 2021).

Cabe señalar que durante los últimos años se ha ido consolidando otro eje de expansión hacia la parroquia Tababela, donde se inauguró el nuevo Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Esto ha generado el desarrollo de baja densidad de ciertas zonas aledañas y cambios significativos en el valor del suelo. A través de los mapas generados por el MDMQ, se puede evidenciar que se va consolidando una urbanización difusa, con mayor intensidad hacia el nororiente, específicamente hacia los cantones de Pedro Moncayo y Cayambe (MDMQ 2021) (mapa 4.14).

El proceso de expansión urbana en Quito es resultado de varios factores como la concentración histórica de equipamiento e infraestructura urbana en el centro norte de la ciudad. Esto ha impactado considerablemente en el valor del suelo en la zona central y ha propiciado la expulsión de la población de menores recursos económicos hacia los márgenes de la ciudad, donde los precios de suelo son menores (Ospina 2010). Además, históricamente, la administración pública ha generado suelo a través de la ampliación del límite urbano (PNUMA et al. 2011) y en los últimos años, la infraestructura de transporte asociada al Aeropuerto también se ha convertido en un detonante de los procesos de expansión (Palacios 2017). Todos los factores antes señalados tienen relación con la acción pública y evidencian la incidencia de las políticas.

Las condiciones del desarrollo urbano de Quito y Bogotá tienen varias coincidencias y disimilitudes. Por un lado, en los dos casos el crecimiento de la mancha urbana es sobre todo de tipo residencial y ha superado sus límites administrativos, generando conurbaciones hacia los municipios aledaños. Sin embargo, aun cuando Bogotá se encontraba fuertemente consolidada para la primera década del siglo XXI, continuó con esta tendencia, incrementando su densidad. Además, sus procesos de expansión se desarrollaron sobre todo en zonas urbanas, y el límite impuesto por la EEP fue crucial para definir su extensión. Incluso en los municipios conurbados el crecimiento se ha dado sobre suelo urbano mayoritariamente, excepto en los casos de Chía y Cota, donde la expansión fue sobre suelo de protección y suburbano, respectivamente (IDOM 2019).

Mapa 4.14. Expansión urbana DMQ. 2016



Fuente: MDMQ 2016

Por su parte el DMQ, muestra procesos de expansión urbana acelerados, incluso sobre territorio de suelo de protección o cultivo. El proceso de expansión del DMQ supera el crecimiento poblacional y ha configurado un territorio con varios asentamientos dispersos. Además, la expansión se ha redireccionado hacia nuevas áreas de crecimiento aun cuando varias zonas suburbanas no han terminado de consolidarse. Cabe, además indicar que las tendencias antes mencionadas no son uniformes en el tiempo. En el caso de Quito, la primera década del siglo XXI presenta una expansión más acelerada mientras que, en el caso de Bogotá, ese periodo corresponde a un proceso de mayor contención de la expansión.

En el territorio las diversas dinámicas sociales, económicas y políticas configuran realidades diversas y contrapuestas en algunos casos. Detrás de los procesos de densificación de Bogotá y de expansión de Quito, han operado diversos factores incluidos aquellos de tipo histórico e institucional. El análisis desarrollado ha procurado colocar sobre la mesa la incidencia de las políticas públicas en estos procesos, entendidas desde una perspectiva política y no meramente técnica, pues los instrumentos de políticas públicas no constituyen mecanismos neutros. Detrás de la expansión urbana en Quito se descubren un conjunto de omisiones y contradicciones de la política pública y en el caso de Bogotá la institucionalización de instrumentos de reforma urbana, así como mecanismos legales que permitieron en algunos casos evadirlos. En las dos ciudades, las limitaciones institucionales y de coordinación también son evidentes, aunque en distintos grados. Quito se expande y Bogotá es densa, pero varios factores pueden influir para que estas condiciones se modifiquen.

Conclusiones

A pesar de los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria en Quito y Bogotá, sus procesos de urbanización presentan patrones distintos. En el caso de Quito, el porcentaje de expansión urbana es superior al porcentaje de crecimiento demográfico y aunque su población se incrementó durante el periodo de estudio, su densidad disminuyó. La urbanización está caracterizada por ser expansiva, dispersa, de baja densidad y, principalmente, de tipo residencial. Se ha desarrollado sobre suelo urbano, suburbano y rural y ha estado acompañada de la subutilización de la ciudad central, la cual presenta un importante porcentaje de suelo vacante. En el caso de Bogotá, el porcentaje de expansión urbana es menor al de crecimiento demográfico en un periodo (2001-2010) y similar en otro (2011-2019) y la densidad en los dos casos se incrementó. La urbanización se desarrolla de manera densa, con un bajo nivel de fragmentación y ha venido acompañada de procesos de conurbación con municipios aledaños. La expansión de la ciudad se ha desarrollado sobre todo en suelo urbano y ha sido de tipo residencial, generalmente.

Las diferencias en los patrones de urbanización entre Quito y Bogotá se relacionan con su contexto y el diseño de políticas públicas de control de la expansión urbana. Dentro de su contexto se ha analizado la historia de su proceso de urbanización a partir de mediados del siglo XX y la historia e institucionalidad de la planificación urbana. En este análisis se ha podido identificar varias similitudes y diferencias entre los dos casos. Quito y Bogotá son dos capitales andinas de diferente escala, influenciadas por los paradigmas internacionales sobre el desarrollo y la planificación, así como por el financiamiento y asistencia internacional.

La escala de Bogotá responde a varias condiciones particulares de su contexto, como su localización dentro del país, su proceso de industrialización y la violencia que ha enfrentado durante décadas. En su desarrollo urbano ha tenido un particular peso su tradición urbanística, la cual desde una época muy temprana acogió instrumentos fundamentados en la función social de la propiedad, influenciada por expertos extranjeros que ejercieron ciertos cargos públicos. Quito por su parte, vivió un proceso tardío de industrialización y su vinculación con el mercado internacional ha sido limitada.

Pese a estas particularidades y la disimilitud de su desarrollo, existen un sin número de coincidencias en su proceso urbano, que tienen que ver con el contexto internacional. Se ha podido identificar claramente tres momentos, marcados por la incidencia de paradigmas de

la planificación urbana. El primero corresponde a la transformación de la ciudad colonial y el inicio de la expansión urbana de estas ciudades. Se da a partir de la década de los cincuenta y estuvo influenciada por la planificación física. Mas adelante, entre la década de los sesenta y setenta, cuando en Colombia se había consolidado su proceso de industrialización y Ecuador iniciaba una industrialización tardía, se presentan las cifras más importantes de crecimiento demográfico de tipo migratorio y las ciudades enfrentan grandes problemáticas sociales relacionadas con dicho crecimiento, como la informalidad. Para este momento, influenciada por el financiamiento internacional, la planificación se desarrollaba a través de la obra pública. Finalmente, en las últimas décadas, correspondientes al periodo de estudio, se generaron a la par procesos de desregulación de la planificación urbana y el surgimiento de nuevos paradigmas del urbanismo, basados en principios como la función social y ambiental de la propiedad. Cabe señalar que, en cada uno de los casos, la influencia internacional fue matizada de acuerdo con sus condiciones particulares, generando sus propios procesos de desarrollo urbano.

Tanto Quito como Bogotá cumplen con los observables planteados dentro de la presente investigación para evidenciar los beneficios económicos que genera la actividad inmobiliaria. Además, en los dos casos, el incremento de costos del sector inmobiliario, en el periodo de estudio, se encuentra por encima de la inflación. Sin embargo, en el caso de Quito la diferencia es mucho más marcada, sobre todo si se analiza los costos de suelo. Respecto al tamaño del mercado, debido a la escala de la ciudad, este es mayor en Bogotá, pero además muestra una tendencia creciente.

Tal como se planteaba en la selección de los casos, tanto Quito como Bogotá, representan dos casos donde el detonante propuesto se cumple. Aunque Bogotá se presenta como una ciudad más competitiva y con un fuerte vínculo con el mercado global, Quito también representa un importante mercado para la oferta inmobiliaria. Sin embargo, el tipo de negocio que se desarrolla en los dos casos de estudio es diferente. El mercado inmobiliario en el caso de Quito está marcado por la producción sobre todo de edificaciones nuevas de tipo residencial mientras que Bogotá presenta un importante mercado de vivienda usada. Este comportamiento del mercado inmobiliario se relaciona con el tipo de urbanización de Bogotá, caracterizada por la densificación y la consolidación.

Los beneficios generados por la actividad inmobiliaria, a su vez, han propiciado, en los dos casos, un conjunto de estrategias de defensa de los intereses del sector inmobiliario frente a

cualquier intento de regulación. En este ámbito el caso bogotano tiene una historia más amplia respecto a la institucionalización de los principios relacionados con la función social de la propiedad y la función pública del urbanismo. Dentro de dicha historia el sector inmobiliario presentó varias objeciones para la promulgación de leyes orientadas a consolidar regulaciones frente a la propiedad, sin embargo, la Corte Constitucional jugó un rol fundamental afianzando la aplicación de dichas regulaciones en el marco de un proceso constituyente y administraciones locales y nacionales progresistas. Para el periodo de estudio los instrumentos que regulan las actuaciones del sector inmobiliario, tales como la Ley 388/97, se encontraban ya en aplicación.

En el caso de Quito, el periodo de estudio corresponde a varios enfoques sobre el rol del Estado respecto a la regulación del mercado. El inicio del periodo de análisis atañe a una fase marcada por políticas de corte neoliberal encubiertas tras la economía social de mercado, propugnada en la Constitución de 1998, el cual culmina con el proceso constituyente de 2008. La nueva Constitución de la República (2008) transforma el escenario político e institucional y genera un conjunto de instrumentos legales orientados a plasmar el nuevo enfoque, basado en un rol más protagónico del Estado frente al mercado. En este contexto surgen varias leyes vinculadas con el ordenamiento territorial como el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y más adelante la LOOTUGS.

Los procesos constituyentes en Ecuador y Colombia, generan un marco de referencia que cuestiona la falta de límites a la propiedad privada a través de la función social y ambiental de la propiedad, que si bien ya tenía presencia en la legislación de estos dos países vuelve a colocarse en el debate. Estos nuevos paradigmas respecto a la propiedad se asocian a la identificación de las problemáticas vinculadas a la desregulación del mercado de suelo, tales como la expansión urbana. De hecho, con estos antecedentes, los diagnósticos realizados para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial de Quito y Bogotá vinculan la expansión con el mercado de suelo. En el caso de Bogotá, la vinculación es bastante clara y hace referencia a la función social y ambiental de la propiedad. En el caso de Quito, depende de cada administración debido a que el enfoque no está institucionalizado. La relación con el mercado de suelo se plantea con vaguedad en el PGDT 2000-2020, tiene un análisis más profundo en el PMOT 2012-2022 y es inexistente en el PMDOT 2015-2025. Además, en el primer periodo, la referencia al mercado de suelo invisibiliza la responsabilidad del sector inmobiliario y el debate sobre los límites del derecho a la propiedad.

Respecto a la selección de instrumentos, la legislación nacional la ha limitado y se ha basado en planes de ordenamiento territorial, tradicionalmente aplicados en los dos casos. Estos planes parten de un enfoque de regulación de mercado de suelo y han sido adoptados independientemente de la línea política de la administración nacional o local a cargo. Sin embargo, los mecanismos para operacionalizar dichos planes y controlar la expansión urbana son los que han variado en cada administración local. En el caso de Bogotá, los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) han sido consistentes con los postulados de la Ley 388/97 y su vigencia durante 20 años permitió la permanencia de un enfoque de ordenamiento territorial que se configuró a partir de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad. El POT, además, contempla un conjunto de instrumentos operativos que incluyen la planeación, la gestión y la financiación del desarrollo urbano, con base en el principio de función social y ambiental de la propiedad.

En el caso de Quito, antes y después de la Constitución de 2008, los planes de ordenamiento territorial señalaban como un objetivo principal el control de la expansión urbana. Sin embargo, respecto a su operacionalización se pueden observar tres tendencias: los mecanismos de operacionalización son poco concretos, inexistentes o contradictorios con los objetivos planteados.

Se debe indicar que, previo a la promulgación de la LOOTUGS en 2016, los municipios en Ecuador no contaban con un marco legal sobre gestión de suelo que permita desarrollar instrumentos efectivos de control de la expansión urbana. Además, una vez que se cuenta con esta ley, se evidencia un cambio de enfoque respecto a la construcción del problema de la expansión urbana en la última administración municipal analizada, donde la problemática se aborda a partir de la falta de incentivos para el sector inmobiliario para desarrollar actuaciones que aporten a la densificación. En términos generales la LOOTUGS entra en vigencia, ocho años luego de la promulgación de la Constitución, en una época de desencanto con el proceso político asociado con Rafael Correa y una administración municipal de centro derecha. Por tanto, tuvo que enfrentar varios detractores e intentos de derogación, así como la discrecionalidad en su aplicación.

Por tanto, el giro que ha conllevado la Constitución de 2008 respecto a la comprensión del rol del Estado en la regulación del mercado, se ha quedado a nivel discursivo y no ha logrado concretizarse de manera efectiva debido al constante cambio de los planes de ordenamiento territorial, así como a la ausencia de mecanismos efectivos. No obstante, se debe destacar

los esfuerzos desarrollados en la administración 2009-2014, dentro de la cual se promulgó una ordenanza que con base en los postulados constitucionales generó un régimen de suelo en Quito, el cual preveía un conjunto de instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano que complementaba al PMOT 2012-2022. Estos instrumentos no llegaron a institucionalizarse debido a su corto plazo de vigencia, dado que con la entrada de una nueva administración fueron modificados.

En el caso de Bogotá, los instrumentos seleccionados, claramente, se orientaban hacia la regulación del mercado de suelo y la defensa de la función social y ambiental de la propiedad, pero de acuerdo con varios estudios y evaluaciones sobre el POT, la intervención no fue totalmente efectiva. Pese a la permanencia del POT durante más de 20 años y la diversidad de instrumentos operativos disponibles para su implementación, los resultados fueron limitados. Además, dentro de la intervención se ajustaron varias estrategias que terminaron favoreciendo la desregulación del mercado de suelo, como la gestión de las curadurías por parte de privados.

La indeterminación de algunos procesos también incidió en los resultados alcanzados como en el caso de la implementación de los planes parciales, que lograron el desarrollo de apenas el 33% de lo planificado. Además, la escasa coordinación regional propició la conurbación de Bogotá hacia los municipios aledaños y la limitada generación de vivienda popular financiada por el Estado contribuyó a que no se modifique el patrón de segregación presente en la ciudad. No obstante, la clasificación de suelo plasmada en el POT se mantuvo y Bogotá mantuvo su patrón de densificación y de crecimiento sobre suelo urbano, incluso en las zonas conurbadas, con algunas excepciones. Por tanto, aun con las restricciones antes señaladas, Bogotá presenta mejores resultados en cuanto a control de la expansión que el caso de Quito.

En el caso de Quito, sobre la base de instrumentos que no regulaban, regulaban débilmente o incluso incentivan el mercado de suelo, la intervención para el control de la expansión urbana tenía pocas posibilidades de alcanzar resultados positivos. La debilidad de los planes de ordenamiento territorial y la constante modificación de los mismos limitó su implementación. A esto debe sumarse la ausencia de estrategias que aporten al control de la expansión urbana y, por el contrario, la adopción de un plan de intervención que favoreció la expansión debido a la permanente actualización de los planes; la ausencia de mecanismos de captura de plusvalía; la adopción de mecanismos como la ampliación del límite urbano

y la aplicación de la propiedad horizontal en todas las zonas; un desarrollo vial desarticulado de la planeación territorial; la ineffectividad en la implementación del plan y la ausencia de mecanismos de monitoreo.

Cabe señalar que, las evaluaciones sobre el impacto de los planes son inexistentes o carecen de un fundamento técnico. Se remiten sobre todo a aspectos del diseño de los instrumentos y se evidencia la imposibilidad de evaluar adecuadamente los planes, debido a la ausencia de metas e indicadores y metodologías claras. Sin embargo, no se puede obviar el impacto de la debilidad institucional y la escasa capacidad operativa en los resultados obtenidos. Por esta razón, las disputas se visibilicen a nivel nacional, dado que, a nivel local, la debilidad institucional favorece la inaplicación de la norma. A este nivel, la incidencia no requiere un amplio debate para generar ajustes en ciertas normas que evidencian la incidencia del sector inmobiliario, como es el caso de la reforma a la Ordenanza Ordenanza 172 de 2011 dada en 2016.

En el marco de dos procesos distintos de diseño de políticas públicas, los resultados respecto a la efectividad de las políticas de control de la expansión urbana son diferentes. Por un lado, Bogotá se ha consolidado sin lugar a dudas y la evidencia de procesos de expansión sobre suelo no urbanizable es mínima. Por el contrario, en el caso de Quito, el proceso de desarrollo urbano está caracterizado por altos porcentaje de suelo vacante dentro de la ciudad y la expansión hacia zonas no planificadas, con su consecuente pérdida de áreas naturales y de cultivo. Aunque en Bogotá, la densificación de la ciudad se ha combinado con procesos de conurbación hacia los municipios aledaños, esto tiene mucho que ver con el ordenamiento territorial de dichos municipios y su capacidad institucional. La expansión en Quito es la norma, y la ausencia de regulaciones o mecanismo de control es innegable. En este sentido, en Quito, el constante cambio de los planes de ordenamiento territorial ha limitado su efectividad.

En los dos casos, si bien es indudable la incidencia de las políticas públicas en los procesos de desarrollo urbano, no se puede negar la existencia de otros factores que han contribuido a la configuración de las realidades territoriales de Quito y Bogotá. La expansión urbana es multicausal. En el caso de Bogotá su proceso tiene como antecedente su historia urbanística, económica, social, legal e institucional, que ha hecho que actualmente se encuentre totalmente consolidada. A su vez en el caso de Quito, su contexto también ha sido determinante como se evidencia en el presente estudio. Por fuera de la comparación, Bogotá

parece un caso típico de expansión urbana hacia los municipios aledaños y no es posible dimensionar la magnitud del proceso de expansión de Quito. Desde la comparación, las particularidades y magnitud de los procesos de desarrollo urbano se relativizan.

A través del estudio comparado de Quito y Bogotá se evidencia la incidencia del proceso de diseño de políticas públicas en la expansión urbana, aportando elementos de análisis para otros fenómenos urbanos. Este estudio se ha centrado en el proceso de diseño, es decir, en el modelo de causalidad, la instrumentación, la intervención y la evaluación de las políticas de control de la expansión, como mecanismo causal de la relación existente entre los beneficios que genera la actividad inmobiliaria y la ineffectividad de las políticas que buscan controlar la expansión. Si bien, el marco conceptual no desdice otros factores intervinientes, destaca el rol de las políticas públicas y, por tanto, del accionar estatal en la configuración de los territorios. De esta manera se buscaba proporcionar un enfoque alternativo al que ha prevalecido dentro de los estudios sobre expansión urbana, centrados en instrumentos de mercado y la efectividad de los instrumentos por sí mismos, más allá del contexto y de las particularidades de la construcción de un problema de política pública.

Las dinámicas del sector inmobiliario configuran los territorios. Es necesario conocer cómo funciona el mercado inmobiliario en las ciudades. Esta actividad económica tiene como recurso fundamental el suelo y el suelo es mayoritariamente privado en países como Colombia y Ecuador. Sin embargo, el Estado posee la legitimidad política para establecer regulaciones a los mercados de suelo en función del bien común, para generar política pública. Esta visión ha estado presente en la tradición urbanística de Quito y Bogotá durante décadas y se ha plasmado en los distintos planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, el análisis de la causalidad del problema, la instrumentación y la intervención han sido deficientes y no han sido comprendidas como un proceso político, que requiere importantes niveles de coordinación y una alta capacidad institucional de operacionalización. El caso de Bogotá evidencia que al contar con un modelo claro de causalidad se mejora la instrumentación y los resultados, aunque esto no garantiza un adecuado plan de intervención, el mismo que careció de estrategias efectivas de coordinación.

La expansión urbana se desenvuelve entre un conjunto de actores e instituciones con diversos intereses y valores, pero la política pública es la forma de intervención con que cuenta el Estado para sopesar, articular y coordinar legítimamente la diversidad. Las políticas públicas son relevantes y es necesario avanzar en el desarrollo y fortalecimiento de

marcos de análisis en este campo. El estudio evidencia la pertinencia del diseño de políticas públicas para el estudio de fenómenos urbanos y ha plasmado una metodología de investigación ajustada a dicho marco de análisis. La experiencia del proceso investigativo ha permitido ajustar las variables propuestas y generar una base teórica y metodológica que podría ser un punto de partida para nuevos estudios.

Con base en el marco teórico y la metodología adoptados, se ha contribuido a comprobar la incidencia de los actores económicos en el diseño de políticas y el rol de las actividades inmobiliarias en la expansión urbana. Esta comprobación resulta relevante de cara al diseño de políticas de ordenamiento territorial basadas en evidencia y el desarrollo de instrumentos de política que consideren el contexto y la dimensión política de las políticas públicas. Las problemáticas ambientales, sociales y económicas actuales obligan a pensar de manera consistente cómo generar políticas efectivas para el logro del desarrollo urbano sostenible y la presente investigación busca aportar a ese objetivo.

Referencias

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58004.pdf> acceso octubre 2022
- Achig, Lucas. 1983. *El proceso urbano de Quito (Ensayo de interpretación)*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD. en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43021.pdf> acceso octubre 2022
- Adams, David y Steven Tiesdell. 2010. "Planners as Market Actors: Rethinking State–Market Relations in Land and Property". *Planning Theory & Practice* 11:2, 187-207
- Alba, José Miguel. 2021. "El urbanismo moderno en el municipio de Bogotá: del City Planning y la Ciudad Jardín al Plan de Obras" presentado en *XIII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Bogotá, junio 2021". Barcelona: Bogotá: UPC. en: <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/10127> acceso octubre 2022
- Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB). 2003. *Clasificación de suelo*. en: <http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/2plano.html> acceso enero de 2023
- _____. 2004. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.* en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935> acceso agosto 2019.
- _____. 2018a. *Censo Inmobiliario de Bogotá* en <http://www.catastrobogota.gov.co/es/Censo-Inmobiliario-2018> acceso agosto 2019.
- _____. 2018b. *Análisis Demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá* en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/demografia_proyecciones_2017_0.pdf acceso agosto 2019
- _____. 2018c. *Documento Técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.* en <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4-DOCUMENTO-TECNICO-DE-SOPORTE/Libro%201%20DTS.pdf> acceso agosto 2019
- _____. 2020. *Documento de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*
- _____. 2021a. *Documento de seguimiento y evaluación* en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/doc_seguimiento_y_evaluacion.pdf acceso agosto 2021
- _____. 2021b. *Catastro* en <https://mapas.bogota.gov.co/?l=10462&e=-74.15372037610308,4.633364461430024,-74.0713229151657,4.674812311999409,4686&b=7256#> acceso agosto 2021
- _____. 2021c. *Exposición de motivos 388 nivel nacional* en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23307>. acceso agosto 2021
- _____. 2022. *Módulo de Población*. <https://sdpbogota.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2ac7960e89eb44709bc2dcae1eb96fb9> acceso enero de 2022

- _____. 2023. Estructura Ecológica Principal
<https://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/img/12-Estructura-Ecologica-Principal-Distrital.jpg> acceso enero de 2023
- Alvear J. et al. 2016. *Atlas Ambiental: Quito Sostenible*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Angel et al., 2016. *Atlas of Urban Expansion—2016 Edition*, Volume 1: Areas and Densities. New York: New York University, Nairobi: UN-Habitat, and Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Araral, Eduardo y Mulya Amri. 2016. “Institutions and the Policy Process 2.0: Implications of the IAD Framework en *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, controversies y perspectives* editado por Guy Peters y Philleppe Zittoun. 73-94. Londres: Palgrave Macmillan
- Arbouin-Gómez, Felipe. 2012. “Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días”. 124 *Vniversitas*, 17-42.
- Ardila, Verónica. 2010. “Proceso de expansión: Crecimiento Urbano de Bogotá” en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41569/ArdilaVeronica2010IU.pdf?sequence=4&isAllowed=y> acceso octubre 2022
- Bali Azad Singh, Giliberto Capano y M. Ramesh. 2019. “Anticipating and designing for policy effectiveness”. *Policy and Society*. 1-13
- Banco Central del Ecuador (BCE). 2023. Tasas de interés efectivas vigentes. Datos históricos. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/TasaSHistorico.htm> acceso agosto 2023
- Banco de la República. 2020. “Geografía, Topografía y Clima” en <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/478/1.%20Geograf%C3%ADa.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acceso en agosto 2020
- _____. 2023. Resolución Externa 03 de 2012: Por la cual se señala la tasa máxima de interés remuneratorio de los créditos. <https://www.banrep.gov.co/es/node/25694> acceso agosto 2023
- _____. 2022. “Índice de precios de la vivienda nueva (IPVNBR)” en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-vivienda-nueva-ipvnbr> acceso enero 2022
- Banco Mundial-BM. 2021 Indicadores. <https://datos.bancomundial.org/indicador> acceso diciembre 2021
- Barbedo, José, Marcelo Miguez, Dan van der Horst, Paulo Carneiro, Philip Amis y Antonio Loris. 2015. “Policy dimensions of land-use change in peri-urban floodplains the case of Paraty”. *Ecology and Society*, Vol. 20, No. 1
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press. en:

- https://www.academia.edu/41368831/Causal_case_studies_Foundations_and_Guidelines_for_Comparing_Matching_and_Tracing acceso octubre 2022
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2018. “Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: strategies and parameters of debate”. *Sociological Methods & Research* 47 (1): 3-36. en: <https://doi.org/10.1177/0049124115613780> acceso octubre 2022
- Beuf, Alice. 2012. “Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá de siglo XX” presentado en *XII Coloquio de Geocrítica*, Bogotá 7-11 de mayo. en: <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-A-Beuf.pdf> acceso octubre 2022
- Benabent, Manuel y Lorena Vivanco. 2017. “El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial”. *CyTET XLIX* (194).
- _____. 2021. “El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 69, pp. 163-179
- Bento, Antonio M, Sofía F. Franco, y Daniel Kaffine. 2011. “Welfare Effects of Anti-Sprawl Policies in the Presence of Urban Decline”. *Agricultural and Resource Economics Review* 40/3: 439–450.
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0270467688008004101> acceso octubre 2022
- Borrero, Oscar. 2007. *La vista desde el sector privado de Colombia* en <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/la-vista-desde-el-sector-privado-colombia> acceso agosto 2023
- Botero-Bernal, Andrés. 2017. “Balance de los 25 años de la Constitución de 1991: la Constitución de dioses y la de hombres”. *134 Vniversitas*, 59-92. doi:10.11144/Javeriana.vj134.bvac
- Blanco Blanco, Andrés; Fretes Cibils, Vicente; Boruchowicz, Cynthia; Herrera, Katia; Medellín, Nadin; Muñoz Miranda, Andrés; Azevedo, Viviane; Bouillon, César P. Bouillon. 2012. Un espacio para el Desarrollo Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Whashington: BID disponible en <https://publications.iadb.org/es/un-espacio-para-el-desarrollo-los-mercados-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe> acceso agosto 2023
- Brueckner, Jan. 2000. “Urban sprawl: diagnosis and remedies”. *Department of economics and international regional science review* 23, 2: 160–171
- Buitrago, Oscar y Nora Carvajal. 2005. “La dimensión regional de los planes de ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá”. *Revista Perspectiva Geográfica*. N° 11: 21-56 en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/perspectiva-geografica/articulo/la-dimension-regional-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial-del-area-metropolitana-de-bogota> acceso octubre 2022
- Cardeño, Freddy. 2007. Historia del desarrollo urbano del centro de Bogotá (localidad de Los Mártires). Bogotá_ Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Capano, Giliberto y Elena Pavan. 2018. “Designing anticipatory policies through the use of ICTs”. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511194>

- Capano, Giliberto y Jun Jie Woo. 2017. “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”. *Policy Sci.* DOI 10.1007/s11077-016-9273-x en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-016-9273-x> acceso octubre 2022
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2022. “Instrumentation in policy design: policy tools – from devices to activators”. En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 72-87. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781839106590/9781839106590.00012.xml> acceso octubre 2022
- Cárdenas, Jorge Hernán. 2007. “La gestión eficiente e incluyente del suelo: condición necesaria para la competitividad de Bogotá” en *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. 103-123. Bogotá: PNUD en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf acceso octubre 2022
- Carrión, Diego et al. 1987. “La renta del suelo y segregación urbana en Quito” en *El proceso urbano en el Ecuador* editado por Santiago Escobar. Quito: ILDIS. en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=434&tab=opac acceso octubre 2022
- Carrión, Diego y Andrea Carrión. 2002. “Tierra vacante en Quito: Estrategias de ‘engorde’ y ausencia 109 de políticas de suelo” en *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas* editado por Nora Clichevsky. 109-128. Canda: Lincoln Institute of Land Policy
- Carrión, Fernando y Jaime Erazo. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 41 (3): 503-522
- Carrión, Fernando. 1987. “La política urbana del Municipio de Quito” en *El proceso urbano en el Ecuador* editado por Santiago Escobar. Quito: ILDIS
- _____. 2013. “El desafío político del gobierno de la ciudad metropolitana en América” en *La Gestión Urbana en América Latina: Debates Desde La Reflexión - Acción*. 1st ed. Universidad Piloto
- Carrión, Fernando y René Vallejo. 1994. “La planificación de Quito: de Plan Director a ciudad democrática” en *Quito. Transformaciones urbanas y arquitectónicas* editado por Evelia Peralta et al., 15-50. Quito: TRAMA. en: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-planificacion-de-quito-del-plan-director-la-ciudad-democratica> acceso octubre 2022
- CEDATOS. 2017. “aprobación al presidente Lenín Moreno 77%, credibilidad 67,6%; forma de ser 75%. sept. 15 /2017”. http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=341
- Chaqués Bonafont, Laura. 2016. “Interest groups and agenda setting”. En *Handbook of public policy agenda setting* editado por Nikolaos Zahariadis, 200-216. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781784715915/9781784715915.00020.xml> acceso octubre 2022
- Cheshire, Paul. 2013. “Land market regulation: market versus policy failures”. *Journal of Property Research*. 30:3, 170-188
- Colebacht HK. 2018. “The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity”. *Public Policy and Administration*. Vol. 33(4) 365–383

- Consejo Nacional Electoral-CNE. 2014. Opinión Electoral. Gaceta de análisis político electoral. 5: 1-16. institutoecne.gob.ec/2013-12-26-08-18-34/download/file?fid=52.338
- Contreras, Yency. 2016. “Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000- 2015”. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Volumen 9, N° 17: 122-141. en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/16856> acceso octubre 2022
- Corte Constitucional de Colombia. 2021. Funciones en <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/> acceso agosto 2021
- Cortés, Rodrigo. 2007. “Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato”. Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 11, núm. 1: 160-213
- Cortés, Marco. 2005. “La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954 "Un hecho con antecedentes”. Revista Bitácora Urbano Territorial, Volumen 9, N° 1: 122-127. en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18743> acceso octubre 2022
- Cosidine Mark. 2014. “Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach”. Policy Sciences, Vol. 47, No. 3. 209-225. en: <https://ideas.repec.org/a/kap/policy/v47y2014i3p209-225.html> acceso octubre 2022
- Cruz-Muñoz, Fermín Patrones de expansión urbana de las megaurbes latinoamericanas en el nuevo milenio EURE, vol. 47, núm. 140, 2021 Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19665133004> DOI: en: <https://doi.org/10.7764/eure.47.140.02> acceso octubre 2022
- Davoudi, Simin y John Sturzaker. 2017. “Urban form, policy packaging and sustainable urban metabolism”. Resources, Conservation and Recycling. 120: 55–64
- Delaunay, Daniel, Juan B. León V. y Michel Portais. 1990. *Transición demográfica en el Ecuador*. Quito Instituto Panamericano de Geografía e Historia (Sección Ecuador), Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación e Instituto Geográfico Militar CEDIG
- De Mattos, Carlos. 2008. “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, coordinado por Marco Córdova. 35-62. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- _____. 2010. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI, MDMQ. (Cap. 6)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. 2019. “Proyecciones Municipios 2005-2020” https://www.dane.gov.co/files/.../poblacion/...20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls
- _____. 2006. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2005* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2007. “Financiación de Vivienda IV trimestre de 2006” en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2008. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2007* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020

- _____. 2009. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2008* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2010. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2009* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2011. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2010* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2012. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2011* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2013. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2012* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2014. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2013* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2015. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2014* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2016. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2015* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2017. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2016* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2018. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2017* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2019. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2018* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- _____. 2020. *Financiación de Vivienda IV trimestre de 2019* en www.dane.gov.co acceso agosto 2020
- DeLeon Peter y Christine R. Martell (2006). “The Policy Sciences: Past, Present, and Future” en *Handbook of Public Policy* editado por Guy Peters y Jon Pierre, 31-47. London, Thousand Oaks, New Deli: SAGE Publications
- De Francesco, Fabrizio y Valérie Pattyn. 2022. “Designing for coordination: the case of regulatory management policy”. En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 338-350. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://strathprints.strath.ac.uk/80847/> acceso octubre 2022
- De Oliveira Neves, G.; Hurtado Rodríguez, C. (2017). Expansión urbana y cohesión territorial en el... Cuadernos Geográficos 56(2), 223-244. en: https://www.researchgate.net/publication/273353403_Measuring_Sprawl_and_Its_Impact acceso octubre 2022
- Dieleman, Frans y Michael Wegener. 2015. “Compact City and Urban Sprawl”. *Built Environment*. Vol 30 No 4.
- El Universo. 2018. “Derogada la Ley Plusvalía, ya se publicó en el Registro Oficial”. 22 de marzo de 2018 en <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/03/22/nota/6678919/lenin-moreno-ordena-publicar-derogacion-ley-plusvalia-emblema/> acceso agosto 2019

- Ewing, Reid, Rolf Pendall y Don Chen (2002), “Measuring sprawl and its impact”, documento de investigación, Washington, Smart Growth America
- Falú, Ana y Cecilia Marengo. 2004. “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones” en *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Fernandez, Blanca y Felix Creutzig. 2016. “Municipal policies accelerated urban sprawl and public debts in Spain”. *Land Use Policy* 54: 103–115
- Ferrando, Francisco. 2008. “Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos”. *Revista de Urbanismo* 18. en: https://web.uchile.cl/vignette/revistaurbanismo/CDA/urb_completa/0,1313,ISID%253D734%2526IDG%253D2%2526ACT%253D0%2526PRT%253D21158,00.html acceso octubre 2022
- Fontaine, Guillaume. 2016. *Análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Quito: Anthropos: FLACSO
- _____. 2019. “Una aproximación realista al diseño de políticas públicas”. *Revista Cuadernos del Cendes*. Año 36. N° 102: 117-148. en: https://www.researchgate.net/publication/341090123_Una_aproximacion_realista_al_diseno_de_politicas_publicas acceso octubre 2022
- _____. 2020a. “Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach”. En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 277-295. Cheltenham: Edward Elgar. en: <https://dokumen.pub/handbook-of-research-methods-and-applications-in-comparative-policy-analysis-1788111184-9781788111188.html> acceso octubre 2022
- _____. 2020b. “The contribution of policy design to realist evaluation”. *Evaluation* (en línea). doi:10.1177/1356389020902496. en: https://www.researchgate.net/publication/339001257_The_contribution_of_policy_design_to_realist_evaluation acceso octubre 2022
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano Caviedes e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Cham: Palgrave Macmillan. en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-28995-9> acceso octubre 2022
- Franco, Rolando y Jorge Lanzaro (Coord.) (2006). *Política y políticas públicas: en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Naciones Unidas: FLACSO - Sede México
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Estados Unidos: Princeton University Press. en: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691022680/planning-in-the-public-domain> acceso octubre 2022
- Garavito, Leonardo y Amparo De Urbina. 2019. “El borde no es como lo pintan. El caso del borde sur de Bogotá, D. C.”. *Territorios*. Número 40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6350>
- García, Laura y Deborah Gascón. 2016. “Estructura Ecológica Principal” en Portafolio de mapas. en: <https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/POT/2->

DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION 14-06-19/Anexo02 Portafolio de Mapas S%26E.pdf acceso octubre 2022

- Giraldo, Fabio. 2007. "La mano invisible del estado" en *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. 13-54. Bogotá: PNUD
- Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. 2009. Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060 en <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/publicaciones-de-diagnostico-territorial-y-proyeccion-urbana-0#:~:text=Aires%202010%2D2060-Modelo%20Territorial%20Buenos%20Aires%202010%2D2060,principales%20puntos%20del%20Plan%20Estrat%C3%A9gico>.
- González, Hernán. 2020. *Ordenamiento territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas*. Madrid: EUROSOCIAL. en: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2022/07/REGIONAL_GOB_RESULTADOS_AE024.pdf acceso octubre 2022
- Goossens, Maarten. 2013. "La lenta materialización de la ciudad moderna". DEARQ, N° 12. en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.18389/dearq12.2013.02> acceso octubre 2022
- Goyas, Lianet, Iris Cabanes y Silvia Zambrano. 2016. "Análisis jurídico del ordenamiento territorial y el uso del suelo como recurso natural insustituible". *Universidad y Sociedad*. Volumen 8. Número 2.
- Gross, Patricio. 1991. "Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y Modelos políticos". *Revista EURE*. Volumen XVII, No 52/53: 27-52
- Guaman, Víctor y Lorena Vivanco. 2020. "Impacto de la política de regulación de mercado de suelo en Ecuador". *Revista INVI*, 35(99)148-176. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200148>
- Harvey, David. 2010. *The enigma of capital and the crisis of capitalism*. New York: Oxford University Press
- Hedström, Peter y Petri Ylikoski. 2010. "Causal Mechanisms in the Social Sciences". *Annual Review of Sociology* 36: 49-67. en: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.012809.102632> acceso octubre 2022
- Hennig, Ernest, Christian Schwick, Tomas Soukup, Erika Orlitova, Felix Kienast y Jochen A.G. Jaeger. 2015. "Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: Towards a European de-sprawling strategy" *Land Use Policy*. 49: 483-498
- Hernández-Ruiz, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico". *Revista Cuadernos del Cendes*. Año 36. N° 102: 47-86. en: https://www.academia.edu/42944414/El_dise%C3%B1o_de_pol%C3%ADticas_actividad_teor%C3%ADa_y_marco_anal%C3%ADtico acceso octubre 2022
- Hidalgo, Rodrigo y Federico Arenas. 2011. "Negocios inmobiliarios y la transformación metropolitana de Santiago de Chile: desde la renovación del espacio central hasta la periferia expandida". *Revista Geográfica de América Central*, vol. 2, julio-diciembre, 1-16. en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/issue/view/219> acceso octubre 2022
- Hoppe Robert. 1999. "Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'" *Science and Public Policy*, vol 26, No 3. 201-210

- _____. 2011. "Policy design as 'taming' wicked problems". Paper presented at the IPSA World Congress, Madrid, July 2011
- _____. 2017. "Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems". *Public Policy and Administration* 2018, Vol. 33(4) 384-408
- Horkheimer Max y Theodor W Adorno. 1998 (1969). *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*. Valladolid: Simancas Ediciones, 3era edición.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge. en: <https://www.routledge.com/Designing-Public-Policies-Principles-and-Instruments/Howlett-Howlett/p/book/9781138293649> acceso octubre 2022
- _____. 2014a. "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance". *The journal of the society of policy scientist*
- _____. 2014b. "Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types". *Politics and Governance*, Volume 2, Issue 2, 57-71
- _____. 2014c. "Policy design: what, who, how, and why?" en *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* bajo la dirección de Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. 281-315. Presses de sciences po
- _____. 2017. "The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice". *Journal of Asian Public Policy*. 1-22
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee. 2018a. "Introduction: The importance of policy design: Effective processes, tools and outcomes" in *Routledge Handbook of Policy Design*. London: Taylor and Francis.
- _____. 2018b. "Policy design and non-design-a continuum of formulation modalities". En *Routledge handbook of policy design* editado por Michael Howlett y Ishani Mukherjee, 305-315. New York: Routledge. en: https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=4017&context=soss_research acceso octubre 2022
- Howlett Michael, Giliberto Capano y M. Ramesh .2018. "Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design". *Policy and Society*. 37:4, 405-421.
- IDOM. 2019. Capítulo 2. Análisis histórico y evolución de la huella urbana en Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá Región. Bogotá: AMB, Gobernación de Cundinamarca y Findeter en: <https://ider.cundinamarca.gov.co/pages/huella-urbana> acceso octubre 2022
- Illari, Phyllis y Federica Russo. 2014. *Causality: Philosophical Theory Meets Scientific Practice*. Oxford: Oxford University Press. en: <https://global.oup.com/academic/product/causality-9780199662678?cc=us&lang=en&> acceso octubre 2022
- INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. N° 20: 83-91 en: <https://www.redalyc.org/pdf/818/81802401.pdf> acceso octubre 2022
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina-INDEC. 2020. "Proyecciones" en <https://www.argentina.gob.ar/pais/poblacion/proyecciones> acceso agosto 2020.

- Instituto Nacional de Estadísticas-INE. 2017. “Compendio Estadístico”.
<http://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2017/compendio-estadistico-2017.pdf?sfvrsn=6> acceso agosto 2020
- Instituto Nacional de Estadística y Censos –INEC. 2001. Encuesta Anual de edificaciones (Permisos de construcción) en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-anual-de-edificaciones-permisos-de-construccion/>
- _____. 2010. Censo de Población y Vivienda 2010.
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- _____. 2019. Encuesta Anual de edificaciones (Permisos de construcción) en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-anual-de-edificaciones-permisos-de-construccion/>
- _____. 2019. “Proyecciones de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> acceso junio 2020
- Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. 2020. “La población de Lima supera los nueve millones y medio de habitantes” en <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/> acceso agosto 2020.
- JLL. 2016. *Latin America Office Market Overview* en https://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReportArchive/j/NYSE_JLL_2016.pdf acceso agosto 2018
- _____. 2017. *Latin America Office Market Overview* en <https://www.jll.com.mx/en/trends-and-insights/research/latin-america-office-report-year-end-2017> acceso agosto 2018
- _____. 2021. *Global Real Estate Perspective – Highlights* en <https://www.jll-mena.com/en/trends-and-insights/research/global-real-estate-perspective-investor-and-corporate> acceso septiembre 2021
- Jackson, Patrick. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. 2da. Edición. Nueva York: Routledge. en: <https://www.routledge.com/The-Conduct-of-Inquiry-in-International-Relations-Philosophy-of-Science/Jackson/p/book/9781138842670#> acceso octubre 2022
- Jaramillo, Samuel. 2006. “Reflexiones sobre las políticas de recuperación del Centro (y del Centro Histórico) de Bogotá”. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8030> acceso octubre 2022
- Jehling, Mathias, Robert Hecht y Hendrik Herold. 2016. “Assessing urban containment policies within a suburban context—An approach to enable a regional perspective” *Land Use Policy*. 77: 846-858
- Kingman, Eduardo. 2006. *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO
- Kunz, Ignacio y Roberto Eibenschutz H. 2001. “Algunos instrumentos fiscales para reforzar las políticas de suelo”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 16, No. 1 (46): 85-108
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy

- Instrumentation” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 20, No. 1: 1–21
- Lasswell, Harold. 1992. [1951]. “La orientación de las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. en: https://www.academia.edu/42168638/ESTUDIO_DE_LAS_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS acceso octubre 2022
- Le Galès, Patrick. 2022. “Policy instrumentation with or without policy design”. En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 72-87. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781839106590/9781839106590.00013.xml> acceso octubre 2022
- León, Paulo. 2002. La industrialización colombiana: una visión heterodoxa (parte A). en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-50512002000200006&script=sci_abstract&tlng=es acceso octubre 2022
- Libertum de Duren. 2017. Documento de trabajo del BID. ¿por qué allí?. Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina. Washington: BID. en: <https://publications.iadb.org/es/por-que-alli-los-motivos-por-los-que-promotores-privados-de-vivienda-social-construyen-en-las> acceso octubre 2022
- Linder Stephen H. y B. Guy Peters. 1984. “From Social Theory to Policy Design”. *Journal of Public Policy*, Vol. 4, No. 3. 237-259
- _____. 1987. “A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription”. *Policy Studies Review*, February 1987, Vol. 6, No. 3
- _____. 1988. “The analysis of design or the design of analysis?”. *Policy Studies Review*, Summer 1988 Vol. 7, No. 4, pp. 738-750
- _____. 1989. “Instruments of Government: Perceptions and Contexts” *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1. 35-58
- _____. 1998. “The study of policy instruments: four schools of thought”. En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por B. Guy Peters y Frans van Nispen, 33-46. Cheltenham: Edward Elgar. en: https://www.researchgate.net/publication/341141186_Dossier_Disen%C3%B3_de_Pol%C3%ADticas acceso octubre 2022
- _____. 1995. “The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?”. En *Institutional Design*, editado por David Weimer, 133-160. Nueva York: Springer Science+Business Media. en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-94-011-0641-2> acceso octubre 2022
- López, Alfonso. 2011. “El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces?”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 24
- Maldonado, María Mercedes. 2008. “la ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación”. *ACE*. Año III, núm.7.
- Margetts, Helen y Christopher Hood. 2016. “Tools Approaches” en *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, controversies y perspectives* editado por Guy Peters y Phillepe Zittoun. 73-94. Londres: Palgrave Macmillan

- May Peter. 1991. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 2. 187-206
- Mahoney, James. 2008. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies* 41 (4-5): 412-436. en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414007313115> acceso octubre 2022
- Merton, Robert. 1968. *Social Theory and Social Structure*. Nueva York: The Free Press. en: <https://www.britannica.com/topic/Social-Theory-and-Social-Structure> acceso octubre 2022
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular-FEDEVIVIENDA, Metrovivienda, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos- ONU-Habitat Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2005). *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia-Una práctica hecha realidad-*. Colombia: Produmedios
- Milán, Taymi. 2019. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?. *Revista Cuadernos del Cendes*. Año 36. N° 102: 87-116. en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391899> acceso octubre 2022
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-MIDUVI. 2018. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos*. Quito: MIDUVI
- Millennium Ecosystem Assessment-MEA. 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Montenegro, Álvaro. 2012. "Lauchlin Currie: desarrollo y crecimiento económico". *Revista de Economía Institucional*, Volumen 14, N° 27: 81-97. en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v14n27/v14n27a04.pdf> acceso octubre 2022
- Montoya, Jhon. 2007. "Releyendo la ciudad latinoamericana, cambio urbano y cambio morfológico en Bogotá". *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, núm. 16, 2007, pp. 9-18.
- _____. 2014. "Bogotá, urbanismo posmoderno y la transformación de la ciudad Contemporánea". *Revista de Geografía Norte Grande*, 57: 9-32.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-MDMQ. 2000. *Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020*. Quito: MDMQ.
- _____. 2006. *Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020 revisión 2006-2010*. Quito: MDMQ.
- _____. 2010. Plan Regulador de Jones Odriozola (1942). en: <http://arquitecturaecuatoriana.blogspot.com/2014/05/quito-el-plan-jones-odriozola-1942-1945.html> acceso junio 2022
- _____. 2012. *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Quito: MDMQ.
- _____. 2015. *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2015-2025*. Quito: MDMQ.md
- _____. 2021. "Evaluación PMDOT 2015-2025" en Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". Quito: MDMQ. en:

https://www.quitohonesto.gob.ec/images/biblioteca/RDC-CMLCC-2021/Anexo_1.pdf
acceso octubre 2022

- Municipio de Guatemala-MG. 2011. Plan de Ordenamiento Territorial en http://pot.muniguate.com/reglamento_pot/reglamento.php# acceso agosto 2019
- Neira, José. 2014. *La ineficacia del COOTAD y de la ley derogada por aquella, en materia de regulación y control del mercado inmobiliario, como instrumento del ordenamiento territorial y urbanístico*. Guayaquil: Edino en: <https://isbn.cloud/9789978210758/la-ineficacia-del-cootad-y-de-la-ley-derogada-por-aquella-en-materia-de-regulacion-y-control-del/> acceso octubre 2022
- Ojeda, Nancy. 2007. El ferrocarril y la estructura lineal, Bogotá, 1889-1938. Revista de Arquitectura. Volumen 9: 13-17. en: <https://revistadearquitectura.ucatolica.edu.co/article/view/791> acceso octubre 2022
- ONU Habitat. 2012. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- _____. 2016. *World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme
- _____. 2022. World cities report 2022. Envisaging the Future of Cities. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. en: <https://unhabitat.org/wcr/> acceso octubre 2022
- Ortiz, Santiago. 2008. “El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador”. *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*. Quito: IRG en <http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-63.html> acceso agosto 2021
- Ortiz, Carlos. 2014. “Política y crecimiento económico en Colombia, 1906-2009”. Revista de Economía Institucional. Volumen 16. N° 31: 195-222. en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0124-59962014000200009&lng=en&nrm=iso&tlng=es acceso octubre 2022
- Ospina Lozano, Óscar Raúl (2010). *Dolarización y desarrollo urbano: mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Abya Yala. en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/119303-opac> acceso octubre 2022
- Ostrom, Elinor y Charlotte Hess. 2007. “A framework for analyzing the knowledge” en *Understanding knowledge as a commons. From theory to practice* editado por Charlotte Hess y Elinor Ostrom. 41-82. Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology
- Othengrafen, Frank. 2010. “Spatial Planning as Expression of Culturised Planning Practices: The Examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece”. *The Town Planning Review*, Vol. 81, (1): 83-110.
- Pacheco, Mayra. 2018. “Foro – Pregunta 6: Se plantea eliminar la Ley de Plusvalía, aprobada en 2016”. *El Comercio*. 21 de enero de 2018 en <https://www.elcomercio.com/actualidad/preguntaseis-eliminar-leydeplusvalia-consultapopular-gobierno.html> acceso agosto 2020

- Palacios, Héctor. 2017. *Expansión metropolitana contemporánea del DMQ : La RUTA VIVA y la re-desterritorialización del Vale de Tumbaco*. Quito: Flacso Ecuador.
- Paredes Cortez, Rubén, Vanessa Pinto Valencia, Diana Bell Sancho, Gabriela Vacacela Marquez y Lucía Ruiz Pozo. 2022. *Más allá de los vínculos urbano-rurales: la defensa de los territorios y las ciudades para la vida*. Barcelona: Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.
- Pauta, Víctor. 2014. “Ecuador hacia un modelo de la gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución”. *CyTET*. XLVI (182)
- Paz y Miño, Juan. 2008. “El proceso constituyente desde una perspectiva histórica”. *La Tendencia*. Quito: IILDIS - Revista La Tendencia
- Peiser, Richard. 2001. “Decomposing Urban Sprawl”. *The Town Planning Review*. Vol. 72, No. 3: 275-298
- Peralta, José e Higuera Ester. “Evaluación sostenible de los Planes Directores de Quito. Periodo 1942-2012”. *Estoa* No. 9 / Vol. 5: 21-33
- Peters, Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/advanced-introduction-to-public-policy-9781789908268.html> acceso octubre 2022
- _____. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. 2019. “Introducción: Las promesas del diseño de políticas públicas”. *Revista Cuadernos del Cendes*. Año 36. Nº 102: 1-12 en: <https://issuu.com/publicacionescendes/docs/rcc102cb> acceso octubre 2022
- Peters, G., Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou, Pauline Ravinet. 2018. *Designing for policy effectiveness*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2020. Introducción al Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1-18. Cheltenham: Edward Elgar. en: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/policy-problems-and-policy-design-9781786431349.html> acceso octubre 2022
- _____. 2022a. “Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework”. En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 72-87. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/research-handbook-of-policy-design-9781839106590.html> acceso octubre 2022
- _____. 2022b. “Conclusion to the Research Handbook of Policy Design: A research agenda”. En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 461-472. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peters G. y Nenad Rava. 2017. Policy Design: From Technocracy to complexity, and beyond. Paper presented at 3rd International Public Policy Conference, Singapore, June 28-30.
- Peyronnie, Karina y René de Maximy. 2002. *Quito inesperado*. Quito: Abya-Yala.

- Pierre, Jon. 2006. "Disciplinary Perspectives". En *Handbook of Public Policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 481-492. Londres: SAGE Publications. en: https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf acceso octubre 2022
- _____. 2022. "Governance models and policy design". En *Research Handbook of Policy Design* por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 72-87. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: https://www.researchgate.net/publication/341141186_Dossier_Disen%C3%B3_de_Pol%C3%ADticas acceso octubre 2022
- Pineda, Saúl y Rodrigo Díaz. 2014. *Ranking de las ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones*. <http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/Informe-INAI-CEPEC-IDN-2014-14051-VF.pdf>
- Pinilla, Juan. 2010. "Los avances en el proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá" en *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* editado por Samuel Jaramillo. Quito: OLACCHI. en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57424.pdf> acceso octubre 2022
- Pinto, Paola. 2013. "Las parroquias rurales de Quito y su interrelación con el espacio urbano". *Questiones Urbano Regionales* 2: 71-122.
- Pinto, Vanessa. 2012. *Viviendas sin ciudad: análisis de la política habitacional de subsidio a la demanda en Ecuador y su impacto urbano*, Tesis para obtener el título de Maestría en Gobierno de la Ciudad, FLACSO.
- Pinto, Vanessa, Marco Córdova Montúfar y Diana Bell Sancho. 2023. "The right to the city and contemporary housing policy in Ecuador", *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2023.2180491
- Polidoro, Mauricio, José Augusto de Lollo y Mirian Vizintim Fernandes Barros. 2012. "Urban Sprawl and the Challenges for Urban Planning". *Journal of Environmental Protection*. 3: 1010-1019
- Poduje, Iván. 2006. "El globo y el acordeón: Planificación urbana en Santiago 1960-2004" en *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* editado por CEP. 231-276. Santiago: CEP. en: <https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170322/asocfile/20170322100243/09.pdf> acceso octubre 2022
- Popper, Karl. 1962. *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Editorial Tecnos
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA, Fondo Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO . 2011. *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano: ECCO Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: FLACSO- PNUMA
- Pujadas, Roma y Jaume Font. 2007. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis S.A. en: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/pujadas-r-y-font-j-1998-ordenacin-y-planificacin-territorial-editorial-sntesis-coleccin-espacios-y-sociedades-serie-mayor-madrid-399-pp-0/> acceso octubre 2022
- Radio Pichincha. 2020. "AME entrega propuesta de reformas a tres leyes a presidente de la Asamblea Nacional". 9 de marzo de 2020 en

<https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/ame-entrega-propuesta-de-reformas-a-tres-leyes-a-presidente-de-la-asamblea-nacional/> acceso agosto 2020

- Ramírez, Jhon. 2011. “La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas”. *Revista de Estudios Sociales* No. 40: 115-125.
- Rendón, Jaime. 2009. “Industrialización y dinámicas espaciales en Bogotá: Las urgencias de la gestión territorial”. *Semestre Económico*. Volumen 12. N° 24:93-112. en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/285> acceso octubre 2022
- Rodríguez, Carlos. 2019. “El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica”. *Revista Cuadernos del Cendes*. Año 36. N° 102: 13-46. en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391897> acceso octubre 2022
- Rogers, Richard. 2001. *Ciudades para un pequeño planeta* traducido por Miguel Izquierdo y Carlos Sáenz. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A.
- Romero, Jorge. 2010. “Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010: efecto espacial de la liberalización del comercio”. *Perspectiva Geográfica* Vol. 15/2010: 85-112
- Rontos, Kostas, Marco Zitti y Luca Salvati. 2017. “Past, present and future: expansion with (and without) growth in urban systems under a structural crisis”. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management* . Vol. 12, No. 3: 16-31
- Roth, André. 2018. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rumbea, Jaime. 2018. “Asamblea Nacional aprueba derogación de Ley de Plusvalía”. APIVE. 16 de marzo de 2018 en <https://apive.org/derogacion-de-ley-de-plusvalia/> acceso agosto 2019
- Rohlfing, Ingo y Carsten Schneider. 2018. “A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research”. *Sociological Methods & Research* 47 (1): 37-63. en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0049124115626170> acceso octubre 2022
- Russo, Federica y Jon Williamson. 2011. “Epistemic Causality and Evidence-Based Medicine”. *History and Philosophy of the Life Sciences* 33 (4): 563-581. en: <https://www.jstor.org/stable/i23335175> acceso octubre 2022
- Sabatier, Paúl y Christopher Weible. 2010. “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones” en Sabatier (ed). 2010. *Teorías del proceso de políticas públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Westview Press.
- Salazar, Alejandro. 2007. “La periurbanización en la recomposición de los espacios rurales metropolitanos” en *Santiago de Chile: movilidad especial y reconfiguración metropolitana*, editado por Carlos de Mattos y Rodrigo Hidalgo. 207-226. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Saldías, Carmenza. 2007. “El suelo, una fuente de riqueza colectiva” en *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. 55-70. Bogotá: PNUD

- Sanabria, Soledad. 2014. "La ordenación del territorio: origen y significado". revista Terra Nueva Etapa. Volumen XXX. N° 47: 13-32. en: <https://www.redalyc.org/pdf/721/72132516003.pdf> acceso octubre 2022
- Sánchez, Lilian y Alberto Gutiérrez. 2011. "Renovación conceptual del ordenamiento territorial como política pública". Revista Geográfica de América Central. Volumen 2: 1-17. en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2557> acceso octubre 2022
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics". American Political Science Review 64(4): 1033-1053. doi:10.2307/1958356. en: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-2022review/article/abs/concept-misformation-in-comparative-politics/D8BF3109460C6005B9C12FBC1B217489> acceso octubre 2022
- Sayer, Andrew. 2010. Method in Social Science: A realist approach (2da. Edición). Nueva York: Routledge. en: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203850374/method-social-science-andrew-sayer> acceso octubre 2022
- Schiavina, Marcello, Melchiorri, C. Corbane, S. Freire & F. Batista y Silva (2022): Built-up areas are expanding faster than population growth: regional patterns and trajectories in Europe, Journal of Land Use Science, DOI: 10.1080/1747423X.2022.2055184. en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1747423X.2022.2055184> acceso octubre 2022
- Schneider Anne and Ingram Helen. 1997. *Policy design for democracy*. University Press of Kansas.
- Schuster, Juan Pablo, Guillem Vich, Carme Miralles-Guasch y Luis Fuentes. 2022. "Urban sprawl containment by the urban growth boundary: the case of the Regulatory Plan of the Metropolitan Region of Santiago of Chile". Journal of Land Use Science. 17:1. 324-338, DOI: 10.1080/1747423X.2022.2086312. en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1747423X.2022.2086312> acceso octubre 2022
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: SENPLADES.
- _____. 2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Silva, Cristian y Jing Ma. 2021. "A Sustainable Urban Sprawl". The Planning Review, 57:3, 50-67, DOI: 10.1080/02513625.2021.2026667. en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02513625.2021.2026667> acceso octubre 2022
- Sistema Nacional de Información-SIN. 2018. Proyecciones referenciales de población a nivel parroquial 2010-2020. app.sni.gob.ec/.../Portal%20SNI%202014/.../Proyecciones.../Proyecciones%202010/Pr...
- Smolka, Martim. 2011. "Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habilitada" en *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. eds. A. G. Aguilar e Irma Escamilla. México: Instituto de Geografía-UNAM.

-
- _____. 2013. *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Smolka, Martin y David Amborski. 2003. “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. *Eure*. Vol. XXIX, N° 88: 55-77
- Superintendencia de Bancos y Seguros-SBS. 2005. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2006. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2007. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2008. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2009. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2010. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2011. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2012. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2013. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
-
- _____. 2014. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021

- _____ 2015. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- _____ . 2016. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- _____ . 2017. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- _____ . 2018. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- _____ . 2019. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- _____ 2020. Serie mensual de volumen de crédito por tipo de crédito, destino geográfico y destino económico en https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327 acceso diciembre 2021
- Tian, Guangjin y Zhi Qiao. 2014. “Modeling urban expansion policy scenarios using an agent-based approach for Guangzhou Metropolitan Region of China”. *Ecology and Society*. Vol. 19, No. 3
- Turnbull Nick. 2017. “Policy design: its enduring appeal in a complex world and how to think it differently”. *Public Policy and Administration*. Volumen: 33 issue: 4. 357-364
- Turner, Kelly. 2017. “Obstacles to developing sustainable cities the real estate rigidity trap”. *Ecology and Society*. Vol. 22, No. 2
- Urriza, Guillermina; Garriz, Eduardo ¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 97-123 Universidad Nacional del Sur Bahía Blanca, Argentina. en: <https://www.redalyc.org/pdf/3832/383239105003.pdf> acceso octubre 2022
- Vela, Caridad. 2018. “Henry Yandún – La nefasta Ley de Plusvalía”. *La Clave*. s/f en <https://www.clave.com.ec/henry-yandun-la-nefasta-ley-de-plusvalia/> acceso agosto 2019
- Vélez, Roger. 2020. “Asamblea debatirá reforma a competencias de municipios y eliminación de Superintendencia”. *El Comercio*. 20 de enero de 2020 en <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/asamblea-reforma-competencias-municipios-superintendencia.html> acceso agosto 2020

- Vera Vicenzotti & Mattias Qviström (2018) Zwischenstadt as a travelling concept: towards a critical discussion of mobile ideas in transnational planning discourses on urban sprawl, *European Planning Studies*, 26:1, 115-132, DOI: 10.1080/09654313.2017.1375082. en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2017.1375082> acceso octubre 2022
- Viveros, Diana. 2017. “La Ley de Plusvalía, eje del debate en la mesa de construcción”. El Comercio en <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ley-plusvalia-debate-construccion-ecuador.html> acceso agosto 2019
- Weible, Christopher y Hank Jenkins-Smith. 2016. “The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues” en *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, controversies y perspectives* editado por Guy Peters y Philleppe Zittoun. 73-94. Londres: Palgrave Macmillan
- Workman, Samuel y Christopher M. Weible. 2022. “The Design of Policy Process Research”. En *Methods of the Policy Process*, editado por Christopher Weible y Samuel Workman, 1-22. Nueva York: Routledge. en: <https://www.routledge.com/Methods-of-the-Policy-Process/Weible-Workman/p/book/9781032215723#> acceso octubre 2022
- Zahariadis, Nikolaos. 2016. “Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies”. En *Handbook of public policy agenda setting* editado por Nikolaos Zahariadis, 1-24. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. en: <https://vdoc.pub/documents/handbook-of-public-policy-agenda-setting-6bm3dma3fem0> acceso octubre 2022
- Zhao, Pengjun. 2016. “Planning for social inclusion: The impact of socioeconomic inequities on the informal development of farmland in suburban Beijing”. *Land Use Policy* 57: 431–443