

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Asuntos Públicos

Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría En Estudios Urbanos Con Mención En Políticas Y
Planificación Del Territorio

LA FALLA DE LA POLÍTICA DE USO Y GESTIÓN DE SUELO EN CIUDADES
INTERMEDIAS DEL ECUADOR UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE SANTO
DOMINGO Y PORTOVIEJO

Chicaiza Flores Mayra Alejandra

Asesora: Córdova Montúfar Marco Antonio

Lectores: Paz Gomez Diana Marcela, Donoso Gómez Rosa Elena

Quito, septiembre de 2024

Dedicatoria

A mi familia, por su apoyo constante y por ser mi fuente de fortaleza en cada paso del camino. Este logro es tan suyo como mío. Gracias por creer en mí.

A mis profesores, por su guía, paciencia y dedicación. Ustedes han sido más que mis profesores; han sido mentores que han inspirado mi curiosidad y me han impulsado a alcanzar mis metas. Gracias por su sabiduría y por abrirme las puertas a nuevos retos académicos.

A FLACSO, por brindarme un espacio para crecer, aprender y transformar mis ideas en conocimientos que pueden aportar a la construcción de una sociedad más equitativa y justa.

A mí, por la perseverancia, la resiliencia y la dedicación.

Índice de contenidos

Resumen.....	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1.....	10
El diseño de políticas desde una perspectiva instrumental: una aproximación al análisis de la falla de las políticas públicas	10
1.1 El diseño de políticas como marco analítico	10
1.1.1 Capacidades de la política.....	12
1.1.2. Instrumentos de políticas	15
1.2 El resultado del diseño de la política: efectividad y falla	16
1.2.1. Efectividad de la política pública	17
1.2.2. Falla de la política pública	18
1.3. Gobernanza, territorio y políticas.....	21
1.3.1 La gobernanza multinivel	22
1.3.2 La descentralización a nivel local	24
1.4 La cadena causal del diseño: una perspectiva metodológica para comprender la relación entre la descentralización y el resultado de política.....	26
1.4.1 La descentralización como contexto del diseño de política.....	26
1.5 Las capacidades de la política y la selección de instrumentos.....	29
1.6 El despliegue de instrumentos.....	29
1.7 Barreras de contexto dentro de la cadena causal.....	30
Capítulo 2.....	31
Las políticas públicas de uso de suelo en ciudades intermedias: una mirada desde Latinoamérica y del Ecuador	31
2.1 El uso y la gestión del suelo como política pública	31
2.2 El uso y la gestión del suelo en ciudades intermedias latinoamericanas.....	33
2.3 La política pública de uso y gestión del suelo en el Ecuador	36
2.3.1 Periodo 2010- 2016	38
2.3.2 Periodo 2017-2021	40
Capítulo 3.....	43
Las fallas de la política de uso y gestión de suelo en Santo Domingo y Portoviejo	43

3.1 La descentralización y la transferencia de competencias como contexto de la política municipal de uso de suelo	43
3.2 Los instrumentos del Gobierno Nacional como activador de la política de uso y gestión de suelo a nivel subnacional	47
3.3. Las capacidades de política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Santo Domingo y Portoviejo.....	47
3.3.1 Capacidades analíticas	48
3.3.2 Capacidades operacionales a nivel organizacional	50
3.3.3. Capacidades políticas a nivel organizacional	53
3.4 Selección de instrumentos de los GAD municipales de Santo Domingo y Portoviejo	55
3.4.1 Instrumentos de nodalidad.....	55
3.4.2 Instrumentos de autoridad.....	56
3.4.3 Instrumentos de tesoro.....	58
3.4.4 Instrumentos de organización	59
3.5 Barreras de contexto alrededor del diseño de la política de uso de suelo en Santo Domingo y Portoviejo.....	65
3.6 Análisis del cambio de comportamiento territoriales entre Santo Domingo y Portoviejo	67
3.7 Resultado de la política de uso y gestión de suelo entre Santo Domingo y Portoviejo	69
Conclusiones	72
Referencias.....	75
Anexos	1

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Modelo de ordenamiento territorial actual	42
Figura 3.1. Competencias de ordenamiento territorial por niveles de gobierno	45
Figura 3.2 Organigrama institucional del cantón Santo Domingo.....	59
Figura 3.3. Organigrama institucional del cantón Portoviejo	61

Tablas

Tabla 0.1 Construcción de índices para la variable dependiente	5
Tabla 0.2 Índices de caracterización de la variable dependiente	6
Tabla 0.3. Definición de variables independientes	7
Tabla 0.4. Tabla de verdad construida bajo el modelo propuesto por Pérez-Liñán (2010).....	7
Tabla 2.1. Historia de la planificación del Ecuador	37
Tabla 3.1. Resultado a partir del mecanismo causal	69

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Chicaiza Flores Mayra Alejandra autora de la tesis titulada “La falla de la política de uso y gestión de suelo en ciudades intermedias del Ecuador un análisis comparado entre Santo Domingo y Portoviejo”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Estudios Urbanos Con Mención en Políticas y Planificación del Territorio 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 la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2024

MAYRA
ALEJANDRA
CHICAIZA
FLORES

Digitally signed by
MAYRA
ALEJANDRA
CHICAIZA FLORES
Date: 2024.09.22
17:30:43 -05'00'

Firma

Chicaiza Flores Mayra Alejandra

Resumen

En los últimos años el Ecuador ha visto la importancia del ordenamiento territorial y del uso del suelo debido a los altos niveles de informalidad en la tenencia del suelo y las altas condiciones de vulnerabilidad para la población urbana, situación que se refleja en el acceso precario a servicios básicos y espacialmente en formas de segregación socioeconómica a micro escala y en macro escala en el crecimiento de la mancha urbana, retroceso de las zonas agrícolas e incrementos del valor del suelo que imposibilita el derecho a la ciudad. En parte, estos problemas han sido favorecidos por políticas públicas territoriales que no regulan adecuadamente el suelo.

Se plantea la necesidad de abordar el diseño de las políticas de uso de suelo a partir de las acciones de los Gobiernos locales, específicamente de las ciudades intermedias que se han convertido en territorios receptores de población debido a su características de ser territorios con una especialización y cercanos a la ruralidad y que necesitan organizar su territorio para responder a las demandas de la población en términos de acceso al suelo, por ello resulta pertinente profundizar en su análisis teniendo en cuenta el impacto de estas políticas en la estructura socioespacial de estas ciudades.

Por tanto, desde un enfoque de diseño de políticas, esta investigación realiza una aproximación a la falla de las políticas de uso de suelo en ciudades intermedias a través de un análisis comparado entre el cantón Santo Domingo y el cantón Portoviejo. El análisis parte de la transferencia de la competencia de uso y gestión de suelo dada por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el año 2010 y la forma en la que los municipios de ciudades intermedias han asumido la rectoría de esta competencia. La investigación intenta responder a la pregunta ¿qué factores condicionan la falla de las políticas de uso de suelo en ciudades intermedias? Desde un análisis de la cadena causal propuesto por Howlett 2019

Palabras clave: políticas de suelo, ciudades intermedias, diseño de políticas, transferencia de competencias

Agradecimientos

A mi familia por su apoyo en cada decisión que he tomado

A mis hermanos por ser soporte, risas y sueños

A Marco por ser un gran maestro, que sin duda sembró en mí el deseo de aprender sobre políticas públicas.

A Diana por ser maestra y amiga, gracias por ser mi apoyo siempre, en lo académico y en lo personal.

A Cari por su amistad y apoyo en todo este proceso

A Katia porque juntas construimos una gran amistad a pesar de la virtualidad y la distancia

A mis profesores que me brindaron sus conocimientos y aportaron a mi crecimiento personal y académico

¡Gracias a todas y todos!

Introducción

El crecimiento económico marcado por la globalización despertó el interés hacia el análisis e investigaciones alrededor del desarrollo socioeconómico de las grandes ciudades, dejando de lado las discusiones acerca de la configuración territorial que se generaba en las ciudades intermedias, estos territorios que empezaron a tomar importancia a través del concepto de desarrollo local. Las primeras discusiones sobre ciudades intermedias se enfocaron únicamente en definir un rango poblacional que determine su alcance, desestimando características importantes de los territorios medianos este vacío de características particulares ha complicado la definición de territorios intermedios, provocando problemas en la construcción de políticas públicas urbanas enfocadas en estas ciudades.

Para Taulelle (2015, 18) las ciudades intermedias presentan tres características principales. La primera, es que son territorios que no se ven afectadas por el “gigantismo” de las metrópolis; la segunda hace referencia al rol dentro del sistema urbano ya que la ciudad intermedia tiende a especializarse en áreas específicas permitiendo que sean identificables a nivel regional, nacional e internacional; la tercera característica, está relacionada a la acción pública, misma que está definida por dos tipos de rol en el escenario de las políticas de ordenamiento territorial. Primero, al estar separadas del sistema metropolitano sirven de apoyo a las políticas públicas al momento de crear políticas enfocadas a la jerarquización de asentamientos humanos. Segundo, a través de la presión de actores que demandan políticas específicas que estén sujetas a la dinámica de la ciudad y a las problemáticas propias del territorio.

Dentro de las ciudades intermedias las redes de actores locales son más visibles y juegan un rol determinante al momento de implementar las políticas públicas, ya que pueden bloquear los procesos o por el contrario acelerarlos. Manzanal (2021) menciona que muchas veces la política pública se ha construido desconociendo los territorios, sus expresiones y las luchas de poder que se expresan en diferentes escalas territoriales. La autora señala que este desconocimiento toma importancia cuando se empiezan a observar los efectos de la aplicación de la política pública, especialmente cuando la política desconoce la visión de los actores locales sobre el territorio.

Dentro del análisis políticas públicas urbanas uno de los campos más complejos es el ordenamiento del territorio y dentro de éste, se considera como el problema más importante la regulación del suelo (Erba 2013). Según el autor las discusiones sobre el uso del suelo se

concentran alrededor del argumento de propiedad del suelo que casi siempre logra imponerse alterando el ejercicio de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Además, menciona que en América Latina el ejercicio de regulación del suelo no ha generado resultados que aporten a la gestión urbana, especialmente en ciudades intermedias.

En la región latinoamericana, el territorio se ha convertido en un componente de disputa política alrededor de procesos de apropiación, transformación y representación del espacio lo que ha generado tensión entre el Estado, el mercado y la sociedad (Carrión, López, y Montalvo 2019). En relación con eso, las autoras mencionan que el alcance de las políticas públicas influye en la organización del espacio mediante la tensión de los mecanismos de construcción de autoridad política y la organización social espacial local. En el país, a partir de la Constitución del 2008 se reformó el espacio nacional partiendo de políticas públicas que incluyeron intervenciones directas del Gobierno nacional y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que apuntan a la articulación de políticas públicas estatales y locales.

La planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador han tomado relevancia dentro de la construcción de agendas de políticas públicas nacionales debido a que, ambos ejes territoriales tienen la finalidad de revertir inequidades estructurales, resolver conflictos referentes al uso y ocupación del suelo, remediar desequilibrios territoriales, entre otros. Sin embargo, temas como el uso del suelo no son abordados de manera específica en la política pública nacional complicando el diseño, la formulación y aplicación de políticas públicas locales respecto al suelo (Carrión, López, y Montalvo 2019).

Las ciudades intermedias ecuatorianas a lo largo del proceso de implementación de la planificación y el ordenamiento territorial han presentado problemas relacionados a la ordenación del suelo urbano y rural debido a las resistencias de actores locales que desconocen sus deberes y derechos con relación al suelo (Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2019). A esto se adiciona que la normativa construida desde el ejecutivo ha generado complicaciones al momento de su aplicación por parte de los gobiernos locales. Por tanto, a los gobiernos locales les dificulta la construcción de políticas locales ya que no disponen de un entorno legal e institucional más adaptado y favorable que considere la problemática específica de las ciudades intermedias (Córdoba y Cruz 2017).

A partir del debate planteado, la investigación aborda pregunta: ¿Qué factores condicionan la falla de la política pública de uso de suelo en las ciudades intermedias del Ecuador?

La hipótesis propone que la falla de la política pública de uso de suelo en ciudades intermedias se relaciona con las débiles o nulas capacidades de política que tienen los gobiernos locales para formular instrumentos de política que logren alcanzar los objetivos propuestos por el gobierno municipal en términos de uso de suelo. Sugiere que la debilidad de capacidades de los gobiernos municipales está relacionada a la falta de articulación con el Gobierno Central en términos de transferencia de conocimientos y recursos económicos alrededor de la transferencia de competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del nivel municipal.

La investigación propone tres capítulos que su conjunto se aproximan al análisis de la falla de la política de uso de suelo mediante la propuesta de mecanismo causal a través de la comparación de casos. El primer capítulo aborda una discusión teórica alrededor del diseño de políticas públicas partiendo del debate propuesto por Howlett (2019a), posteriormente realiza una aproximación a la falla de las políticas públicas mediante el modelo anidado de objetivos-medios y la perspectiva mecanicista partiendo de la premisa de que los gobiernos locales tienen un mismo contexto en relación al modo de gobernanza multinivel que permite desarrollar el régimen de políticas mediante la combinación de cierto tipo de instrumentos con un conjunto de objetivos de políticas. El debate teórico de la gobernanza y de la descentralización como categoría analítica permite entender el contexto político en el que despliegan las capacidades de los gobiernos locales y que a su vez permite la activación y/o creación de instrumentos sustantivos y procedimentales que para alcanzar los objetivos de la política pública.

El segundo capítulo presenta un breve recorrido de las políticas públicas de uso de suelo en América Latina y en el Ecuador. Dentro del caso ecuatoriano se aborda dos momentos clave para las políticas de uso de suelo. El primero parte desde la promulgación del Código Orgánico de Descentralización y Ordenamiento Territorial en el año 2010 y, un segundo momento a partir de la promulgación de la Ley de Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en el año 2016. Este capítulo analiza las relaciones interinstitucionales entre el gobierno local y el gobierno central.

El tercer capítulo se enfoca en analizar los casos de Santo Domingo (falla mayor) y Portoviejo (falla menor) mediante el mecanismo causal propuesto por Howlett (2019) en perspectiva comparada, se toma un periodo de once años que comprende el periodo de tres administraciones. Este capítulo estudia la falla de la política de uso de suelo partiendo del análisis de la gobernanza multinivel a través de la descentralización como variable de contexto que da paso al despliegue de diferentes capacidades a nivel local permitiendo el despliegue de cierto tipo de instrumentos para el cumplimiento de objetivos. Este capítulo identifica las principales diferencias dentro de la cadena causal en cada uno de los casos propuestos.

Diseño metodológico

La investigación propone un diseño metodológico basado en un método comparado en una muestra pequeña (Pérez-Liñán 2010) tiene como objetivo verificar la hipótesis mediante la relación causal entre casos más similares. Se plantea analizar los casos mediante la construcción de un mecanismo causal a partir del marco teórico propuesto por Capano y Howlett (2019) ya que las variables explicativas (variables independientes) por si solas no justifican la falla de las políticas públicas de uso de suelo en términos de causalidad.

Selección de casos

La selección de casos parte de la jerarquización de asentamientos humanos propuestos en la Estrategia Territorial Nacional (ETN) del *Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida”*, las ciudades seleccionadas fueron las denominadas como articuladoras nacionales, en esta categoría se encuentra 13 ciudades intermedias. Posteriormente, se elaboró una segunda clasificación basada en la cantidad de población que reside en cada ciudad se tomó el valor donde según United Cities and Local Governments (2016) reside el 54% de la población latinoamericana, es decir en ciudades medias que tienen entre 100 000 y 500 000 habitantes. A partir de esta clasificación se toma un universo de 9 casos, donde se identifican 3 variables independientes (X) y la variable dependiente (Y).

- Construcción de la variable dependiente

La construcción de la variable dependiente identificó posibles indicadores que muestren la falla de la política pública, éstas son: normativa de regulación de suelo, articulación entre objetivos de la política pública entre cada periodo de gobierno local y articulación multinivel horizontal y vertical (Ver Tabla 0.1)

Tabla 0.1 Construcción de índices para la variable dependiente

Normativa de regulación de suelo		Articulación entre objetivos de gestión de la política pública		Articulación multinivel horizontal y vertical	
Valor		Valor		Valor	
Límite urbano actualizado a partir de la emisión del COOTAD	0.5	Coherencia de objetivos estratégicos de gestión de suelo entre diferentes periodos de gestión	0.5	Articulación con la normativa estatal	0.5
Regulación sobre el crecimiento de la mancha urbana	0.5	No hay reforma a la normativa de gestión de uso y ocupación (ordenanzas) en cada período de gestión	0.5	Articulación territorial horizontal	0.5
Total	1		1		1

Elaborado por la autora propia a partir de la revisión de normativa local y nacional

Para elaborar el índice correspondiente a políticas de regulación del suelo se tomó en cuenta dos factores: cambios en la ordenanza del límite urbano y la presencia de normativa sobre el crecimiento de la mancha urbana (a cada factor se le asignó un valor de 0.5). Con respecto a la articulación entre objetivos de gestión de la política pública se tomó en cuenta 2 factores con un puntaje total de 1, este valor se dividió en partes iguales para los dos factores que inicialmente intervienen en la articulación entre objetivos. Finalmente se caracterizó la articulación multinivel, ya que es una parte importante de la gobernanza multinivel se utilizó dos tipos de articulación, siendo estos: articulación con la normativa estatal (con un valor de 0.5) y la articulación territorial horizontal (valor 0.5).

Este procedimiento permitió caracterizar las ciudades y definir la variable dependiente, en base a un puntaje específico. Es decir, si la ciudad cumplía con un factor determinado se le asignaba el valor de 1, 0.5 o el valor de 0 en caso de no cumplir con determinado factor. La Tabla 2 muestra los resultados de cada ciudad con relación a los indicadores que permiten identificar la falla de la política pública de suelo. (Ver Tabla 0.2)

Tabla 0.2 Índices de caracterización de la variable dependiente

No.	Ciudades	Políticas de regulación del suelo	Articulación entre objetivos de la política	Articulación Multinivel	Total	VD
1	Cuenca	1	0.5	0.5	2	1
2	Santo Domingo	0.5	0	0.5	1	0
3	Machala	1	0.5	1	2.5	1
4	Portoviejo	0	0.5	0.5	1	0
5	Loja	1	0	0.5	1.5	0
6	Ambato	1	0.5	0.5	2	1
7	Esmeraldas	0	0	0.5	0.5	0
8	Riobamba	1	0.5	0.5	2	1
9	Ibarra	1	0.5	0.5	2	1
Total					14.5	
Media					1.61	

Elaborado por la autora propia a partir de la revisión de normativa local y nacional

El procedimiento anterior permitió obtener un promedio entre los indicadores, el cual indica la falla o efectividad de la política partiendo de una caracterización dicotómica para la variable dependiente. Es decir, 1 corresponde a políticas efectivas y 0 a políticas fallidas (correspondencia de los factores estudiados)

- Construcción de la variable independiente

En la construcción de las variables independientes, se parte de la hipótesis planteada y de la teoría de gobernanza multinivel propuesta por (Zurbriggen 2011; Ferrusca et al. 2010). En tal sentido, se definen tres variables independientes. La primera, relacionada con la presencia de actores territoriales directos, es decir participación ciudadana. El puntaje se da con relación a la ausencia (valor de 0) o presencia de participación ciudadana (valor de 1). Por otro lado, se encuentra el marco jurídico relacionado a la gestión de suelo, es decir ordenanzas cantonales (se asume el valor de 1 presencia y 0 ausencia). Finalmente, se define el presupuesto de los gobiernos locales para la ejecución de planes, programas y proyectos; el puntaje es de 1 para presencia de presupuesto y 0 para ausencia. (Ver Tabla 0.3)

Tabla 0.3. Definición de variables independientes

No.	Ciudades	X1 Capacidad de articulación multinivel	X2 Capacidad de control	X3 Capacidad financiera
1	Cuenca	0	1	1
2	Santo Domingo	0	1	0
3	Machala	1	1	1
4	Portoviejo	0	1	1
5	Loja	0	1	0
6	Ambato	0	1	1
7	Esmeraldas	0	1	0
8	Riobamba	0	1	1
9	Ibarra	1	1	1

Elaborado por la autora a partir de la revisión de normativa local, partidas presupuestarias y páginas web de cada gobierno local

A partir de la construcción de las variables dependiente e independiente se construye la tabla de la verdad Pérez-Liñán (2010) partiendo de la aplicación del método Qualitative Comparative Analysis – QCA- para la definición de casos. (Ver Tabla 0.4)

Tabla 0.4. Tabla de verdad construida bajo el modelo propuesto por Pérez-Liñán (2010)

Configuración	X1	X2	X3	Y: 0	Y: 1	N	N Y: 0	Consistencia	X-Y
1	1	1	1		Machala Ibarra	2	0	-	No aplica
2	1	1	0			0	0	-	No aplica
3	1	0	1			0	0	-	No aplica
4	1	0	0			0	0	-	No aplica
5	0	1	1	Portoviejo	Cuenca Riobamba	3	1	3	Contradictorio
6	0	0	1			0	0	-	No aplica
7	0	1	0	Santo Domingo Loja Esmeraldas		3	3	1	Verdadera
8	0	0	1			0	0	-	No aplica

Elaborado por la autora a partir de información propia del modelo

Para la tabla de la verdad se elaboraron 8 configuraciones, partiendo de la dicotomía de las variables independientes. Con respecto al valor de consistencia de cada configuración se dividió el número de casos (ciudades) para la variable dependiente, en este caso Y: 0, debido a que la pregunta de investigación y la hipótesis planteada apunta a entender la falla de la política pública de uso suelo. Los resultados obtenidos en la columna de consistencia confirman que los casos que responden a la hipótesis planteada son: Santo Domingo, Loja y Esmeraldas. No obstante, la ciudad de Portoviejo también responde a la hipótesis planteada, pero muestra una configuración diferente ($X1 * X2 * X3 = Y0$) por lo que se considera a Portoviejo como falla menor de política.

Es importante mencionar, que el objetivo de esta investigación es realizar un análisis comparado de ciudades que presenten dinámicas diferentes. En este marco, se propone estudiar las ciudades de Santo Domingo y Portoviejo, ambas ciudades responden a la pregunta de investigación y a la hipótesis planteada (falla de la política), pero difieren en sus configuraciones causales (VI).

Justificación sobre Santo Domingo

El cantón Santo Domingo debido a su localización estratégica como principal punto articulador entre las ciudades de la Costa y Sierra del país ha provocado el crecimiento acelerado de su mancha urbana. La carente planificación territorial y las disputas sobre el uso de suelo han provocado una injusta diferenciación del espacio y procesos segregativos alrededor del uso y gestión del suelo (Bonilla et al. 2020). Es importante mencionar que, mediante el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) los municipios tienen la competencia del manejo del uso y gestión de suelo tanto urbano como rural. En este sentido, el municipio de Santo Domingo ha restado importancia a la gestión del suelo urbano vs rural, permitiendo usos de suelo incompatibles con la vocación del territorio y su población, dejando ver fallas en la aplicación de la política pública de suelo.

Justificación sobre Portoviejo

El cantón Portoviejo para el año 2020 se convierte en el cantón más poblado de la provincia de Manabí, el cual ejerce influencia sobre el resto de los cantones debido a la dinámica económica endógena del cantón (Arteaga, Pelegrín, y Gómez García 2020). La gestión de recursos financieros se ha mantenido al alza desde los años 2014 al 2019 lo que se atribuye al

mejoramiento en la recaudación tributaria y no tributaria. A pesar de que en Portoviejo existen recursos financieros para el financiamiento y ejecución de planes, programas y proyectos.

Los actores territoriales locales mencionan que existe disparidades en la territorialización de las políticas públicas del Estado Central, así como en el sistema informático que permita la evaluación y seguimiento de las políticas públicas de suelo (Arteaga, Pelegrín, y Gómez García 2020). Además de una débil participación de los actores locales en la construcción de políticas públicas locales que inserten la visión del capital territorial de cada uno de sus actores. El conjunto de estas características territoriales permite tener una primera visión sobre la falla de la política pública de gestión de suelo en esta ciudad.

Capítulo 1

El diseño de políticas desde una perspectiva instrumental: una aproximación al análisis de la falla de las políticas públicas

Este capítulo se construye a partir de una aproximación teórica de la falla de las políticas públicas desde el diseño como marco analítico y a partir la gobernanza multinivel como factor explicativo del diseño de políticas públicas. Se propone cuatro momentos de análisis teórico. El primero, realiza un breve acercamiento al debate teórico alrededor del análisis de políticas públicas y profundiza en el diseño de política como marco analítico, en un segundo momento, se propone el análisis teórico en torno al resultado del diseño enfocado en la falla de política, como debate principal de la investigación; el tercero, orienta al análisis teórico de la gobernanza multinivel como factor de contexto a la falla de política a través de la descentralización. Finalmente, en un cuarto momento se propone un mecanismo causal para explicar el diseño de la política y su relación con la gobernanza multinivel a través de la descentralización.

1.1 El diseño de políticas como marco analítico

El diseño de políticas es un proceso de base prospectiva. Es decir, que construye escenarios, ideas y acciones ideales para la solución de un problema público de los cuales se espera resultados específicos (Howlett 2011). El diseño de políticas públicas implica la definición de objetivos de políticas conscientes y deliberados, además identifica y mapea los instrumentos y la forma en que los instrumentos apuntan a lograr los objetivos propuestos (Howlett 2019a, 3). Entonces, el diseño de políticas aborda el análisis de los problemas públicos, la propuesta sobre los instrumentos que intervendrán y los resultados esperados (B. Guy Peters 2018, 5).

Para Howlett y Mukherjee (2015, 292) el diseño de políticas se refiere a la formulación meditada de construir objetivos, que, a través, de instrumentos o herramientas puedan generar cambios o soluciones a un problema social. En esencia, plantea la idea de mejorar la toma de decisiones del gobierno en la etapa de formulación, en los resultados probables y en las actividades de implementación de políticas (Howlett 2011, 21). En otras palabras, el diseño como objeto de estudio considera los objetivos de política (como escenario ideal), la instrumentación y las acciones específicas para su ejecución (implementación). El análisis del diseño de políticas implica identificar la forma en la que se estructuran los componentes de la acción pública (objetivos y medios) en diferentes niveles (Howlett y Cashore 2009). (Ver Tabla 1.1)

Tabla 1.1. Componentes de políticas

Componentes de la política	Niveles de decisión de políticas		
	Macro	Meso	Micro
Objetivos	Metas generales: Ideas abstractas que guía el gobierno en un área de política específica	Objetivos específicos: Aspectos de la política que se toman para el logro de objetivos	Ajustes operacionales: Requisitos específicos de las políticas
Medios	Preferencias de implementación: Tipos de instrumentos de aplicación a largo plazo	Instrumentos específicos: Tipos de instrumentos gubernamentales para abordar los objetivos	Calibración del instrumento: Formas de ajustar los instrumentos para alcanzar los objetivos

Fuente: (Howlett y Cashore 2009)

Según Howlett (2019a, 50), el diseño de políticas pasa por los instrumentos, se extiende hacia los medios (mecanismos que se espera tenga efecto en las metas) y en las metas mismas, debido a que, la consecución de metas necesariamente involucra la disponibilidad de los medios, lo que incluye el contexto en el cual se plantea la política. Por lo tanto, el diseño de políticas abarca el proceso desde la selección, formulación de los instrumentos, medios, objetivos y metas. La selección de instrumentos es un proceso específico donde toma relevancia el contexto de la jurisdicción, los actores no estatales, entre otros factores que generaran matices y diferencias entre las formas de gobierno y gobernanza (Howlett 2019a, 51).

El estudio del diseño se ocupa del proceso de políticas, mediante el análisis de dos componentes, un componente sustantivo y un componente procedimental. El componente sustantivo está relacionado al conjunto de arreglos alternativos para resolver un aspecto dentro de un problema público; mientras que, el componente procedimental es un conjunto de actividades relacionadas a la obtención de acuerdos entre quienes formulan, deciden y administran la diversidad de alternativas de políticas (Howlett 2009a; 2019a, 48). Esta segmentación tiene como objetivo que el diseño de la política pueda separar los intereses políticos, enfocándose en los instrumentos y de esta manera proponer alternativas de diseño (Howlett 2019a, 49).

En el contexto descrito, es importante mencionar que el diseño puede considerarse “ideal” cuando se espera que las configuraciones de elementos de políticas dentro de un contexto dado se produzcan resultados específicos. Conceptualmente, el proceso de diseño de políticas empieza

con el análisis de las capacidades de los instrumentos de política en conjunto con los recursos que podrían afectar o modificar el resultado de las políticas. En consecuencia, dentro del diseño es importante entender la forma, en la que los instrumentos afectan el comportamiento del grupo objetivo y, por lo tanto, su incidencia en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la agenda política. (Howlett 2019a, 47–48).

Por otra parte, para Singh Bali y Ramesh (2018, 334) el diseño “ideal” debe tener ciertas propiedades básicas que deben determinar la funcionalidad del diseño y, que mantienen ciertas características como: coordinación, coherencia, ajuste, consistencia, grados de libertad, complementariedad, focalización, reversibilidad, contingencia y transición; las cuales permiten aumentar la efectividad del diseño. Los atributos mencionados por Singh Bali and Ramesh (2018, 334–36) tienen la construcción de tareas, que su vez inciden en el resultado del diseño; las tareas del diseño se dividen en tres dimensiones. (Ver Tabla 1.2)

Tabla 1.1.2. Tareas de política

Tareas del diseño de políticas	
Analítico	Conceptualiza el problema basado en sus elementos constitutivos
	Generar evidencias de las causas e identificar opciones plausibles que puedan ser abordadas
	Utilizar evidencia e información para la toma de decisiones; utilizar las herramientas, calibrar y ajustar
Operacional	Preparar un plan de implementación, asegurar los requisitos previos para emplear instrumentos
	Establecer mecanismo de rendición de cuentas y gobernanza
Político	Negociar y conciliar los intereses y la oposición
	Comunicar el diseño y su propósito a los interesados y asegurar apoyo
	Navegar por el diseño a través del proceso político

Fuente: (Singh Bali y Ramesh 2018, 337)

1.1.1 Capacidades de la política

La definición usual de capacidad de política está anclada a la idea de que la capacidad es una condición necesaria para la formulación de políticas efectivas (Singh Bali y Ramesh 2018, 332).

El debate alrededor de la capacidad de política es amplio, para algunos autores la capacidad es un concepto que permite el cumplimiento de objetivos planteados por gobierno, para otros la capacidad es vista como la forma que tiene el gobierno para coordinar y coordinarse, y otros autores definen la capacidad como la forma de adaptarse a la toma de decisiones anticipadas e informadas (Singh Bali and Ramesh 2018, 332–333). A pesar del amplio debate generado en torno a la definición de capacidad de la política, la idea central coincide, en que el objetivo final de la capacidad, como recurso de gobierno, es conducir al diseño de políticas efectivas.

Las capacidades de políticas presentan desafíos al momento de formular e implementar políticas efectivas debido a la complejidad de los problemas contemporáneos. Al ser las capacidades de políticas relevantes para el éxito de estas es importante presentar un debate alrededor de la definición de capacidades de políticas desde varios enfoques. De manera general, la mayor parte del debate define a la capacidad política (desde la perspectiva de gobierno) como “algo que afecta la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones inteligentes, para identificar el entorno y establecer direcciones estratégicas”(Wu, Ramesh, y Howlett 2015, 166). Sin embargo, autores como Pintor y Pierre (2015) citado por (Wu, Ramesh, y Howlett 2015) definen la capacidad de políticas como: “... la capacidad de agrupar los recursos necesarios para tomar decisiones colectivas inteligentes.”

Por otra parte, autores como Davis (2000) menciona que la capacidad política necesariamente debe incluir la capacidad de los gobiernos para implementar de manera efectiva las opciones de acción preferida; otros autores como Parson (2004) han centrado el debate de las capacidades alrededor de la gobernanza, como la función de entrelazar la multiplicidad de actores e intereses para formar un tejido político coherente. A pesar del análisis realizado por varios autores aún no queda claro si el concepto de capacidades de políticas debe incluir otros ámbitos, como el gubernamental y el privado; como por ejemplo Fellegui (1996) sostiene que el concepto de capacidad de políticas debe abarcar la naturaleza y calidad de los recursos disponibles, así como también la forma como se utilizan los recursos tanto dentro como fuera del ámbito gubernamental (Wu, Ramesh, y Howlett 2015)

Sin embargo, el concepto de capacidades no se limita únicamente a las capacidades del gobierno sino, que reconoce otros actores no estatales que están involucradas indirectamente en los procesos de formulación de políticas y por lo tanto sus capacidades afectan la capacidad propia

del Gobierno. Es importante mencionar que el concepto de capacidades de políticas tiende a acercarse al nivel macro (a nivel gobierno y país) dejando de lado las habilidades y competencias de los actores e instituciones individuales, quienes juegan un papel importante en los procesos de políticas, dando como resultado un concepto de capacidades de políticas donde se combinan las habilidades y recursos de cada nivel (Wu, Ramesh, and Howlett 2015).

Partiendo del concepto de capacidades de política como el conjunto de habilidades y recursos o competencias y capacidades necesarios para desempeñar funciones políticas y siguiendo el análisis propuesto por Moore (1995) las habilidades y competencias se clasifican en tres tipos: analíticos, operativos y políticos. Esta propuesta comprende tres conjuntos de habilidades y tres niveles de recursos y capacidades, abarcando todos los aspectos de la capacidad de las políticas propuestos anteriormente, permitiendo demostrar similitudes y diferencias entre el conjunto de capacidades y sus niveles. Sin embargo, la naturaleza del modelo no permite la definición específica de cada nivel o capacidad ya que cubre todos los procesos de las políticas lo cual permite reconocer los desafíos que enfrenta el gobierno en el desempeño de las funciones de política y que la capacidad para llevar a cabo una tarea específica no garantiza el éxito de otras funciones. (Ver Tabla 0.3)

Tabla 1.3. Capacidades de políticas

Niveles de recursos y capacidades	Habilidades y competencias		
	Analítico	Operacional	Político
Individual	Capacidad analítica individual	Capacidad operativa individual	Capacidad política individual
Organizativo	Capacidad analítica organizacional	Capacidad operativa organizacional	Capacidad política organizacional
Sistémico	Capacidad analítica sistémica	Capacidad operativa sistémica	Capacidad política sistémica

Fuente: Wu, Ramesh, and Howlett 2015

Las capacidades de políticas tanto analíticas, operativas y políticas están interconectadas y se distinguen por diferentes consideraciones y contribuciones al proceso de diseño de políticas, por tanto, son separables e insustituibles (Wu, Ramesh, y Howlett 2015). Sin embargo, no es necesario que existan todos los niveles dentro de una política para que esta sea exitosa. La perspectiva multidimensional de la capacidad de las políticas y la gobernanza permite la

comprensión del fracaso de la política de manera generalizada y porque el éxito de la política exige altos niveles de capacidades en todas sus dimensiones.

1.1.2. Instrumentos de políticas

Las alternativas de políticas que proponen los diseñadores de políticas se componen de diferentes combinaciones de instrumentos de políticas. Los instrumentos son objeto de deliberación y actividad en todas las etapas del proceso de formulación de políticas e influyen tanto los procedimientos de establecimiento de agenda como de formulación de políticas, además son objeto de toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas (Howlett 2019b, 6). En este sentido, diseño de políticas contemporáneo involucra pensar en los instrumentos de políticas de forma individual para posteriormente pensar en la combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales, y que a su vez la interacción de estos que resultaran en políticas más complejas (Howlett 2019b, 3–4).

Los instrumentos comprenden el contenido de la caja de herramientas entre las cuales los tomadores de decisiones deben elegir para construir políticas públicas. El diseño de políticas eleva el análisis de la elección de instrumentos de política a un ámbito principal de estudio debido a que la elección de instrumentos, en cierto sentido, es la formulación de políticas públicas y el análisis de las posibles opciones de instrumentos involucradas en la implementación del diseño de políticas, por lo tanto, la selección de instrumentos representa un aspecto de oferta y demanda ya que muchas veces estos necesitan de los recursos del gobierno para poder ser desplegados y por otra parte, algunos instrumentos pueden ser más útiles para los tomadores de decisiones dentro de un conjunto de instrumentos debido a la aceptación que tienen ciertos instrumentos por parte de la población objetivo (Howlett 2019b, 6).

Los instrumentos representan el abanico de opciones herramientas, donde los tomadores de decisiones deben elegir al momento de formular políticas públicas. En este sentido, la selección de instrumentos forma parte de la formulación de políticas públicas, al momento de analizar las posibles opciones de instrumentos involucradas en el diseño de políticas. Vedung (1997) citado por (Howlett 2019b, 9) menciona que los instrumentos son el “conjunto de técnicas mediante las cuales, las autoridades ejercen poder.” La definición propuesta por Vedung incluye instrumentos sustantivos que según Hood (1986) son útiles para “efectuar o detectar” cambios en el sistema,

mientras que los instrumentos procedimentales aseguraban el apoyo a las acciones gubernamentales.

Los instrumentos de la política se clasifican bajo la tipología NATO propuesta por Christopher Hood, pues en su conjunto, representan el grupo de recursos con los que cuenta el gobierno para poner en marcha la acción pública. La taxonomía NATO se compone de cuatro elementos: i) recursos de nodalidad, dispositivos para generar y difundir información, funciona como un recurso para orientar el comportamiento de las personas; ii) recursos de autoridad, leyes, planes; iii) recursos de tesoro, recursos financieros; y iv) recursos de organización, organización institucional, estructura del personal (Hood y Margetts 2007). (Ver Tabla 1.4)

Tabla 1.4. Taxonomía de instrumentos sustantivos y procedimentales

Recursos del gobierno		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito de los instrumentos	Sustantivo	Campañas de información pública	Agencias reguladoras independientes	Subsidios	Empresa públicas
	Procedimental	Actores oficiales	Comisiones de asesoramiento administrativo	Financiación de grupos de interés	Reorganizaciones gubernamentales

Fuente: Adaptado de Howlett (2000) basado en Hood (1986)

Los instrumentos sustantivos pueden afectar aspectos de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, mientras que los instrumentos de procedimientos afectan los procesos de producción, distribución y consumo solo de forma indirecta; sin embargo, el objetivo principal es influir en el comportamiento de los actores involucrados en la formulación e implementación de políticas.

1.2 El resultado del diseño de la política: efectividad y falla

El diseño de las políticas públicas permite analizar la fase de formulación y la coherencia entre objetivos, medios e instrumentos que se utilicen para el logro de los objetivos propuestos. Además, facilita el análisis de los objetivos, los cuales plantean un reto con respecto a su definición y diagnóstico. Así, el estudio del diseño abarca aspectos vinculados al conocimiento del impacto de los instrumentos con la capacidad de los gobiernos, para identificar e implementar los medios adecuados (Howlett 2009c; Howlett y Mukherjee 2018)

El diseño se define en dirección prospectiva, lo que implica ver al diseño como configuraciones normativas de elementos de política, de los cuales se espera resultados específicos siempre que se ajusten a ciertos parámetros contextuales (Howlett 2019). De acuerdo con Howlett, Mukherjee y Woo (2015, 291), el diseño de políticas implica “el intento deliberado y consciente de definir los objetivos de las políticas y conectarlos con los instrumentos o herramientas que se espera que logren esos objetivos”. El análisis del diseño de políticas implica observar cómo los componentes de acción (objetivos, medios) se estructuran en diferentes niveles (macro, meso, micro) de la toma de decisiones; así como también el análisis de la articulación entre objetivos y medios como resultado del diseño, siendo éste de efectividad o falla.

1.2.1. Efectividad de la política pública

El debate acerca de la efectividad de las políticas está relacionado con el propósito del diseño de las políticas debido a que implícitamente el diseño está orientado a la resolución de problemas mediante un proceso deliberativo (Howlett 2019a). Autores como Chindarkar, Howlett, y Ramesh (2017) mencionan que la efectividad está conectada con el grado en el que una política promueve las preocupaciones técnicas de los problemas públicos como prioridad política del gobierno. En consecuencia, una política efectiva es aquella que permite abordar el problema público, es decir la efectividad debe convertirse en el fundamento básico dentro del diseño de políticas debido a que sobre este se construyen la eficiencia y la equidad.

La efectividad se analiza en tres niveles anidados. El primero nivel relacionado a los espacios de diseño los cuales contribuyen a que se produzcan diseños superiores (Howlett 2011; Bali, Capano, and Ramesh 2019), además sugiere que cuando mayor sea la capacidad del gobierno para alterar el statu quo y la intención de resolver un problema más probable será que la formulación del diseño tenga resultados exitosos. El segundo nivel, es el nivel relacionado a la combinación de políticas, se refiere a la medida en que varios instrumentos de políticas, secuenciados y reunidos en “paquetes o conjuntos” funcionan de forma concertada para efectuar objetivos políticos. El tercer nivel implica el despliegue eficaz de los instrumentos de política a nivel individual (Mukherjee, Coban, and Bali 2021; Bali, Capano, and Ramesh 2019).

El grado de eficacia del diseño políticas puede conceptualizarse en función de dos características generales. Primero, la instrumentalidad o la capacidad sustantiva de los instrumentos o el mix de instrumentos propuestos para resolver el problema y, la capacidad del gobierno para calibrar,

desplegar y gestionar los instrumentos (Bali, Capano, y Ramesh 2019). Para Wu, Ramesh, and Howlett (2015) el grado de eficacia del diseño puede ser analizado en las dimensiones analítica, política y operativa abordadas dentro de las capacidades de políticas. La intención dentro del diseño debe tratar de que los atributos de la mezcla de políticas como la coherencia, la consistencia, la congruencia y la bondad del ajuste garanticen el cumplimiento de los objetivos de la política y que estén alineados con los medios y puedan contribuir diseños más efectivos (Bali, Capano, y Ramesh 2019)

Por otro lado, McConnell (2010) menciona que el éxito de las políticas se subdividen en cuatro dimensiones, las cuales son: i) programático, en relación al grado en el que la política alcanza el objetivo, ii) de proceso, debido al grado en el que diseño de políticas es socialmente aceptado, iii) político, en relación al nivel de apoyo político y iv) temporal, en relación al tiempo en que la política mantiene su rendimiento frente a circunstancias cambiantes y en este sentido, la noción de eficacia política “dinámica” trata de garantizar que la política se adapte a la dinámica política y social a través del tiempo (Bali, Capano, y Ramesh 2019, 4)

1.2.2. Falla de la política pública

Uno de los debates alrededor de la falla de la política se centra en analizar los accidentes e imprevistos alrededor del diseño de esta. En este sentido, Howlett (2012) menciona que la falla de las políticas deben ser analizadas en base a la intensidad, extensión y duración del fracaso de la política, en esta línea McConnell (2010) sugiere que, se considera fracaso de la política en medida que no logra alcanzar las metas planteadas y no recibe apoyo mayoritario; por tanto, se vinculan juicios de éxito o fracaso como: objetivos logrados, efecto positivo o negativo de la política en los receptores, si el problema que pretendía solucionar ha retrocedido y otras dimensiones en clave de solución del problema.

En términos de diseño, una falla de política se produce al existir incoherencias entre objetivos y medios, donde además intervienen acuerdos con relación a la gobernanza, interacciones entre instituciones y actores, que de manera individual o en conjunto pueden imponer barreras significativas, lo que puede causar ciertas fallas en la política (Howlett, Ramesh, y Wu 2015, 210). Actualmente, en el análisis de la falla se identifican tres conjuntos de meta variables implicados en el fracaso de la política; las variables que intervienen son: instituciones,

capacidades de gobernanza y problemas con el conocimiento que subyacen a los procesos y prácticas.

Las características del proceso de política fallido son: terminación de los objetivos e instrumentos de la política pública, daño en la legitimidad de las políticas, incapacidad para producir una coalición sostenible, ideas antiguas o extrañas que han sido participes de enfoques similares y la oposición total o parcial al proceso. Es importante mencionar también coexisten otras categorías en el “espectro del éxito a la falla” como programa y como política (*policy as politics*). El juicio sobre el éxito o fracaso de la política se realiza mediante afirmaciones verificables independientes sobre aspectos específicos como; el logro de los objetivos, impacto sobre la meta, retroceso del problema, entre otros. (Howlett 2012; McConnell 2010)

En este marco, Howlett (2009b, 76) menciona que los objetivos de la política varían dependiendo del conjunto de actores políticos, ideas y reglas institucionales presentes en la agenda política; los objetivos de la política tienden agruparse en ideas, instrumentos o modos de gobernanza. Los acuerdos de gobernanza permiten explicar el desarrollo y la articulación de los objetivos políticos, por lo tanto, los modos de gobernanza determinan que el diseño de política debe ser trabajado de forma sistémica dentro de un conjunto de objetivos preestablecidos y preferencia de implementación. Sin embargo, la existencia de objetivos preestablecidos no necesariamente produce resultados de políticas óptimos.

Otro debate importante, propone que las políticas pueden fracasar de diferentes maneras. Hood et al. (2000) menciona que una dimensión importante es el alcance de la política. Otras dimensiones importantes presentadas son: la duración, ya que algunos fracasos son graduales y duraderos mientras que otros son breves y agudos; otra dimensión es la visibilidad debido a que las políticas menos visibles tienen menos posibilidades de obtener la aprobación pública. Otro elemento importante es la evitabilidad en vista de que el sentido de culpa y fracaso es mayor cuando más se podría haber evitado un acuerdo global dentro de una comunidad también se convierte en un elemento de análisis ya que supone que las evaluaciones no son unánimes, por tanto, el nivel de acuerdo sobre el grado de fracaso y alcance podría variar. Finalmente, se encuentra el fracaso intencionado relacionado a comportamiento autodestructivos por parte de los actores gubernamentales (Howlett 2012, 543). (Ver Tabla 1.5)

Tabla 1.5. Dimensiones de fallas de políticas

Dimensiones de fallas políticas	
Atributo	Rango
Extensión	De grande (régimen) a pequeño (evento)
Evitabilidad	De bajo a alto
Visibilidad	De bajo a alto
Intencionalidad	De bajo a alto
Duración	De larga a corta
Intensidad	De bajo a alto

Fuente: Howlett (2012)

Las dimensiones anidadas permiten reducir la complejidad y variedad al momento identificar la falla de política. El rango en que se ubica cada dimensión -considerando sus extremos- permite establecer tipos de falla de política con relación a la escala mayor a menor. De esta manera, la falla mayor o de Tipo I considera un fracaso cuando existe una puntuación alta en todas sus dimensiones; la falla focalizada o de Tipo II considera fracaso cuando una de las dimensiones tiene puntuación alta al igual que la falla difusa o de Tipo III, mientras que una falla de menor o de Tipo IV son fracasos más focalizados (Howlett 2012, 544). (Ver Tabla 1.6)

Tabla 1.6. Tipos de fallas de políticas

<i>Salida</i> <i>(intensidad y</i> <i>visibilidad)</i>	<i>Magnitud (extensión y duración)</i>	
	Alto	Bajo
	Alto	Tipo I: Falla mayor
Bajo	Tipo III: Falla difusa	Tipo IV: Falla menor

Fuente: (Howlett 2012, 544)

1.3. Gobernanza, territorio y políticas

La crisis político-administrativa de finales del siglo XX se convirtió en tema principal de análisis para explicar y superar el agotamiento de la política y la economía, definiendo a la crisis como la “ingobernabilidad” del Estado, planteando que la gobernabilidad consiste en las capacidades de gobernar del gobierno (Aguilar Villanueva 2006). En esta línea de análisis, la gobernanza responde a un concepto poscrisis, debido a que la crisis permite distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad.

La gobernanza, como categoría analítica, muestra la transformación de las formas tradicionales de gobierno en función de los cambios sociales, los cuales son cada vez más complejos y dinámicos (Córdova 2018, 36); además Aguilar Villanueva (2006, 63) menciona que, la gobernanza analiza las transformaciones de la sociedad en lo referente a la diferenciación de los ámbitos de acción, la independencia de la política, así como la interdependencia económica que una sociedad construye con otras sociedades externas. La gobernanza constituye un proceso bifronte, ya que mira el pasado a través del análisis de la crisis de los gobiernos y; al futuro mediante el perfil de la sociedad, el cual es moldeado por nuevos actores independientes e interdependientes y que han ido proponiendo y conformando una nueva forma de gobernar.

En consecuencia, la gobernanza destaca la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en los asuntos públicos, en la orientación de las políticas y en los servicios públicos; dando cuenta de nuevas formas de asociación y coordinación de los gobiernos con otros actores para la formulación e implementación de las políticas. La coordinación y acción por parte del gobierno sigue siendo imprescindible, sin embargo, esta acción debe conjugar y coordinar sus recursos directivos y mecanismos de coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias de la sociedad y del mercado (Aguilar Villanueva 2006, 68).

De forma general, la gobernanza es entendida como una de las formas de regulación de las relaciones entre actores políticos, sociales y económicos dentro de la acción pública. (Fontaine 2015, 61), entendiéndose, como el proceso en el que la sociedad define sus valores y objetivos de convivencia y que, además, permite hacerlas realidad mediante formas de autoorganización y autogobierno que crecen hasta llegar a la acción gubernamental, por lo tanto, la sociedad se convierte sujeto y objeto destinatario de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 2006, 68–69).

La gobernanza plantea que los cambios sociales, económicos y políticos generados en torno a la globalización, las reformas del Estado o las nuevas formas de subjetivación social han producido impacto sobre los poderes públicos y, por ende, una redefinición de la acción pública, que permita entender la pluralidad y nuevas dinámicas de interacción entre actores estatales y no estatales (Córdova 2018, 38). En este sentido, la gobernanza enmarca un campo de fuerzas donde la relación entre actores está condicionada por cambios en el sistema, lo cual permite aprehender la articulación analítica entre una forma de gobernanza y el marco institucional sobre el que se elabora un proceso social o político (Córdova 2018; Fontaine 2015).

La dinámica de relaciones entre diversos actores da paso a la transformación del Estado para adaptarse a los cambios del entorno, esta transformación se da a través un triple descentramiento del Estado. El primer descentramiento se da hacia arriba con la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión, el segundo descentramiento se da hacia abajo mediante la descentralización y la desconcentración de poder hacia los espacios locales (municipios, departamentos, otros) y, un tercer descentramiento hacia afuera, es decir hacia actores no estatales como organismos no gubernamentales, empresas privadas, entre otras (Fontaine 2015).

1.3.1 La gobernanza multinivel

Para entender la gobernanza multinivel es importante señalar lo que se entiende por sociedad política. Para Farneti citado por (Navarro 2003, 1) los procesos de interrelación entre el Estado y la sociedad civil construyen los procesos de movilización, representación y participación; los cuales son característicos de un sistema político dinámico. En este sentido, Navarro (2003) menciona que el espacio local, la sociedad local y la política local, forman un conjunto privilegiado de análisis analítico y, que a partir de esta trilogía se pueden observar los procesos de gobernanza multinivel.

El debate de la gobernanza multinivel se desarrolla alrededor de la pregunta ¿Quién gobierna? y, por tanto, el análisis se centra las relaciones de poder e influencia del ámbito local en forma vertical y horizontal. Es importante mencionar, que el análisis teórico se desarrolla en torno a la distribución del poder local ente pluralistas y elitistas. Para los pluralistas, los actores poderosos son diferentes en cada política, sin embargo, los elitistas asumen que existe una elite dominante que condiciona las decisiones del gobierno local, provocando que los problemas públicos no lleguen a la puesta en agenda política a nivel local (Navarro 2003, 3-4).

A partir de las relaciones de poder, se presenta un segundo análisis alrededor de la pregunta ¿Cómo se gobierna? y se propone que la política local se configura mediante la formación de coaliciones como resultado de las relaciones entre actores estatales y no estatales, los cuales orientan la agenda y por lo tanto la formulación de las políticas. Sin embargo, desde una perspectiva metodológica, la gobernanza multinivel se interpreta en clave neoinstitucional como marco institucional, creando incentivos y condicionantes y, consecuentemente oportunidades para los actores (estatales y no estatales) involucrados (Navarro 2003, 4–6). La gobernanza multinivel ve a cada gobierno local como un modelo de gobierno diferente, constituyendo un sistema de interacción influyendo en los modos de gobernanza multinivel.

De manera histórica la gobernanza multinivel toma como referencia el proceso implementado por la Unión Europea, a partir del triple descentramiento del Estado (hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera), en el cual se conforman espacios supranacionales de toma de decisiones, así como también, espacios internacionales y nacionales (Morejón-Santistevan 2019, 317; Fontaine 2015, 62). Por tanto, la gobernanza multinivel está relacionada con los diversos niveles en donde existe una intercalación de objetivos y propósitos en diferentes niveles de gobierno, restando poder a ciertos actores y creando nuevas tareas para otros, es decir, la gobernanza multinivel se enfoca en el avance de las relaciones verticales y horizontales del Estado.

Por otra parte, la idea de *governance* –idea de redes- propone una estructura de nuevas formas de comunicación por parte del gobierno central, entre actores tanto estatales como no estatales. En este sentido, Alva Rivera (2016, 59) define a la gobernanza multinivel como “un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que implica una multiplicidad de actores políticamente independientes (...) en diferentes niveles de agregación territorial.” De manera complementaria, para Piattoni (2009, 2-3) la gobernanza multinivel es el resultado de entender la evolución de la política contemporánea en reconocer que: i) la movilización política se produce dentro de los límites institucionales y mediante procedimientos convencionales; ii) la formulación de políticas no separa responsables políticos de receptores de política, tampoco distingue entre actores públicos y privados, por el contrario incorpora todos los tipos de actores en todo el proceso; y iii) sistema de gobierno dirigido por una movilización política.

La gobernanza multinivel propone que los “instrumentos tradicionales” no son la única forma de acceder a servicios y reclamos por parte de la población y/o gobiernos locales, puesto que la

ciudadanía mantiene los elementos y recursos necesarios para ser un actor relevante dentro del proceso de formulación de políticas públicas. Los actores que influyen en la formulación de la política pueden ser tanto públicos como privados, de diferentes competencias, es importante destacar que las características de cada país condicionan el resultado de las políticas públicas, por tanto, es importante la posición del Estado para lograr colocarse como actor coordinador de esfuerzos políticos, por lo tanto, se convierte en actor principal (Alva Rivera 2016, 60).

La gobernanza multinivel parte del análisis de las relaciones existentes entre diferentes niveles de gobierno, los cuales pasan por transformaciones institucionales a partir de la puesta en marcha de la descentralización y, con ello nuevas responsabilidades, funciones y competencias (Morejón-Santistevan 2019, 324). De esta manera la descentralización interviene en la gobernanza multinivel, específicamente en las relaciones horizontales y verticales entre diferentes niveles de gobierno, donde deben existir mecanismos de interrelación e interconexión para el manejo de las relaciones intergubernamentales (Vásquez y Montoya 2016, 24). Por tanto, es necesario conectar los gobiernos de diferentes niveles con otros actores no estatales en la formulación de políticas.

1.3.2 La descentralización a nivel local

La gobernanza multinivel incurre en el proceso de descentralización del Estado a partir de un segundo descentramiento, esta vez hacia abajo, mediante la descentralización y la desconcentración de poder hacia las organizaciones locales, lo que implica la transferencia de competencias desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales. El proceso de descentralización crea nuevas relaciones dentro del aparato estatal, el cual se puede ver como la redistribución del poder y de reasignación de los recursos del presupuesto del Estado (Fontaine 2015, 63).

La descentralización fue impulsada por una gama de objetivos políticos o como respuestas a cambios estructurales en el Estado democrático. Los procesos políticos actuales y los requerimientos locales han demandado gobiernos locales más fuertes, sin embargo, la expansión de los servicios públicos durante las últimas décadas ha impulsado la acumulación de servicios públicos, por lo cual la descentralización ha tenido la tarea de liberar la experiencia en torno al tema (Pierre y Peters 2000, 87).

En este sentido, Falleti (2006, 320) plantea que, la “descentralización es un proceso de reforma del Estado” que plantea cuatro restricciones. Primero, donde la descentralización es vista como

un proceso de simples reformas de políticas públicas y no como una característica que describe el sistema gubernamental. Segundo, los receptores directos de la descentralización son los niveles inferiores de gobierno, dejando de lado actores no estatales que influyen en el proceso de formulación de políticas públicas. Tercero, la descentralización implica un proceso de reforma del Estado y por lo tanto la transición hacia un nuevo tipo de Estado que implica una nueva secuencia descentralizadora, los cuales están determinados por el tipo de gobernanza que asume el gobierno local; cuarto, la reasignación de la autoridad a niveles inferiores de gobierno debe tener una taxonomía clara de las medidas descentralizadoras.

Falleti (2006, 320) menciona que la tipología de descentralización se basa en el tipo de autoridad delegada y diferencia tres tipos de descentralización. La descentralización administrativa, que permite la transferencia a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios y, permite que el gobierno transfiera recursos económicos para solventar los costos de administración y servicios de las competencias lo que permite que se convierta en una descentralización administrativa y fiscal. En este sentido, la descentralización fiscal se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y finalmente, la descentralización política relacionada al conjunto de reformas del gobierno destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional o activar los ya existentes.

En la misma línea, Merkel Wolfgang (2008, 52–53) menciona que generalmente se analiza tres tipos de descentralización teniendo en cuenta que la descentralización no incrementa - necesariamente- los poderes de los gobiernos locales y regionales. En este sentido, se entiende a la descentralización administrativa como un sistema político donde las autoridades subnacionales no tienen autoridad para la toma de decisiones, simplemente ejecutan las decisiones del nivel central. Por otro lado, la descentralización fiscal implica que exista el derecho de las unidades subnacionales a cobrar impuestos lo que implica el aumento de la autonomía. Mientras que la descentralización política, siempre incrementa la autoridad subnacional consecuentemente permite que los gobiernos locales puedan crear políticas específicas y necesariamente implica la descentralización administrativa y fiscal.

1.4 La cadena causal del diseño: una perspectiva metodológica para comprender la relación entre la descentralización y el resultado de política

La cadena causal es considerada parte vital del resultado de la política, propone abrir la “caja negra” entre los inputs (demandas) y los outputs (resultado de la política pública) (Giliberto Capano y Howlett 2019; Meny y Thoenig 1992). La perspectiva mecanicista permite conceptualizar y precisar la cadena causal ya que se enfoca en los procesos que deben activar los responsables de la política al momento de aplicar el diseño de la política (Giliberto Capano y Howlett 2019). La perspectiva mecanicista analiza las formas en que los elementos del diseño de políticas alcanzan sus objetivos, es decir analiza como el comportamiento tanto de los ejecutores como de los objetivos del diseño se ve alterado por las capacidades e instrumentos que presenta el gobierno.

En este sentido, desde una perspectiva mecanicista, las soluciones políticas se componen de instrumentos que se espera conduzcan a un resultado óptimo, con un diseño de políticas que este compuesto por una mezcla de instrumentos y capacidades del gobierno, los cuales en conjunto se espera que alcancen los objetivos de las políticas. Por tanto, es importante que el mecanismo causal se realice sobre una teoría causal realista, sin embargo, no se presta la atención necesaria a la importancia de la causalidad realista, por la problemática dentro del diseño de políticas sigue siendo ¿Cómo puede el diseño de las políticas alentar, restringir y estructurar de manera diferente el comportamiento del objetivo de las políticas y, por otro lado ¿Cómo los instrumentos pueden organizarse de manera eficaz para alcanzar los objetivos de la política (Giliberto Capano y Howlett 2019, 142)

1.4.1 La descentralización como contexto del diseño de política

La aplicación de una perspectiva mecanicista al diseño de políticas implica preguntarse ¿Cómo y por qué ciertas herramientas activan mecanismos específicos? Por tanto, el enfoque mecanicista está orientado en el uso de los instrumentos que activa preferencias por parte de los agentes políticos que conducen al cambio en el comportamiento de los destinatarios y posteriormente en el resultado de la política (Giliberto Capano y Howlett 2019, 153). Por tanto, se trata de un proceso centrado en los comportamientos políticos existentes y en el contexto de formulación de la política, así como en las intervenciones políticas que desencadenan mecanismos que afectan el comportamiento “objetivo.”

El enfoque mecanicista considera que el diseño de políticas consiste en influir en los cambios de comportamiento de los destinatarios y que los instrumentos son el medio para influir en dicho cambio de comportamiento, mismo que está influenciado por el contexto y la forma de calibración.

En este sentido, la descentralización se considera activador dentro del mecanismo causal pues influirá en las preferencias de los instrumentos frente a otros, siendo estos los instrumentos derivados de los recursos del Estado analizados en la taxonomía NATO -Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización- (Hood 1983). De cierta forma, el modo de gobernanza a través de la descentralización puede limitar o promover el uso de los instrumentos del Estado, la forma de calibrar los instrumentos o eliminarlos de los recursos gubernamentales (Capano and Howlett 2019).

A partir del debate de la gobernanza multinivel y de la descentralización se plantea que el elemento de activación principal es la transferencia de competencias al nivel subnacional, principalmente a los municipios debido a que se convierten en la instancia territorial más cercana a la población, misma que se abre camino en tres sentidos diferentes: i) acercar el poder a la población (proximidad), construir nuevos poderes (modernización) y, redistribución del poder existente (equidad), siendo el conjunto de estos elementos que encamina el diseño de un nuevo modelo de Estado (F. Carrión, Dammert, y Villaronga 2008) y por lo tanto, la formulación de políticas públicas locales dentro del marco de la transferencia de competencias (como elemento principal) de la descentralización.

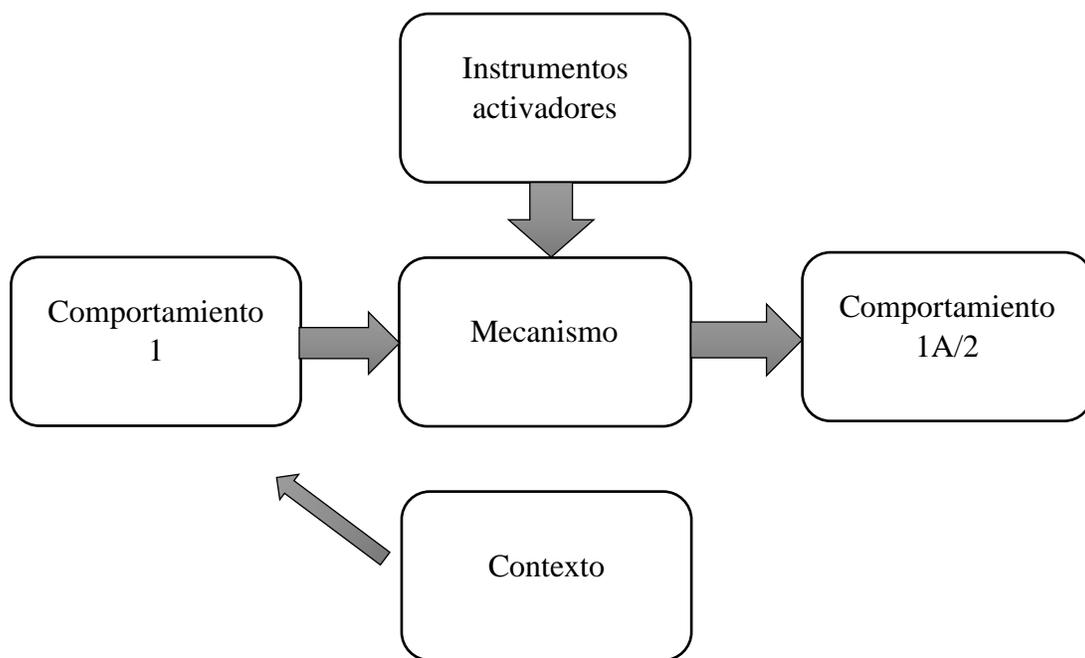
La perspectiva mecanicista da cuenta que los posibles mecanismos de conducta pueden ser activados por tipos específicos de instrumentos o por medio de un mix de instrumentos. De acuerdo con este enfoque, los eventos, dinámicas sociales y políticas pueden ser explicados por rastrear el proceso a través del cual los mecanismos impulsan sus efectos. El enfoque mecanicista de la investigación a través de los instrumentos de políticas trata de abrir los procesos mediante los cuales los instrumentos logran (o no logran) los objetivos que permiten identificar el despliegue de tipos de instrumentos de política activa ciertas (y no otras) respuestas de cumplimiento con relación a los objetivos de política (Gilberto Capano y Howlett 2022).

Por tanto, los instrumentos de política se consideran “activadores” de cadenas causales específicas (Gilberto Capano y Howlett 2022). Los instrumentos por sí solos no tienen impacto

directo en el resultado de la política, sin embargo, se consideran disparadores capaces de activar una secuencia de comportamientos individuales y agregados para que logren un resultado específico

Para Capano y Howlett (2020, 123) los activadores son eventos o actividades que desencadenan mecanismos que activan las fuerzas causales (mecanismo de primer y segundo orden) a través de los cuales se altera el comportamiento para lograr un resultado específico sugiriendo que los activadores son factores que se consideran impulsores causales. Es decir, según la perspectiva mecanicista un actor que se considere impulsor / explicador del cambio (emprendedor de política), pero por sí solo no puede considerarse causa del cambio, sino que debe considerarse la condición que activo el cambio. Estas condiciones de cambio pueden ser un conjunto de instrumentos adaptados que en conjunto se consideran una variable para explicar el éxito o fracaso de las políticas. La figura 1.1 muestra la influencia de los activadores en los mecanismos

Figura 1.1. Las expectativas de comportamiento de diseño de políticas



Fuente: Howlett (2019c)

1.5 Las capacidades de la política y la selección de instrumentos

La implementación de los instrumentos pasa necesariamente por las capacidades del gobierno, las cuales tiene influencia en la elección de instrumentos y en la prevalencia de un tipo de instrumento sobre otro, sean estos sustantivos o procedimentales. Para Howlett (2019a, 82) se elige una herramienta sobre otra debido a la oferta (capacidades del gobierno), es decir, el gobierno utilizara instrumentos específicos para desplegar sus recursos, sin dejar de lado las consideraciones de la demanda (grupo objetivo). Para la ejecución de los instrumentos es necesario la capacidad de política, ya que implica el uso de un recurso específico, que genere una respuesta en los receptores de la política (Howlett 2019a, 82).

En base al debate teórico alrededor de la descentralización, los instrumentos que activan las capacidades de políticas responden a un mix de instrumentos (sustantivos y procedimentales). Sin embargo, la teoría sugiere que para que exista una relación exitosa entre los instrumentos (en este caso un mix de instrumentos) debe existir una relación entre el mix de instrumentos seleccionados por el gobierno local y las capacidades políticas a nivel organizativo y a nivel sistémico. Al no existir la relación entre instrumentos y capacidades el resultado esperado es el fracaso de la política.

1.6 El despliegue de instrumentos

Los instrumentos dentro del diseño tienen como finalidad influir en el comportamiento del “grupo objetivo” en relación con los objetivos planteados por la política pública. Los instrumentos -taxonomía NATO- se relacionan al diseño de políticas debido a su carácter instrumental (Howlett 2005). Sin embargo, dentro del diseño de la política no es posible una selección individual del instrumento, por lo tanto, es necesario ver a los instrumentos como un conjunto de interacciones que forman un mix de instrumentos (Howlett 2019b).

Los instrumentos de políticas -sustantivos y procedimentales- permiten el primer enlace en la cadena causal entre el modo de gobernanza y los instrumentos. Los instrumentos sustantivos son considerados como “efectores” de las acciones del gobierno mientras que, los instrumentos procedimentales tienen intervención directa en el comportamiento de los actores afectando la formulación de la política (Hood 1983; Howlett 2005).

Los instrumentos que permiten la activación de las capacidades no son únicamente los sustantivos o los procedimentales, sino el conjunto de ambos, es decir un mix de instrumentos promueve la activación de las capacidades de política. Por lo tanto, basado en el debate conceptual de la descentralización político administrativa, los gobiernos locales mediante la puesta en marcha de un mix de instrumentos tanto sustantivos o procedimentales impulsan las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar el proceso de descentralización y gobernanza multinivel, de forma específica, la transferencia de diversas competencias desde el nivel central hacia los gobiernos locales quienes utilizan todos los recursos del gobierno local para desplegar sus capacidades de políticas y consecuentemente el diseño de políticas públicas locales para su jurisdicción.

1.7 Barreras de contexto dentro de la cadena causal

De manera general, el contexto son las barreras e impedimentos relacionados con los objetivos de las políticas, instrumentos, activación de mecanismos y recepción de impacto (Howlett y Rayner 2013), el contexto es importante porque cada parte del enfoque mecanicista está afectado por factores de contexto, los cuales pueden bloquear o dificultar los vínculos en la cadena causal, por lo tanto, el resultado es más difícil de controlar. Además, dentro del contexto también están presentes: las dimensiones temporales y en este sentido el momento de intervención de las políticas y las respuestas (Capano and Howlett 2019, 156).

En este marco, el contexto propuesto por la descentralización propone que se debe dar en condiciones democráticas por lo general en países que reconozcan a la descentralización como una política de Estado y donde exista cierto grado de descentralización. A partir del debate teórico analizado, el contexto presenta cierto grado de influencia al resultado de la política debido a que el escenario político se ve afectado por la forma en la que se da la descentralización política, administrativa y fiscal en todos los niveles de gobierno, pues las acciones tomadas por el Gobierno central afectan directamente a los gobiernos subnacionales.

Capítulo 2

Las políticas públicas de uso de suelo en ciudades intermedias: una mirada desde Latinoamérica y del Ecuador

Este capítulo realiza una aproximación al debate de las políticas públicas de uso suelo en la región y en Ecuador haciendo énfasis en las políticas de suelo de las ciudades intermedias. El debate teórico se divide en tres fases. La primera, mediante un acercamiento al uso y la gestión de suelo como política pública urbana, el segundo, hace un recorrido de la política de uso y gestión de suelo en ciudades intermedias de la región latinoamericana y, el tercer momento intenta hacer un acercamiento a la política pública de uso de suelo en territorio ecuatoriano, este análisis parte de un hito importante como la puesta en marcha del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y posterior aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del año 2017.

2.1 El uso y la gestión del suelo como política pública

Históricamente el territorio se ha convertido en pieza clave dentro de las relaciones sociales, económicas y políticas del Estado, razón por la cual, la regulación del territorio toma importancia desde la perspectiva de las políticas públicas. Es decir, el territorio empieza a ser visto como elemento constitutivo del Estado, como objeto de soberanía, como receptor de la acción pública y como punto de referencia para definir las distintas competencias territoriales de carácter administrativo (Hernández Becerra 2020).

El territorio genera identidad, seguridad y, sentido de pertinencia. Además, produce relaciones entre el espacio y la sociedad generando significados económico, psicológico, religioso entre otros. Por tanto, se convierte en fuente de poder y elemento sustancial de la construcción de sociedad y por lo tanto del Estado. Debido a la fuerte relación entre espacio y sociedad, para el Estado organizar el territorio es una forma de gobernar a la sociedad dentro en su diversidad territorial, sea esta urbana o rural a través de las formas de organización del Estado. Es decir, mediante modelos de descentralización, desconcentración, delegación y otros métodos de distribución del poder político en el territorio. (Hernández Becerra 2020)

En América Latina, las políticas de suelo han incidido en el desarrollo urbano, esto derivado de los problemas de tenencia de tierra en las áreas urbanas que afectan los derechos de propiedad y que han inducido a la legitimación la propiedad mediante el mercado informal de tierra. Para Macedo (2008) en Latinoamérica las aceleradas tasas de urbanización debieron provocar cambios en las agendas políticas en respuesta al desarrollo urbano intensificado, que ha provocado que la mayoría de la población sufriera inseguridad alrededor de la tenencia de tierra. A pesar de ser un problema público la regulación del suelo no ha tomado un papel protagónico dentro de la agenda de políticas públicas de los gobiernos estatales y gobiernos locales.

Dentro de los problemas más importantes a resolver por las políticas públicas se encuentra la tenencia de la tierra y acceso al suelo -visto como capital social- lo que requiere mayor atención por parte del gobierno y la voluntad política para formular patrones de uso de suelo más eficientes y asequibles. En relación con esto, Macedo (2008) argumenta que, en Latinoamérica, ante la ausencia de políticas públicas de suelo efectivas, los gobiernos reaccionan a los problemas causados por el uso inadecuado del suelo. Para el autor este tipo de ‘formulación de política’ ha generado ocupación y uso inadecuado del suelo, provocando que las políticas sigan el patrón informal de ‘ocupación – edificación -infraestructura – legalización’

Asimismo, Blanc et al. (2022) reafirma que, los sistemas de planificación urbana y gobernanza, que en conjunto conforman políticas públicas de suelo dejan de lado las necesidades sociales provocando una urbanización incremental impulsada por la lógica de la necesidad. Por tanto, las actividades de ordenamiento territorial se limitan en su mayoría a la post-regularización de los ‘desarrollos’ ya ocurridos y que esta regulación se restringe a la asignación de normativa y derechos de uso del suelo, lo que ocurre al final del proceso. Es decir, mediante la legalización del suelo.

Alrededor de este debate Cities Alliance, en su reporte institucional del 2017 menciona que en la región latinoamericana se identifican aproximadamente 11 leyes nacionales de planificación urbana, que son el resultado del proceso de reforma urbana planteado en la región desde el siglo XX (Rossbach y Montandon 2017). Sin embargo, estos marcos legales de escala nacional generalmente han sido abandonados en su implantación a nivel local, entre las razones del fracaso se encuentran las estructuras gubernamentales poco claras e inestables para la toma de decisiones,

la hiperregulación, la falta de financiamiento, la deficiente gestión fiscal, la corrupción, las ineficiencias burocráticas y las dificultades políticas (Blanc et al. 2022).

En consecuencia, las tradicionales políticas de planificación urbana se han concentrado en la morfología urbana considerando que los mercados de suelo son meramente una norma técnica basándose en tipologías universales que en efecto no han tenido éxito en la asignación de usos de suelo, ni en la organización del crecimiento urbano y desarrollo territorial de los países de la región. En tal sentido, la planificación urbana y territorial no alcanzó los patrones de desarrollo establecidos y por el contrario dio paso a un paradigma de desarrollo inverso implicando serias presiones para el uso y la gestión del suelo.

Es importante mencionar, que dentro del ordenamiento del territorio influyen varios actores con visiones y enfoques diferentes, razón por la cual no es fácil lograr gobernabilidad, como menciona Santaella Quintero (2020), el Estado Central debe armonizar la superioridad jerárquica con la autonomía de los gobiernos locales, esta es una de las razones por la cual generalmente se presentan sobreposición de competencias a nivel horizontal y vertical. Es decir, la interacción multinivel debe trascender la jerarquía estatal y de concertación, y fomentar el desarrollo de mecanismos que armonicen el funcionamiento de todos los elementos del aparato estatal (Hernández Becerra 2020; Santaella Quintero 2020).

En especial a la gestión de las competencias concurrentes que determinan el alcance de los gobiernos locales al momento de gestionar sus competencias con relación a la elaboración de documentos de carácter técnico y normativo asociado a la planificación y el ordenamiento territorial, los cuales están sujetos a la legislación nacional centralizada, vulnerando la autonomía de los gobiernos locales.

2.2 El uso y la gestión del suelo en ciudades intermedias latinoamericanas

Las ciudades intermedias o medias son denominadas de tal manera por su tamaño poblacional y superficie territorial. Además, se caracterizan por su dinámica de intermediación económica y social con otros territorios, en que dependen de diversas formas de intercambio cercanas o remotas. Las ciudades intermedias se integran de forma directa con la ruralidad, por tanto, se considera que desempeñan un rol importante en las interacciones urbano-rurales debido a la relación complementaria. No obstante, las ciudades intermedias se enfrentan a una serie de

obstáculos, principalmente para reforzar su posición territorial y, para superar estas barreras la gestión municipal debe establecer mecanismos de gestión financiera y promover redes de gobernanza local y multinivel (Bolay y Rabinovich 2004).

Las ciudades intermedias están determinadas fundamentalmente por su posición entre núcleos locales con contacto directo con la ruralidad, localidades especializadas o ciudades grandes o metropolitanas que funcionan a nivel nacional o internacional. Los múltiples contextos de la ciudad intermedia implican diversas dimensiones de actores territoriales de diferentes escalas, por tanto, diversos niveles gubernamentales ejerciendo presión sobre sus territorios sobreponiendo y duplicando normativas estatales (Bolay y Rabinovich 2004). La ubicación territorial de la ciudad intermedia determinara su función dentro de su territorio nacional y el rol dentro de la red de ciudades, esta interacción proporciona una visión de como los actores sociales y políticos gestionaran la ciudad y sus intereses.

En la región latinoamericana, los gobiernos locales se han caracterizado por ejercer funciones y acciones direccionadas a la asistencia de población en riesgo, construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio. Las políticas de suelo tradicionalmente se han orientado a la regulación y administración de la ciudad mediante la creación de permisos de construcción y regulación de usos de suelo, el mantenimiento de la ciudad y la implementación de políticas provenientes del nivel nacional (Lobato 2017).

Dentro de los procesos de construcción social del territorio intervienen múltiples actores con diferentes lógicas, por lo tanto, la forma de articulación entre lógicas y actores es lo que da las características y dinámicas de cada ciudad. En este sentido, destaca la lógica política representada por los actores gubernamentales donde el Estado se constituye como actor principal dentro de la configuración del espacio urbano. Para Lobato (2017) la forma de participación del Estado en la producción de ciudad es mediante las políticas públicas urbanas que inciden en la morfología urbana, condiciones de vida y organización social. En este marco, las políticas de suelo se entienden como las acciones gubernamentales dirigidas al suelo, los objetivos macro de las políticas de suelo se enfocan en la regulación del mercado de suelo, adquisición de suelo y control de la morfología urbana.

Sobre la política de suelo en ciudades intermedias Manzanal (2021) afirma que las políticas públicas de suelo se han construido siguiendo lineamientos generales de organismos internacionales y multilaterales quienes no han condicionado la creación de políticas públicas a un único modelo y que el resultado de las políticas públicas debe abarcar la discusión de todos los actores territoriales. Además, señala que las políticas públicas deben “indagar, descubrir y comprender en cada territorio bajo análisis, sus expresiones particulares (...) que operan a diferentes escalas temporales y espaciales”.

En esta línea, Martínez (2012) menciona que las políticas públicas urbanas en espacios rurales tienen dos opciones a) impulsar procesos de gobernanza local y b) construir políticas que beneficien a los actores territoriales del medio rural. Como señala Manzanal (2021) que menciona que las políticas públicas de alguna u otra forma responden a situaciones estructurales como la estricta y tradicional división entre urbano y rural, provocando que la política pública aplicada en ciudades intermedias tienda a construir relaciones de poder, sobreponiendo lo urbano frente a lo rural.

Por otra parte, autores como Prada-Trigo (2017) menciona que un tema importante en los estudios territoriales ha sido la “transición en la gobernanza urbana del gerencialismo al emprendismo” término creado por (Harvey 1989) para referirse al modelo de gestión de ciudades pequeñas o intermedias basado en modelos de gestión de ciudades metrópoli. Para Prada-Trigo (2017) las ciudades medianas de la región “parecen haber copiado los modelos de intervención de la metrópoli más cercana” dejando de lado los contrastes económicos, sociales y físicos que diferencian a las ciudades medias de las ciudades metrópoli.

Finck (2020) afirma que el Estado ha manejado como objeto privilegiado el suelo y sobre él ha volcado una serie de acciones. Es decir, políticas públicas urbanas que entienden al suelo como, “un conjunto de políticas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida y organización espacial” además la autora señala que, debido a los fuertes contrastes socioespaciales, los gobiernos locales han asumido un rol importante dentro de la gestión del suelo. Sin embargo, la ejecución de la política pública de suelo sigue marcada por la centralización desde el Estado. En esta línea de análisis Ziccardi (2021) menciona que los municipios se enfrentan a “resistencias” territoriales que no permiten la

construcción de una gobernabilidad democrática que construya políticas públicas más eficientes y eficaces.

Con respecto a la dinámica de las ciudades intermedias (Salazar, Irarrázaval, y Fonck 2017) mencionan que las ciudades intermedias se caracterizan por intensas interacciones socioespaciales con las áreas rurales circundantes y otras áreas urbanas cercanas. Los autores mencionan que las ciudades intermedias rompen las barreras tradicionales entre lo urbano y lo rural, generando dinámicas apenas reconocibles como urbano. Además, en palabras de los autores se menciona que “existe un punto ciego con respecto al conocimiento de ciudades intermedias en América Latina, lo que implica que el entendimiento político de estas ciudades es insuficiente e ineficiente, por lo que su inserción dentro de las estrategias de desarrollo y los regímenes de planificación urbana han sido en gran medida débil e ineficaces”.

En este marco, es necesario mencionar a Barton y Ramírez (2019) quienes proponen que el Estado ha causado fenómenos como expansión urbana descontrolada mediante instrumentos de suelo que responden a características neoliberales y neoestructurales provocando problemas en ciudades intermedias que siguen la tendencia de las ciudades metrópoli, en particular la concentración de servicios en el núcleo, dejando de lado las características endógenas de las ciudades intermedias.

2.3 La política pública de uso y gestión del suelo en el Ecuador

La institucionalización de la planificación territorial en el Ecuador mediante la formulación de políticas públicas inicio a mediados de la década de 1950 en forma de planificación del desarrollo económico dejando de lado el carácter espacial. Posteriormente, en 1999 mediante la promulgación de la Ley de Gestión Ambiental, se introduce la planificación del uso del suelo como competencia del Estado. A nivel local, la planificación municipal de carácter espacial se remonta a los años 1940 a través de los planes reguladores que en principio fueron desarrollados por ciudades denominadas grandes, como la ciudad de Quito, a partir de 1960 la mencionada Ley permite a todos los municipios formular políticas públicas de uso de suelo a nivel local. Sin embargo, fueron muy pocos los municipios que formularon políticas locales alrededor del uso y la gestión del suelo (Blanc et al. 2022)

Tabla 2.1. Historia de la planificación del Ecuador

Año	Hitos institucionales
1933	Plan Estrada, gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra
1943	Tercer Consejo Nacional de Economía
1953	Comisión Económica para América Latina (CEPAL) aprobó el informe “El desarrollo económico del Ecuador”,
1954	Se creó la Ley de Emergencia con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA),
1978	Se establecen las funciones del CONADE y elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984
1979	CONADE reemplaza a JUNAPLA
1998	Se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN)
2004	Creación de la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES)
2010	Establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)
2019	Secretaria Técnica Planifica Ecuador
2021	Secretaria Nacional de Planificación

Elaborado por la autora mediante revisión bibliográfica

En Ecuador, la ‘revolución urbana’ comenzó a mitad de la década 2000, mediante la elección de gobierno Rafael Correa y con el nace una estrategia de desarrollo nacional que busca reformar las instituciones, mejorar la infraestructura y la implementación del bienestar público. En 2008 se aprueba una nueva Constitución basada en el paradigma del ‘buen vivir’ y el reconocimiento del derecho a la ciudad (Blanc y Cotella 2022). Con este antecedente, la planificación territorial en el Ecuador toma fuerza a partir de la creación de la Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES).

Desde la creación de SENPLADES, la planificación nacional incorpora una dimensión territorial, dimensión que no había sido abordada anteriormente, dejando de lado el paradigma del territorio únicamente como variable física, y la planificación asume un concepto epistemológico, donde el

territorio es visto como parte de las dinámicas diarias de la población y por lo tanto forma parte fundamental de la construcción de políticas públicas y de sus instrumentos. (Astudillo Silva 2012). Las actuales políticas públicas territoriales –enfocadas en nuevos paradigmas de desarrollo- han sido plasmadas en las diferentes versiones del Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluye Objetivos de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional (ETN), esta última componente se convirtió en el instrumento directriz de ordenamiento territorial nacional.

El Ecuador -institucionalmente- está fuertemente comprometido con los ODS 10.2 (romper las desigualdades) y el ODS 11 (ciudades inclusivas), los cuales fueron principios base para la elaboración de los planes de desarrollo nacionales anteriores. Por otra parte, los recientes cambios alrededor de la descentralización y la gobernanza domestica contribuyeron a la institucionalización de los marcos globales de desarrollo urbano y por tanto de suelo, lo que se evidencia en la elaboración de la nueva agenda urbana. Este instrumento de carácter estatal se convierte en el paso más reciente hacia el reconocimiento que deben cumplir los gobiernos locales en temas de uso y gestión del suelo (Blanc y Cotella 2022).

2.3.1 Periodo 2010- 2016

A lo largo de la construcción del territorio ecuatoriano, poco o casi nada se avanzó en materia de derecho urbano a nivel nacional, pues a nivel local, la normativa (ordenanzas cantonales) reguló temas relacionados a la gestión urbano – territorial y algunos planes urbanísticos, como los planes reguladores, experiencia que fue exclusiva de algunos cantones, principalmente de ciudades grandes y metropolitanas.

En el año 2008 se promulga una nueva Constitución, que coloca a la organización territorial del país como política de Estado, lo cual permite generar una serie de instrumentos normativos que regulen y gestionen las actividades humanas dentro de las jurisdicciones territoriales de cada nivel de gobierno. Los cuerpos normativos principales son: el Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en particular establecen la obligatoriedad de la construcción de los *Planes de Planificación y Ordenamiento Territorial (PDOT)*, y que se convierten en condición para el acceso a recursos económicos por parte del Estado (Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2017).

La Constitución del 2008 define un Estado descentralizado que distribuye el poder político y administrativo entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo que se traduce en distribución de competencias hacia los gobiernos locales. Por ende, la distribución de competencias y el obligatorio cumplimiento de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno, exigiendo por parte del Gobierno Central el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación entre las instituciones rectoras de la planificación y ordenamiento territorial; y de las instancias descentralizadas (Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2017; Pauta Calle 2014)

Cabe destacar que, durante ocho años a partir de la promulgación de la Constitución del 2008, los únicos cuerpos legales en materia de planificación y ordenamiento territorial fueron el CFPF y el COOTAD (Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2017). Documentos normativos que fueron la base para la elaboración de las guías directrices de planificación y ordenamiento territorial propuestas por SENPLADES para la construcción de PDOTS en todos los niveles de gobierno, aquí es importante mencionar que las guías contenían una descripción detallada de los componentes que debía tener cada plan, para Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz (2019) las guías no tienen un criterio metodológico definido, por lo tanto, los elementos que componen cada fase de los planes tienen la misma consideración y por lo tanto el mismo nivel de relevancia, excluyendo que es lo esencial y que es lo secundario para la comprensión del territorio.

En consecuencia, las guías se crearon sin hacer una distinción con respecto a la jerarquización de asentamientos humanos propuesto en la Estrategia Territorial Nacional. Además, SENPLADES en un intento por organizar el territorio y desconcentrar el poder crea las zonas de planificación donde se agrupa cantones con diferentes funcionalidades y roles desestimando las dinámicas propias de los territorios intermedios y pequeños.

Por otro lado, el Ordenamiento Territorial en el Ecuador pone énfasis en la vinculación de la planificación del desarrollo con la “planificación física”, en este sentido, el Art. 241 de la Constitución de la República del Ecuador 2008 menciona que “la planificación garantizará el ordenamiento del territorio y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” y, a la vez menciona; en el Art. 276 que el ordenamiento será uno de los objetivos de desarrollo, el cual debe “promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule

las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuve a la unidad del Estado”. Por lo tanto, el Ordenamiento Territorial establece una política pública que integra diferentes sectores, se considera una política pública compleja que se alimenta instrumentalmente desde varios enfoques y desde la mirada de varios y diversos actores territoriales induciendo –para ciudades intermedias- una gobernanza local y multinivel.

2.3.2 Periodo 2017-2021

El Ecuador desde de la Constitución de 2008 ha logrado un avance en materia legal y normativa respecto al ordenamiento territorial. Sin embargo, los diferentes códigos y leyes no definieron de manera expresa el objeto y el alcance del Ordenamiento Territorial es hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) en el año 2017, que mediante el Artículo. 10 se define el objeto y, propone la utilización racional y sostenible de los recursos; la protección del patrimonio natural y cultural; y la implementación de normas que orienten la formulación de la política pública de suelo. Para Blanc (2022) la LOOTUGS tiene un enfoque progresista porque posibilita la implementación del derecho a la ciudad y el ‘buen vivir.’ Sin embargo, las herramientas de gestión de suelo propuestas por la ley están lejos de habilitar los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, debido a que se basan en modelos externos de uso de suelo, que excluyen las necesidades de los pueblos indígenas.

Según Blanc (2022) el marco legal en el que se construye la LOOTUGS y los resultados en el territorio revelan una paradoja que actualmente se encuentra en el centro del debate, debido a que existe una desconexión entre las ‘promesas’ y los resultados reales. Las razones alrededor de la paradoja se encuentran en: exceso de burocracia y formalismos, falta de participación ciudadana, debilidad urbanística para intervenir en la estructura del suelo y en los mercados inmobiliarios y, la falta de un marco de política articulado; esto sumado a la falta de practica de planificación alrededor del uso del suelo y de una débil comprensión de la ruralidad ecuatoriana que conduce a la exclusión de los pueblos indígenas de lo urbano.

Es importante hacer una distinción entre el alcance propuesto por el COPFP y la LOOTUGS. Por una parte, el COPFP, en el Art. 44 menciona que los GAD municipales o metropolitanos deberán definir, regular, controlar y sancionar el uso y la ocupación del suelo. Mientras que, la LOOTUGS en el Art.11 menciona que los municipios deben: clasificar todo el suelo cantonal en urbano y rural, definir el uso y la gestión del suelo, identificar los riesgos naturales y antrópicos,

fomentar la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, establecer garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

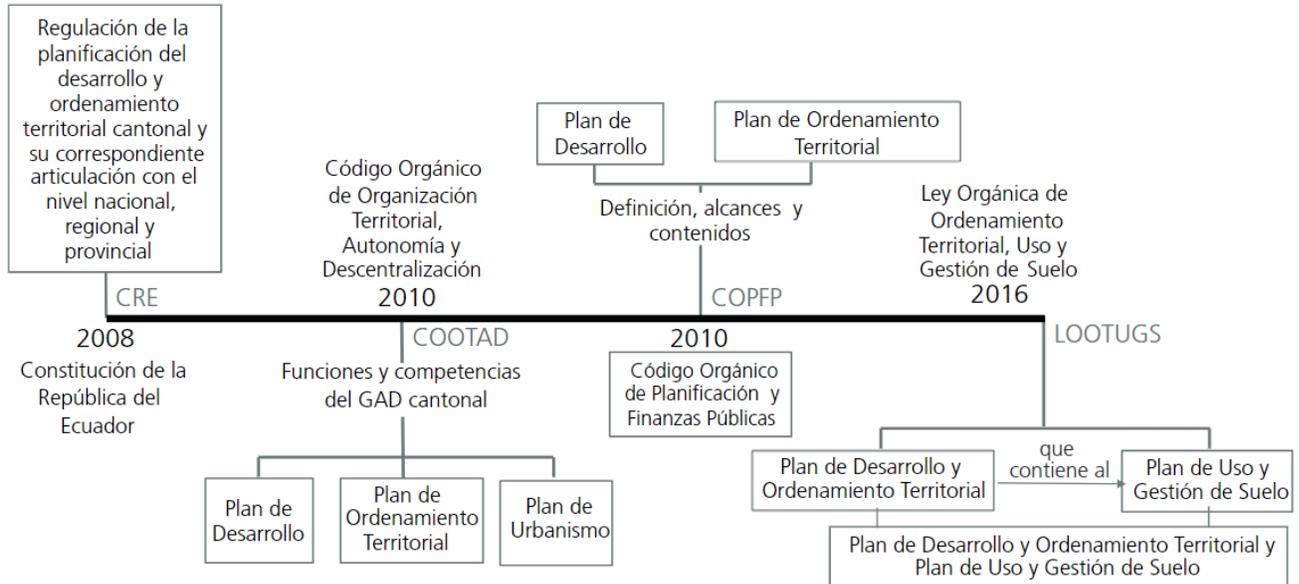
En el contexto planteado, es necesario hacer una diferenciación entre Ordenamiento Territorial y Urbanismo, ya que a partir del término resulta confuso el tipo de gestión territorial que debe ser aplicado en cada nivel de gobierno. Para Luciano Parejo citado por Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz (2019) existe una diferenciación en tanto ambos tienen el objetivo de organizar el espacio, pero están enfocadas en políticas territoriales diferenciadas. Es decir, el Ordenamiento Territorial se enfoca a territorios supranacionales y regionales, y sobre sus actividades principales y determinantes territoriales. Por otra parte, el urbanismo se enfoca en escalas locales, escalas de convivencia inmediata directa y concreta con el uso del suelo. Por lo tanto, para el Ecuador, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial incorporan mediante la LOOTUGS las prácticas relacionadas con el urbanismo, a través del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS).

El sistema de planificación actual se adopta a una corriente disciplinar europea, donde se impulsa la separación de contenidos socioeconómicos y de ordenación físicas del espacio en los instrumentos de planificación local. Sin embargo, las últimas reformas han modificado la lógica del modelo propuesto originalmente ya que los últimos planes incorporan dentro de un mismo documento el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo a escala cantonal. Las principales críticas están relacionadas al tiempo de ejecución de ambos planes, pues, la planificación del desarrollo tiene por objeto el corto y mediano plazo de la acción pública y por lo general responde al modelo de gobierno propuesto. Mientras que, el ordenamiento territorial se proyecta a largo plazo por el objetivo de este, el cual es la organización del territorio.

Por su parte, la LOOTUGS inserta el uso y la gestión de suelo en un nuevo documento denominado Plan de Uso y Gestión de Suelo, los cuales deben mantener relación directa con el PDOT cantonal, pues el PUGS deberá ser aprobado con la misma ordenanza que contiene al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para Benabent y Vivanco Cruz (2021) no resulta lógico decir que el PDOT en escala municipal es la vertiente estratégica de la planificación y por su parte el PUGS es la vertiente regulatoria. Ni tampoco el PDOT es la vertiente del

ordenamiento territorial y el PUGS es la vertiente urbanística, debido a que en Ecuador no está claramente diferenciada el objetivo de los cuerpos normativos.

Figura 2.1. Modelo de ordenamiento territorial actual



Fuente: Fernández de Córdoba and Vivanco Cruz (2021)

Capítulo 3

Las fallas de la política de uso y gestión de suelo en Santo Domingo y Portoviejo

El presente capítulo retoma el debate teórico del diseño de política mediante la propuesta de perspectiva mecanicista de Capano y Howlett (2019; 2020) para construir la cadena causal de la falla de política de uso de suelo de dos ciudades intermedias ecuatorianas. Este capítulo permite observar la causalidad en cada uno de los casos e ir comparándolos para identificar que elemento del mecanismo causal difiere en cada una de las ciudades de estudio y que decanta en un resultado distinto de política (Santo Domingo: falla mayor y Portoviejo: falla menor).

El análisis de este capítulo parte de la descentralización como contexto del diseño de la política de uso de suelo a nivel municipal debido a que la transferencia de competencias se realiza a todos los gobiernos municipales sin distinción de tamaños, funcionalidad u otros. Consecutivamente analiza los instrumentos del Gobierno Central que ejecuta en función de la rectoría de la competencia.

Los análisis posteriores realizan un análisis más profundo del despliegue de capacidades de los gobiernos locales para formular política pública de uso de suelo en cumplimiento de las obligaciones de la descentralización y como estas capacidades dan paso a la construcción de instrumentos de política (caso Portoviejo) o a la calibración de instrumentos, analiza si existieron (o no) cambios de comportamiento, en cada uno de los casos, a nivel individual o grupal en concordancia con los objetivos de la política. Finalmente, reconstruye la cadena causal para identificar el resultado de la política entendiendo las principales diferencias entre Santo Domingo y Portoviejo.

3.1 La descentralización y la transferencia de competencias como contexto de la política municipal de uso de suelo

La Constitución del año 2008 define al Ecuador como un Estado descentralizado que implica la distribución del poder político y administrativo entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se traduce en la distribución de competencias. Esta distribución de competencias será de obligatorio cumplimiento y la vinculación financiera exige la coordinación entre las instituciones sectoriales del Gobierno Central y las instancias descentralizadas (GAD).

La descentralización en el Ecuador es un pilar importante al momento de plantear la concepción de los gobiernos locales y sus sistemas de gestión pues permite generar o mantener cambios en las estructuras políticas, administrativas y económicas del nivel local (Batallas Gómez 2013). La Constitución del 2008 planteó un proceso de descentralización basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno, este antecedente da paso a la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que en el Art. 105 menciona que, la transferencia de competencias será obligatoria, progresiva y definitiva con los respectivos talentos humanos, recursos financieros y tecnológicos desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Batallas Gómez 2013; Asamblea Nacional del Ecuador 2019)

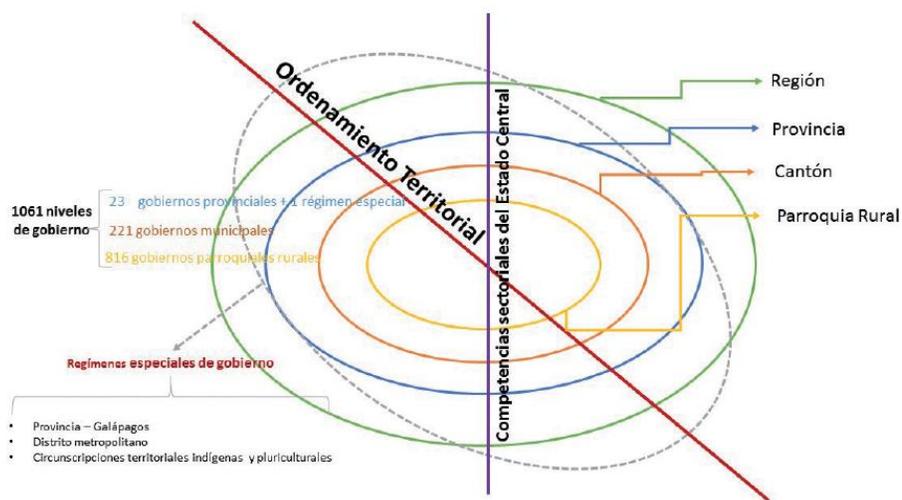
El proceso de descentralización en el Ecuador permite que los gobiernos locales tengan “Rectoría” sobre sus competencias exclusivas, esto significa que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad para emitir políticas públicas que orienten el cumplimiento de los objetivos alrededor de las competencias exclusivas (Art. 216 COOTAD). El COOTAD entra en vigor el 19 de octubre del 2010, a partir de esa fecha todos los GAD municipales tienen la competencia exclusiva sobre la planificación del desarrollo cantonal, el ordenamiento territorial, el hábitat, la vivienda, el uso y la gestión del suelo cantonal, entre otras. Sin embargo, la mayor parte de las competencias exclusivas lo son en el sentido de que le corresponden algunas facultades íntegramente a un determinado nivel de gobierno, pero no otorga la totalidad de las facultades, resultando de ello una autonomía más administrativa que política (Córdoba y Cruz 2017).

A partir del nuevo proceso de descentralización enmarcado en la Constitución del 2008 se asigna al Gobierno Central y a los diferentes niveles de gobierno descentralizados la competencia de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial de cada una de sus jurisdicciones, misma que será de obligatorio cumplimiento y debe realizarse mediante los instrumentos normativos derivados de la Constitución. Los instrumentos normativos de escala nacional mencionan que la competencia alrededor de la planificación y ordenamiento del territorio, uso y gestión de suelo se concretan y visibilizan en planes municipales. Para Vivanco y Cordero (2019) la descentralización en términos de uso de suelo se expresa en lo siguiente: “planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial (...) con el fin de

regular el uso y la gestión del suelo urbano y rural; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

Por tanto, Córdoba y Cruz (2017) deducen que el Ordenamiento Territorial es una competencia presente en todos los niveles de gobierno con diferente alcance en cada nivel de gobierno pues cada uno de los GAD tiene competencias distintas a las que el Ordenamiento Territorial puede vincular con sus determinaciones específicas y, para que su aplicación sea factible necesita una adecuada articulación con las competencias sectoriales y territoriales de los distintos niveles de gobierno. (Ver figura 3.1)

Figura 3.1. Competencias de ordenamiento territorial por niveles de gobierno



Fuente: Córdoba y Cruz (2017)

La normativa creada para poner en marcha las competencias exclusivas, específicamente las competencias que tiene relación directa con el territorio como: ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, uso y gestión de suelo; no menciona que la transferencia de competencias se realice de manera paulatina, donde se tenga en cuenta la capacidad de los gobiernos municipales para adquirir las competencias otorgadas. Es decir, las ciudades metropolitanas, ciudades intermedias y ciudades pequeñas tendrán las mismas obligaciones respecto a las competencias exclusivas de carácter municipal, lo que por una parte genera una situación compleja a los municipios que no están en capacidad de asumir dichas competencias

(Benabent Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2019; Fernández de Córdoba y Vivanco Cruz 2021).

Para Parra (2022)¹ por lo general, las ciudades metropolitanas han mantenido recursos financieros y capacidades técnicas para manejar y gestionar las competencias asignadas, de manera específica, las competencias relacionadas con la gestión urbana porque tradicionalmente ha sido una competencia municipal donde ciudades como Quito, ya han tenido cierta experiencia. Por otra parte, las ciudades intermedias y ciudades pequeñas han tenido ciertas deficiencias con respecto a los recursos financieros y a las capacidades técnicas para asumir las competencias, ya que por lo general los municipios de ciudades intermedias y/o pequeñas no han realizado gestión urbana, únicamente han realizado gestión administrativa. La puesta en marcha de la descentralización y por la tanto de la gestión de las competencias exclusivas deja ver las debilidades o fortalezas de los gobiernos municipales para diseñar políticas urbanas, específicamente alrededor del uso y la gestión del suelo (Carrillo Fierro 2016).

En este sentido, la descentralización obliga a los GAD municipales adecuar o mejorar su aparato gubernamental para asumir la competencia de uso y gestión de suelo, es importante tener en cuenta que todos los cantones asumen la competencia bajo las mismas reglas de juego, es decir bajo un mismo paraguas normativo de carácter estatal que no distingue diferencias entre dinámicas territoriales, funcionalidades territoriales y capacidades de los gobiernos locales.

El cantón Santo Domingo ve a la descentralización, específicamente a la transferencia de competencias como una ‘carga adicional’² a la gestión municipal. Los funcionarios directivos de ambos cantones sostienen que la transferencia de competencia de uso y gestión de suelo solo transfiere las obligaciones dejando de lado la transferencia de recursos y de conocimientos dejando a la suerte a los municipios. Los funcionarios del cantón Santo Domingo mencionan que la transferencia de la competencia de uso de suelo ha complicado la gestión del suelo porque se existe desconocimiento y confusión del alcance de la normativa y, sobre todo respecto a la sobreposición de competencias del suelo tanto urbano como rural (Mendoza 2022).

¹ Entrevista Paola Parra – Funcionaria Consejo Nacional de Competencias

² Entrevista Pablo Mendoza – Funcionario GAD Santo Domingo

3.2 Los instrumentos del Gobierno Nacional como activador de la política de uso y gestión de suelo a nivel subnacional

Los instrumentos de escala nacional se construyeron con el objetivo de delinear y brindar directrices acerca de las transferencias de competencias exclusivas a los gobiernos subnacionales. Alrededor de la competencia de uso y gestión de suelo asignada a los gobiernos municipales, el Gobierno Central pone en marcha dos importantes instrumentos de autoridad, estos son: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y, como instrumentos de tesoro se encuentra el Modelo de Equidad Territorial mediante el cual se asigna el presupuesto para el manejo de la competencia. El cálculo del modelo se realiza analizando variables como tamaño de la población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, alcance de las metas propuestas por los PDOT y, el esfuerzo fiscal, es decir la capacidad de los GAD para generar sus propios recursos (Parra 2022)

A partir del 2017 el Gobierno nacional a través de la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) incorpora un nuevo instrumento de autoridad que obliga a todos los gobiernos municipales a crear una política de suelo enmarcada en los Planes de Uso y Gestión de Suelo, en caso de incumplimiento se podrían dar sanciones administrativas a los municipios por parte de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial.

El mix de los instrumentos de autoridad y tesoro -principalmente- obligan a los gobiernos locales a formular políticas de uso de suelo enmarcadas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y posteriormente en los Planes de Uso y Gestión de suelo. Esta obligatoriedad activa las capacidades de los gobiernos municipales para diseñar la política de uso y gestión de suelo municipal.

3.3 Las capacidades de política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Santo Domingo y Portoviejo

En Ecuador, las primeras elecciones seccionales (después de la promulgación de la Constitución del 2008) se realizan en el año 2009, año en el cual se designa como alcaldesa de Santo Domingo a Verónica Zurita, por el partido oficialista “Alianza País” y, en el cantón Portoviejo a Humberto Guillem Murillo por el partido “Sociedad Patriótica”. Dentro de los periodos de gestión mencionados se elaboran los primeros Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT),

los cuales se convierten en la política pública local de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y que a su vez contienen los objetivos de nivel medio de uso y gestión de suelo enmarcados dentro del componente de Asentamientos Humanos. Las siguientes administraciones municipales fueron modificando las capacidades de política de ambos cantones, estas modificaciones en parte respondieron al plan de gobierno de las autoridades electas.

De esta manera tanto Santo Domingo como Portoviejo despliegan capacidades de política que están marcadas por las aptitudes y competencias analíticas, operacional a nivel organizacional y político a nivel organizacional (Paz y Santelices 2020) se espera que estas capacidades permitan a los gobiernos locales formular la política pública de uso y gestión de suelo del cantón, que en un primer momento se verá reflejada en la Ordenanza de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

3.3.1 Capacidades analíticas

Las capacidades analíticas de nivel sistémico responden a los conocimientos técnicos de los funcionarios gobierno local para identificar herramientas que permitan alcanzar los objetivos de las políticas. En los casos de estudios se analizan tres periodos de gobierno y la forma en la que las capacidades analíticas municipales van cambiando en cada periodo de gobierno.

El periodo comprendido (2010-2014) empieza con la transferencia obligatoria de la competencia de uso y gestión de suelo misma que se ve reflejada en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el cual debe ser aprobado mediante ordenanza. Los Gobiernos Locales -en un principio- desconocían el marco regulatorio nacional de ordenamiento territorial en parte el desconocimiento se dio porque la normativa era nueva. La información territorial (catastro, actualizaciones del límite urbano y clasificación del suelo) se encontraba de manera desactualizada y desorganizada. El conjunto de la falta de conocimiento acerca de la reciente normativa referente al ordenamiento territorial y la falta de información no permitió que se construya Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) obligando a los gobiernos locales a contratar consultorías encargadas de la formulación de los primero Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

“El municipio de Portoviejo en el periodo (2010-2014) se caracterizaba por tener una gestión muy ‘domestica’, respecto del uso del suelo. La información se encontraba en planos, mapas y registros antiguos, por lo general era información impresa sobre los

cuales se realizaba ajustes manuales, estos ajustes tenían la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos ciudadanos que por lo general eran permisos de construcción, permisos de uso de suelo, fraccionamientos y otras cosas básicas” (Entrevista ex funcionario del GAD de Portoviejo, Portoviejo, marzo 2022)

En el caso de Santo Domingo dentro de los periodos (2014-2019) y (2019-2021) las capacidades analíticas no tuvieron mayores avances de fortalecimiento de capacidades técnicas a nivel individual ya que no hubo contratación de especialistas en materia de uso de suelo, ni capacitaciones internas a los técnicos municipales para la formulación o actualización de la política de uso de suelo. Las capacitaciones técnicas por parte de la Ex SENPLADES (como órgano encargado de la planificación y el ordenamiento territorial nacional) se dictaba en la capital de la zona de planificación 5, es decir en la ciudad de Portoviejo lo que complicaba el traslado de los funcionarios de otros cantones, como el caso de Santo Domingo dificultando las capacitaciones de los técnicos. La información territorial tuvo ligeras actualizaciones, principalmente la información catastral debido a la importancia para el cobro de impuestos prediales. No obstante, la información se mantiene desorganizada, no mantiene una estructura lógica que facilite la toma de decisiones.

El cantón Portoviejo en el año 2017 con las nuevas elecciones seccionales, se presenta un quiebre institucional respecto a las capacidades ya que existe una reforma institucional que se denomina ‘gestión por resultados’ y apuesta a reforzar las capacidades técnicas de los funcionarios municipales, este cambio institucional permitió que el gobierno local pueda ir apropiándose de manera paulatina las competencias asignadas en torno a la planificación, ordenamiento del territorio y, del uso y la gestión del suelo.

Un hecho que marca este periodo de gestión es el terremoto ocurrido en el año 2017, que tuvo como epicentro el cantón Pedernales, el hecho causo grandes daños en la zona urbana de Portoviejo para la recuperación de las zonas afectadas se destinaron recursos económicos provenientes del Estado y de organismos de cooperación externa lo que impulso las capacidades analíticas del gobierno local, mediante la contratación de consultorías externas principalmente consultorías internacionales que construyan el banco de proyectos municipales y capaciten a los técnicos de la entidad municipal para que en conjunto los funcionarios municipales construyan la política de uso de suelo con los especialistas internacionales (Casanova, 2022).

Portoviejo, marcha la propuesta "de la burocracia a la gerencia pública" con la implementación del gobierno por resultados para la implementación del modelo fue necesario 'reestructurar' la eficiencia y eficacia institucional por lo cual se desvincularon cerca de 330 empleador municipales de carrera y se invirtieron 11' 700 000 dólares en consultorías que permitieron construir políticas públicas con (y desde) los funcionarios municipales. Además, se contrataron técnicos especialistas para fortalecer los procesos municipales

3.3.2 Capacidades operacionales a nivel organizacional

Las capacidades operacionales a nivel organizacional examinan el entorno político institucional y la organización interna. Para el análisis de las capacidades operacionales respecto a la política de uso de suelo es necesario identificar el funcionamiento de la estructura orgánica funcional de las dependencias municipales relacionadas con el ordenamiento territorial y, por ende, del uso del suelo. En este sentido, la estructura orgánica funcional del cantón Santo Domingo durante el periodo (2009-2014) mantiene la configuración institucional de periodos de administración antiguos. La estructura institucional está bajo la Coordinación de Planificación y tiene dos unidades internas, la Unidad de Proyectos dedicada exclusivamente al diseño de proyectos propuestos por la municipalidad y la Unidad de Urbanismo y Catastro dedicada a la gestión del catastro urbano y rural, la emisión de licencias de construcción, habilitación de usos de suelo entre otros.

Verónica Zurita, ex alcaldesa de Santo Domingo considera que la estructura municipal fue compleja y con muy poco campo de acción para una reestructuración institucional esto debido a las presiones por de parte de otros actores políticos propios del cantón que buscaron beneficios personales. Además, menciona que en el periodo (2010-2014) se trabajó en proyectos de regulación de asentamientos humanos gracias al trabajo articulado entre coordinaciones municipales. Sin embargo, las coordinaciones departamentales no se realizaron al momento de formular la política de suelo.

El cambio de administración municipal permitió que las capacidades operacionales a nivel organizacional en el cantón Santo Domingo en el periodo (2014-2019) se modificaran y para lograr cumplir lo planteado en el plan de gobierno, dentro de este periodo se reformula la Coordinación de Planificación, dividiéndola en Unidad de Proyectos, Unidad de Ordenamiento Territorial y Unidad de Catastro. En este periodo la Unidad de Ordenamiento Territorial toma un

rol fundamental, pues se convierte en la unidad municipal encargada de construir el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y las ordenanzas que regulen el uso y la gestión del suelo. Sin embargo, esta capacidad se mantuvo débil ya que no contaba con el personal técnico adecuado para construir esta política ‘casa adentro’ por esta razón se contrató los servicios de una consultoría para que construyera el PDOT.

‘Mientras se elaboraba el PDOT dos personas de la dirección tuvieron reuniones para revisar el avance, pero el documento solo fue una caracterización del territorio, los proyectos planteados no se cumplieron, ni uno; menos los que tenía que ver con cambios de uso de suelo, los permisos de habilitación de suelo se seguían dando siempre que el constructor cumpla con los requisitos arquitectónicos’ (Loor 2022)

Actualmente, la administración de Wilson Erazo (2019-2023) elaboró en el año 2021 un nuevo estatuto orgánico orientado a procesos, está organizado en tres niveles los cuales son: macroprocesos orientados a cumplir un mismo objetivo está representado por las coordinaciones, los procesos relacionados al conjunto de subprocesos representado por las distintas direcciones y finalmente los subprocesos relacionadas con las actividades que serán transformadas en productos y servicios finales a ser entregados a los ciudadanos como respuesta a sus demandas, estas actividades se ven materializadas en trámites administrativos internos y externos (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santo Domingo 2022, 10).

Las capacidades operacionales a nivel organizacional dentro de este periodo de análisis en el cantón Santo Domingo se ajustan a un nuevo estatuto orgánico de gestión por procesos que tiene como finalidad “establecer los procesos técnicos para mejorar la calidad, productividad y competitividad de los servicios públicos, optimizando y aprovechando los recursos del GAD” (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santo Domingo 2022, 8)

Para Delgado (2022) el estatuto orgánico no ha realizado cambios importantes a nivel interno pues los procesos se manejan como se han venido manejando desde años atrás, en este sentido Delgado manifiesta que

“los funcionarios queremos involucranos en las políticas de suelo, pero no sabemos cómo hacerlo, alguna vez nos invitaron a una reunión de la consultoría, pero solo para informarnos como habían clasificado el suelo, ahora llegan las solicitudes de permisos y nosotros no sabemos dónde se ubica si en urbano o rural, se detienen los procesos por

falta de información’ (entrevista a Rino Delgado técnico GAD Santo Domingo, Santo Domingo, 15 de marzo de 2022)

Por su parte, el cantón Portoviejo al momento de la transferencia de la competencia de uso de suelo (2009-2014) mantiene sus capacidades organizacionales a nivel organizacional similares a la del cantón Santo Domingo, ya que la organización institucional municipal no sufrió mayores cambios a partir de la ‘entrega’ de las competencias exclusivas, es decir el municipio no realizó cambios estructurales a sus capacidades institucionales para la gestión de las competencias.

Respecto a la organización institucional interna del departamento encargado de la formulación de la política de uso y gestión de suelo, estuvo conformado por la Unidad de Proyectos Urbanos y la Unidad de Gestión Urbana en conjunto formaban la Dirección de Urbanismo. A pesar de que el cantón Portoviejo tenía un aparato institucional formado no logro articularse con otras direcciones municipales que, en parte, no contribuyo a la formulación de instrumentos de política.

A partir del periodo del año 2014 con la Administración de Agustín Casanova, el gobierno municipal de Portoviejo empieza una reconstrucción y reformulación respecto a la organización institucional interna. Esta reestructuración empieza con la implementación del ‘Modelo Integral de Planificación y Gestión (MIPG)’ que se fundamenta en modelos de excelencia adoptando la metodología “Execution Premium” de Kaplan & Norton profesores de la Universidad de Harvard, el modelo se elaboró desde el año 2015. Sin embargo, no se aplicó en este periodo de gestión. Los primeros avances estuvieron relacionados a la reestructuración de la organización interna, mediante la creación de la Dirección cantonal de Desarrollo Territorial, misma que se subdivide en las siguientes direcciones: Subdirección cantonal de planificación urbanística y del ordenamiento territorial, Subdirección de infraestructura pública y la Subdirección de Servicios Públicos; cada una de las subdirecciones tienen direcciones cada una con una línea de acción específica (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo 2021 y entrevista Cobeña 2022)

En la actualidad el cantón Portoviejo continua con su organización interna orientada a un gobierno por resultados, en el año 2019 se aprobó la Ordenanza reformatoria que regula el desarrollo institucional municipal del cantón Portoviejo e incorpora el título denominado ‘Modelo Integral de Planificación y Gestión (MIPG) del GAD del cantón Portoviejo esta

normativa tiene como finalidad institucionalizar la metodología y las herramientas que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo y cumplir con la visión del cantón. De esta forma el Municipio de Portoviejo se estructura en base a dos énfasis macro que son: Portoviejo a escala humana y mitigación y adaptación al cambio climático que se convierten en las temáticas que dan peso y orientación a las estrategias institucionales y las transversalidades que son: innovación, seguridad humana, garantía de derechos, gobernabilidad y corresponsabilidad ciudadana y, resiliencia (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo 2021, 64)

3.3.3. Capacidades políticas a nivel organizacional

Las capacidades políticas a nivel organizacional se definen como el desarrollo de las relaciones de aprendizaje con otros actores del gobierno y la sociedad, está relacionado con la habilidad política de los actores políticos. En este contexto, Verónica Zurita alcaldesa del cantón Santo Domingo en el periodo 2009-2014 llega a la alcaldía del cantón por el movimiento político Alianza País (liderado por el Ec. Rafael Correa) mediante el lema ‘obras para Santo Domingo’. Dentro del periodo de gestión de Zurita, las autoridades de los diferentes niveles de gobierno tanto a nivel provincial, como a nivel nacional pertenecieron al mismo movimiento político de la exalcaldesa, lo que permitió mantener buenas relaciones a nivel interinstitucional. Sin embargo, la relación no fue la misma con los actores territoriales³ del cantón quienes fueron los principales críticos acerca del incumplimiento de su plan de gobierno.

Es importante destacar el que acercamiento de Zurita con las autoridades de nivel nacional permitió canalizar los recursos financieros para la ejecución de obras de infraestructura.

Actualmente, las capacidades políticas a nivel organizacional en el cantón Santo Domingo están relacionadas con la habilidad política del alcalde Wilson Erazo, quien ha sabido mantener las relaciones políticas con los alcaldes de territorios cercanos, así como con representantes políticos de otros niveles de gobierno superiores en parte porque pertenece a un partido de gobierno local que no tiene mayor incidencia a niveles nacional.⁴ No obstante, la relación o aprobación de la sociedad respecto a la gestión de Erazo no es buena ya que a percepción de la población ha incumplido a su plan de gobierno y ha beneficiado a un limitado grupo de personas.

³ Entrevista a varios actores en trabajo de campo desarrollado en el cantón Santo Domingo en marzo 2022

⁴ Entrevista Arq. Miguel Ángel Andrade – Coordinador de Planificación Territorial

Respecto a las capacidades políticas a nivel organizacional del cantón Portoviejo dentro del periodo de gestión de Humberto Guillem (alcalde del cantón Portoviejo 2009 -2014) estas se caracterizan por una débil relación interinstitucional con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, una de las razones que lo explican son las diferencias políticas de exalcalde Guillem, respecto al nivel provincial y nivel estatal. Para Cadena (2022) el periodo de gestión 2009-2014 se caracteriza por presentar débiles capacidades políticas a nivel organizacional, pues la autoridad municipal no supo ordenar y dirigir el gobierno local, misma que estuvo marcada por el populismo y la falta de institucionalidad propia del municipio del cantón Portoviejo.⁵

Actualmente, las capacidades políticas de nivel organizacional de Portoviejo están directamente relacionadas con las habilidades política de Agustín Casanova quien cursa su segundo periodo de gestión. Casanova es conocido por ser ‘el alcalde de los parques’ debido a que en su administración regenero y construyo varios parques dentro de la ciudad. Además, se destacan las diversas alianzas con organismos internacionales para gestionar proyectos de inversión, muchos de ellos no reembolsables. Por el contrario, la relaciones con otros actores políticos especialmente con líderes de otros niveles de gobierno lo que ha dificultado la gobernanza multinivel alrededor de las políticas del cantón, principalmente con las autoridades de los gobiernos parroquiales. La aceptación de Casanova por parte de la sociedad civil ha ido decayendo debido a la falta de mantenimiento de algunas de sus obras más emblemáticas, sumado a la falta de cobertura de servicios básicos.

⁵ Entrevista Canela Cadena (2022)

3.4 Selección de instrumentos de los GAD municipales de Santo Domingo y Portoviejo

Los instrumentos de políticas forman parte del proceso del diseño de políticas, dichos instrumentos son objeto de deliberación y actividad en cada una de las etapas de formulación de las políticas, afectando el establecimiento de la agenda, los procesos de formulación y, además son objeto de toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas. Los instrumentos comprenden el contenido de la caja de herramientas entre las cuales los diseñadores de políticas deben elegir para construir una política pública (Howlett 2019b, 7). El éxito o fracaso de las políticas dependerá de la combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización tanto en sus dimensiones sustantivas (la manera en que el gobierno regula la actividad social) y procedimentales (la manera en que esta última incide en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil) (Montenegro y Fontaine 2014)

3.4.1 Instrumentos de nodalidad

Los instrumentos de nodalidad que orientan el diseño de políticas públicas en el cantón San Domingo se basan principalmente en los informes elaborados por el municipio, en materia de uso de suelo, la entidad encargada de realizar el levantamiento y generación de información es la Coordinación de Planificación Territorial quien elabora informes netamente administrativos. Los instrumentos orientados al cambio de comportamiento son la prensa, radio, televisión y redes sociales. El cantón Santo Domingo no tiene instrumentos de nodalidad específicos dirigidos a alterar el comportamiento de la ciudadanía, especialmente de los creadores de las cooperativas de viviendas (barrios irregulares) en la zona periurbana de Santo Domingo.

Respecto a los instrumentos de nodalidad enfocados a monitorear el comportamiento desplegados por el gobierno local son informes administrativos de gestión territorial y catastral que busca identificar cambios en el territorio. Sin embargo, la información son archivos físicos de trámites municipales de aprobaciones de construcciones, permisos de habilitación de suelo relacionados a compatibilidades de uso en la zona urbana consolidada. No existen instrumentos de nodalidad actualizados que permitan monitorear el comportamiento social (Howlett 2019b). Es decir, cambios en el territorio a partir de las acciones sociales

Por otra parte, los instrumentos de nodalidad procedimentales desplegados por el cantón Santo Domingo son campañas en medios municipales tradicionales y digitales acerca de los proyectos ejecutados por la municipalidad con el objetivo de generar apoyo político por parte de la

ciudadanía. Las campañas no tuvieron un nombre específico, tampoco se enfocó a un grupo específico simplemente se trató de una ‘socialización’ informativa acerca de la realización de los diferentes planes de ordenamiento territorial y de uso de suelo, estas campañas en parte sirvieron para ‘construir’ la política de uso de suelo desde la sociedad civil, donde participaron asociaciones barriales y grupos en favor de la legalización de las cooperativas de viviendas.

Por su parte el municipio de Portoviejo presenta instrumentos de nodalidad como campañas de información impulsadas en redes sociales y medios de comunicación locales que buscaron captar la atención de la ciudadanía para promover los cambios y nuevas reglas alrededor del uso y la gestión del suelo, específicamente en la reducción del límite urbano y en los polígonos de clasificación de suelo urbano y suelo rural. Al igual que el cantón Santo Domingo, el GAD de Portoviejo cuenta con información administrativa respecto a permisos de habilitación de suelo urbano para actividades comerciales, permisos de construcción de suelo, entre otros trámites administrativos esta información se encuentra ubicada en bases de datos territoriales que se actualizan semanalmente.

Los instrumentos de nodalidad procedimentales desplegados por el GAD de Portoviejo enfocado a divulgar la información (Howlett 2019b) es la puesta en marcha del Geoportal bajo la campaña “Información geográfica al servicio del ciudadano que permite a la población acercarse al territorio, identificar (de ser el caso) modificaciones respecto a la clasificación del suelo. Otro instrumento desplegado por el gobierno local son campañas de información transmitidas en medios locales acerca de los procesos llevados a cabo por la municipalidad. Sin embargo, ha existido sesgo de divulgación debido a que la información solo fue compartida con actores afines a la gestión municipal lo que no permitió el ejercicio efectivo de participación ciudadana

3.4.2 Instrumentos de autoridad

Los instrumentos de autoridad sustantivos de los gobiernos locales desplegaran sus propios instrumentos de autoridad, pero estos siempre deben estar articulados a la normativa local de ordenamiento territorial y de acuerdo con la normativa de uso de suelo nacionales. El cantón Santo Domingo al tener débiles capacidades analíticas y organizacionales no ha logrado generar instrumentos de autoridad fuertes que alteren o monitoreen el uso del suelo dentro de su territorio por lo tanto sus instrumentos de autoridad son principalmente la normativa nacional como: la Constitución de 2008, el COOTAD, COPFP, LOOTUGS, Reglamento de la LOOTUGS, Código

Municipal que contiene lo expuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en el Plan de Uso y Gestión de Suelo.

El instrumento de autoridad local indica los procedimientos que deben seguirse en caso de realizar cambios en el componente estructurante y componentes urbanístico y define como deben realizarse y ejecutarse los instrumentos de gestión de suelo propuestos por la ley. Sin embargo, no existe instrumentos de carácter local que sancionen las construcciones ilegales y los loteamientos que no cumplan con la normativa urbanística

Otros instrumentos de autoridad son las resoluciones administrativas que dan paso a las Comisiones reguladoras permitiendo el trabajo articulado entre diferentes departamentos o empresas públicas lo que en parte permitió formar comisiones que aporten al diseño de la política de uso de suelo, no obstante, estas comisiones no se lograron conformar a pesar de las resoluciones administrativas vigentes. Sin embargo, la resolución 350 permite la coordinación entre la Dirección de Planeamiento y la Empresa de Vivienda de Santo Domingo no obstante no ha logrado articular las acciones brindar soluciones de vivienda.

Los instrumentos de autoridad orientados a promover o restringir redes sociales del cantón Santo Domingo son las redes de políticas a través de la activación selectiva de actores de políticas mediante un reconocimiento especial a líderes sociales que posteriormente intervienen en la toma de decisiones mediante mecanismo de participación ciudadana como la silla vacía y, consultas públicas sin la participación de las autoridades de otros niveles de gobierno condicionando la articulación interinstitucional.

El GAD de Portoviejo también considera dentro de sus instrumentos de autoridad la normativa nacional elaborada a partir de la transferencia de competencias y, la normativa específica de uso de suelo. A escala local el instrumento de autoridad más importante es la Ordenanza 273 que contiene el Código Municipal que contiene el Componente Territorial y la Ordenanza que incorpora a la normativa municipal la actualización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Respecto a los instrumentos de autoridad procedimentales se destaca el reconocimiento oficial al Colegio de Arquitectos como un aliado municipal al momento del diseño de la política y como un actor afín a la visión político-territorial del alcalde portovejense.

Al igual que el GAD de Santo Domingo, el municipio de Portoviejo activa como instrumento de autoridad la consulta pública únicamente de grupos de interés a través la limitación de participación en el diseño de la política de las Juntas Parroquiales

3.4.3 Instrumentos de tesoro

Los instrumentos de tesoro son los recursos financieros con los que cuenta el Gobierno local que son destinados para alcanzar los objetivos de la política. El GAD municipal de Santo Domingo dispone de un instrumento destinado a alterar el comportamiento social, el instrumento basado en efectivo son los recursos provenientes del Estado Central por la transferencia de la competencia basada en el modelo de equidad territorial, respecto a este instrumento Andrade (2022) indica que los recursos de parte del Consejo Nacional de Competencias no se realizan a tiempo y que actualmente el Gobierno Central adeuda por transferencia de competencias un valor aproximado de 800 mil dólares, para cubrir los recursos económicos no disponibles por parte del ejecutivo el municipio de Santo Domingo ha dispuesto modificaciones al Plan Operativo Anual (POA) destinar la suma de 429 940 dólares que fueron destinados para la contratación de una consultoría para la actualización del PDOT 2020-2030 y la formulación del Plan de Uso y Gestión del suelo para el cantón Santo Domingo.

El GAD municipal de Santo Domingo dispone de otros instrumentos de tesoro que consideran ‘tradicionales’ que provienen de la gestión del suelo, estos son: incentivos a la recaudación de impuestos mediante descuentos a pagos tempranos y multas y sanciones económicas e impuestos por cobro de mejoras. Andrade (2022) menciona que estas formas de recaudación de recursos económicos no son de gran impacto, en palabras de Andrade ‘no se ven nunca’ debido a que son valores que se pagan en largos periodos de tiempo y que en cierta manera la población incumple refiriéndose al pago de impuestos prediales.

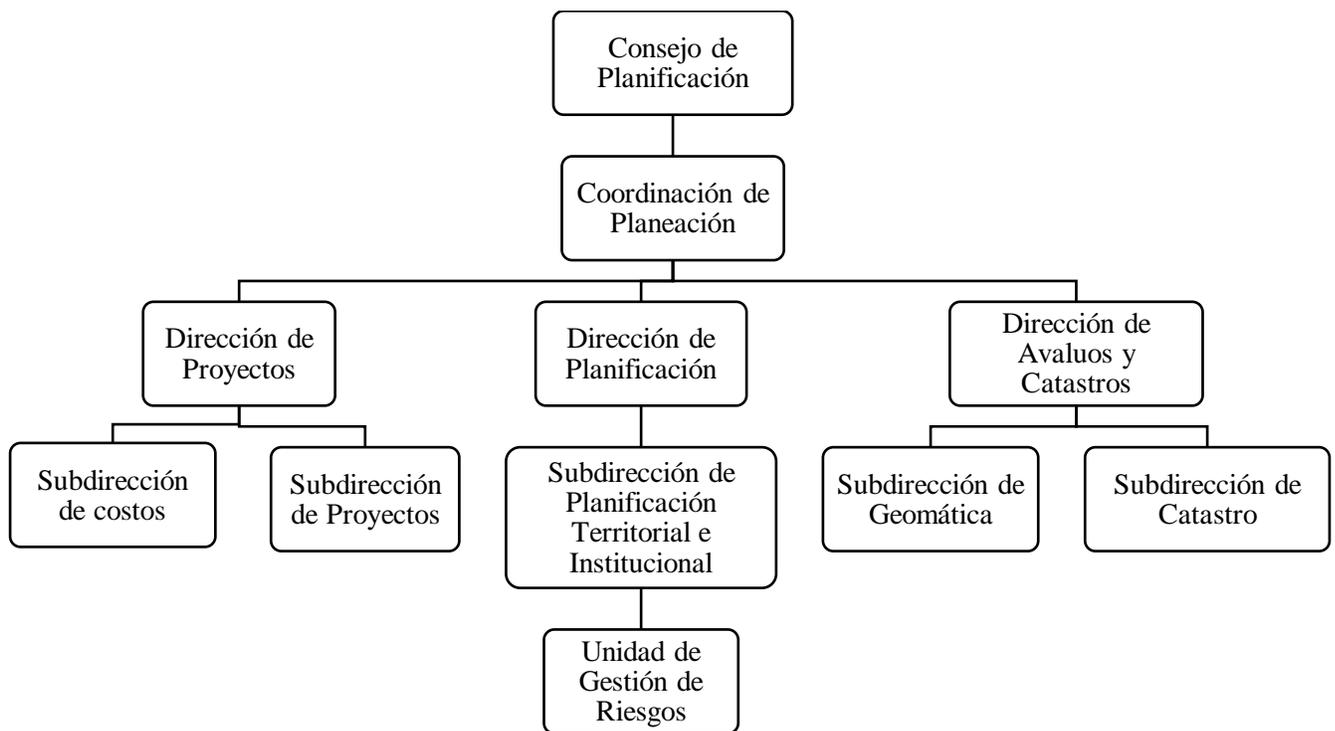
Por otra parte, el GAD de Portoviejo dispone de más instrumentos sustantivos de tesoro, estos son: la entrega de recursos por parte de Gobierno Central por la transferencia de la competencia de uso y gestión de suelo, transferencia de recursos por la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas por el terremoto y presupuesto proveniente de la cooperación internacional que permitió destinar presupuesto para la contratación de técnicos especialistas para la capacitación a funcionarios municipales.

Adicionalmente el municipio de Portoviejo mediante una cartera de proyectos ha logrado atraer inversión extranjera para la inversión en proyectos de desarrollo local, muchos de los proyectos son no reembolsables. El cantón Portoviejo tiene instrumentos de tesoro relacionados con el cobro de impuestos prediales, los cuales han aumentado debido a la actualización y automatización de la información catastral y el cobro de multas y sanciones referentes al incumplimiento de las ordenanzas de regulación de suelo.

3.4.4 Instrumentos de organización

Los instrumentos de organización implican la disposición de personal gubernamental para alcanzar los objetivos del Gobierno. El GAD municipal de Santo Domingo actualmente tiene una organización institucional orientada a procesos en el intervienen el Consejo de Planificación, la Coordinación de Planeación quien es la encargada de los macroprocesos de planificación (Ver Figura 3.2)

Figura 3.2 Organigrama institucional del cantón Santo Domingo



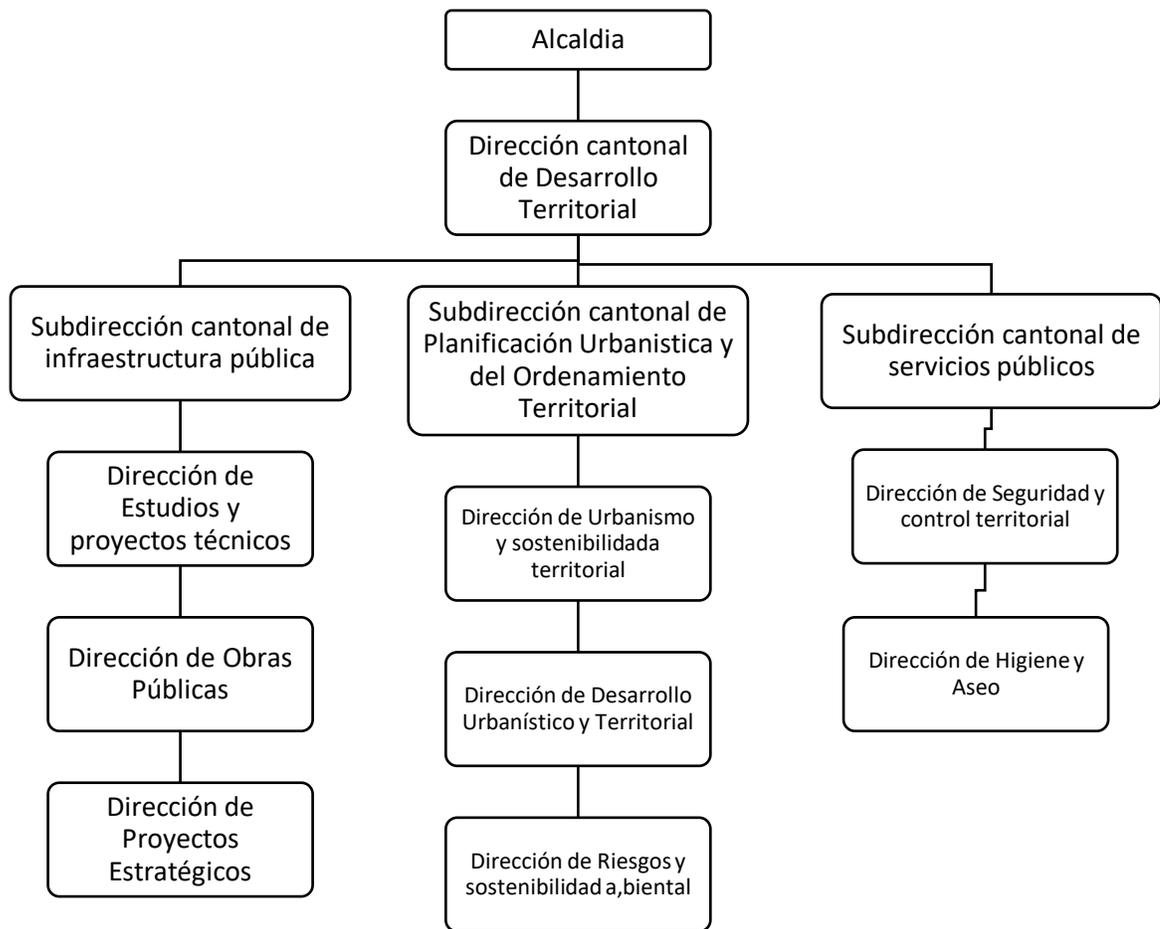
Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo

La organización de la Coordinación de Planeación tiene como instrumentos subordinados directos a tres direcciones, cada dirección tiene asignadas ciertas competencias que se traducen en productos. Los productos de la Dirección de Proyectos son realizar y ejecutar planes, programas y proyectos de preinversión que requiere el cantón, generar todos los componentes técnicos del proyecto. La Dirección de Planificación deberá planificar las acciones del desarrollo del cantón y del ordenamiento territorial y, el Plan de Uso y Gestión del Suelo; así como gestionar la planificación territorial. Respecto, a la Dirección de Avalúos y Catastro los productos esperados son formar, actualizar y administrar el catastro inmobiliario del cantón incluyendo la valoración predial sobre el suelo cantonal.

Los instrumentos de organización del cantón Portoviejo se estructuran bajo el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que permite alinear institucionalmente establecer la atribuciones y responsabilidades de cada una de las unidades, así como los productos y procesos de las unidades de gestión (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo 2021) (Ver Figura 3.3)

A través de la Dirección cantonal de Desarrollo Territorial el GAD Portoviejo debe implementar y formular instrumentos de gestión urbanística para alcanzar la sostenibilidad ambiental, la competitividad regional y el equilibrio funcional del territorio. A escala más operativa la Subdirección cantonal de Infraestructura Pública debe formular, diseñar proyectos de infraestructura arquitectónica, la Subdirección cantonal de Planificación Urbanística y de Ordenamiento Territorial debe formular, actualizar e implementar el Plan Portoviejo 2035 así como los diferentes instrumentos del planeamiento del suelo urbano y rural, la Subdirección cantonal de Servicios Públicos encargada del cumplimiento de la norma urbana en relación al componente estructurante y urbanístico propuesto en el Plan Portoviejo 2035, además de coordinar acciones con otras dependencias municipales relacionadas con el mantenimiento de los servicios públicos y del equipamiento urbano (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo 2021) (Ver Figura 3.3).

Figura 3. 3. Organigrama institucional del cantón Portoviejo



Fuente: Organigrama institucional GAD de Portoviejo

Coherencia, consistencia y congruencia a partir del mix de instrumentos NATO

Santo Domingo

- Coherencia

Los objetivos propuestos por la política de uso y gestión de suelo están enfocados a construir modelos territoriales que disminuyan la brecha urbano-rural y que contribuyan a formar una ciudad compacta evitando el crecimiento acelerado de la mancha urbana y por lo tanto la ampliación del límite urbano. Los tres objetivos propuestos por el gobierno local de manera general apuntan al cumplimiento de la meta principal. Sin embargo, dos de los objetivos se contradicen, ya que por un lado el primer objetivo apunta a la implementación de modelos territoriales dentro de los límites urbanos dejando de lado la vinculación con la ruralidad, además el objetivo 3 propone la integración multinivel para trabajar en la vinculación de territorios en

proceso de conurbación al límite urbano produciendo incompatibilidades entre objetivos ya que apuntan en sentidos opuestos.

Por otra parte, el objetivo 2 apunta a promover el uso y gestión de suelo efectiva enfocada en la adecuada vocación y misión del territorio, este objetivo de manera amplia está relacionado con los objetivos antes mencionados. Sin embargo, el objetivo es muy amplio lo que produce que el resto de los objetivos no se puedan reforzar entre sí, por el contrario, al ser muy amplio el objetivo tiende a socavar a los demás.

- Consistencia

Los instrumentos propuestos por la política de uso y gestión de suelo surgen como herramientas del Gobierno local para alcanzar los objetivos de la política, por lo cual es importante analizar el grado de consistencia que existe entre ellos. El Gobierno local cuenta con un único instrumento de nodalidad, el cual se basa en la difusión de información a través de medios de comunicación locales, principalmente medios públicos municipales. Respecto a los instrumentos de autoridad, la mayoría de las herramientas provienen del Gobierno central, a nivel local el único instrumento de autoridad respecto al uso de suelo es la Ordenanza de aprobación del PDOT y del PUGS que norma los cambios de uso de suelo pero que no tiene un sustento técnico sancionatorio en el caso de que existan alteraciones al componente estructurante.

Al igual que los instrumentos de autoridad; los instrumentos de tesoro del cantón Santo Domingo provienen principalmente de la asignación de presupuesto por el manejo de la competencia y de los ingresos permanentes el PIB del país, así como también por el cobro de tasas de impuestos prediales y catastrales. Por otro lado, los instrumentos de organización del GAD municipal están directamente relacionados con la organización institucional interna dentro de los procesos de meso escala.

Por lo tanto, si bien un cierto grado de consistencia entre los instrumentos del gobierno local estos tienen poco alcance lo que complica la construcción de un mix de instrumentos de política que se articule con los objetivos de la política y que se vez permita la ejecución de los objetivos mediante programas y proyectos.

- Congruencia

El análisis de congruencia se enfoca en la capacidad de los instrumentos y objetivos para alcanzar las metas de la política. En este sentido el análisis considera que, el Gobierno local de Santo Domingo no cuenta con objetivos articulados entre sí y, tampoco muestra instrumentos (medios)

efectivos que puedan brindar soporte a los objetivos. Por un lado, los objetivos que plantea la política son muy generales lo que puede llegar a producir duplicaciones o por el contrario total abandono de la ejecución y seguimiento del objetivo; los instrumentos de la política mantienen las mismas generalidades, la mayor parte de ellos son provenientes del Gobierno Central lo que dificulta la articulación objetivos-medios de la política de uso de suelo.

Portoviejo

- Coherencia

La política de uso y gestión de suelo del cantón Portoviejo plantea 10 objetivos que apuntan a cumplir la meta general de hacer de Portoviejo la mejor ciudad para vivir del Ecuador mediante la compactación de la ciudad. Los objetivos de la política están bien relacionados entre sí, ya que se propone la localización de nuevas viviendas dentro del suelo urbano consolidado, por tanto, evita el crecimiento de la mancha urbana. Además, el incremento del valor del suelo mediante inversión público y privada permitirá el financiamiento de nuevos equipamientos y vivienda de interés social dentro del suelo vacante.

Complementario, el incremento de la conectividad y accesibilidad a la red urbana y rural del cantón permite tener un cantón compacto que evite las disparidades territoriales urbanas y rurales, así como también el incremento de la cobertura de equipamientos, servicios e infraestructura pública que en conjunto apuntan a lograr un cantón más sostenible, donde se mantengan los límites urbanos propuestos por la política de uso de suelo cantonal.

- Consistencia

Mediante la tipología NATO, propuesta por Hood (1983) se clasificaron los instrumentos del Gobierno local de Portoviejo, lo que permite identificar el grado de consistencia entre los instrumentos de política. Respecto a los instrumentos de nodalidad el GAD de Portoviejo se convierten en herramientas clave ya que permiten el manejo de la comunicación con la ciudadanía, el cantón ha implementado una importante campaña en redes sociales en torno a la gestión urbana que se realiza en el cantón, además de la potencialización de la página web municipal que cuenta visores geográficos que permite visualizar la información territorial. Respecto a los instrumentos de autoridad, al igual que en el cantón Santo Domingo, las principales herramientas de autoridad son códigos y leyes emitidas por el Gobierno central y, a

nivel local, los instrumentos de autoridad se reducen a dos ordenanzas, la primera que contiene la aprobación del Plan Portoviejo 2035 y, la ordenanza de régimen de suelo. Por otro lado, los instrumentos de tesoro en su mayoría provienen de la cooperación extranjera y del manejo de proyectos con organizaciones multilaterales. En cuanto a los instrumentos de organización, estos se basan específicamente en la organización interna del aparato institucional municipal.

El conjunto de instrumentos ‘*tools kit*’ de cierta forma se han reforzado entre sí, principalmente mediante los instrumentos de financiamiento que han sido quienes han fortalecido a otros instrumentos como los instrumentos de nodalidad que se han sostenido gracias al financiamiento externo y, que son quienes además permiten las calibraciones a los instrumentos de organización. Es decir, existe consistencia entre el mix de instrumentos para trabajar en conjunto y reforzarse entre sí.

- Congruencia

El Gobierno local de Portoviejo propone objetivos que no se sobreponen, ni se debilitan entre sí; la mayoría de los objetivos apunta a cumplir la meta de convertir a Portoviejo como la mejor ciudad para vivir del Ecuador. Por otra parte, los instrumentos permiten que se refuercen entre ellos, donde destacan los instrumentos de tesoro que son quienes sostienen a los instrumentos de organización y nodalidad.

En este sentido, el grado de congruencia se considera alto debido a que tanto objetivos e instrumentos se refuerzan entre sí, permitiendo que la relación objetivos-medios permita alcanzar las metas de la política. Sin embargo, es importante mencionar que dentro de los instrumentos de autoridad destacan los instrumentos provenientes del Gobierno Central, los cuales dan lineamientos generales y regulan la forma de gestión de los gobiernos locales. A pesar de esto, el Gobierno municipal de Portoviejo ha formulado instrumentos de autoridad (Ordenanza 264) que refuerzan -principalmente- los objetivos de la política.

3.5 Barreras de contexto alrededor del diseño de la política de uso de suelo en Santo Domingo y Portoviejo

Las barreras de contexto consideran a ciertos comportamientos inherentes a los actores debido a los diversos intereses, posiciones y preferencias que inciden en la conducta. Nair (2020, 58) considera que las barreras de contexto surgen -en parte- a la información incorrecta o faltante, e información disponible que tiende a generar ambigüedad debido a las diversas interpretaciones y perspectivas. La autora además menciona que, los actores difieren en términos de valor de la información que se utiliza para la toma de decisiones y las ideas sobre las alternativas para la formulación de políticas públicas.

Por otra parte Howlett (2017, 3) señala que elegir instrumentos de políticas y diseñar carteras de políticas resulta complejo en situaciones de diseño de políticas con múltiples objetivos y sectores que están involucrados en la puesta en marcha de cierta política. También se destaca la importancia de los instrumentos y sus calibraciones ya que esta acción permitirá equilibrar el rol del gobierno y de los actores externos al gobierno; el desafío principal de los instrumentos consiste en evitar los elementos contraproducentes.

En este contexto es necesario retomando el debate planteado por Zicardi que menciona que en las ciudades intermedias los actores tienen mayor presencia e influencia en el diseño de políticas públicas. En las ciudades intermedias ecuatorianas los actores territoriales, representados en colectivos, organizaciones barriales, entre otras; se convierten en barreras de contexto ya que se convierten en actores políticos que pueden impulsar las políticas o por el contrario bloquear los procesos provenientes del diseño de políticas. La política de uso y gestión de suelo históricamente ha presentado cierto tipo de barreras ya que el suelo posee valor económico, social e histórico para los actores sociales.

En los cantones Santo Domingo y Portoviejo, los actores sociales en disputa por el territorio han generado una serie de barreras a la puesta en marcha de las políticas públicas. En el cantón Santo Domingo, las principales barreras de contexto se presentan en la periferia del límite urbano, donde algunos sectores presionan por insertar suelo de vocación rural a suelo urbano, en disputa por el acceso al suelo para vivienda y por otra parte, los sectores rurales que ven el suelo un beneficio económico por la rentabilidades provenientes de la agroindustria que se centra en los ejes viales Quinindé (al norte) y Quevedo (al sur) , la cual es característica de Santo Domingo,

que destaca dentro de la red de asentamientos humanos como nodo articulador agroproductivo, atrayendo población en busca de acceso al suelo.

Respecto a la demanda de acceso al suelo, en el cantón Santo Domingo, las cooperativas de vivienda se convierten en actores importantes que de alguna manera se convierten en barreras de la política, ya que a través de la ‘urbanización’ el suelo pasa a ser un instrumento de lucro, que deja a la población con un falso fraccionamiento, sin acceso a servicios de soporte urbano que posteriormente se convierten en cargas para el municipio, ya que quien debe dotar de servicios básicos, vías, aceras, bordillos y otros. Además, es importante mencionar que en muchos casos estos asentamientos se ubican en zonas de riesgo por lo que los procesos de legalización se vuelven inviables complicando el cumplimiento de objetivos de la política (Bonilla et al. 2020)

Por otra parte, las barreras de contexto en el cantón Portoviejo están directamente relacionadas con el alto valor del precio del suelo, principalmente en la llamada zona cero, que hasta la actualidad no recupera su carácter de centralidad; una de las críticas más fuertes a la política de uso y gestión de suelo portovejense es la falta de incentivos para la recuperación del centro de la ciudad y el desvío de las inversiones hacia otros sectores de la ciudad que se consideran ‘atractivos’ para el sector inmobiliario. Alrededor de la recuperación del centro histórico existe una coordinación de comerciantes, arquitectos y asociaciones gremiales que cuestionan la reconstrucción para la gentrificación turística, estos actores se han convertido en la mayor oposición a la gestión del actual alcalde (Durán et al. 2020)

Para los actores territoriales, el centro histórico de Portoviejo es el corazón de la ciudad y plantean que sin la reactivación del centro, Portoviejo no cumplirá la meta de ser considerada ‘la mejor ciudad para vivir del Ecuador’, estos actores creen que la visión del alcalde Casanova parte de una visión exógena a la realidad de la ciudad, donde se pretende imitar los procesos de gentrificación de otras ciudades del norte global, esta visión ‘institucional’ deja de lado la esencia del territorio, dando paso a la pérdida de identidad territorial de la ciudad (Durán et al. 2020 y Cadena 2022)

Los actores locales que se mantiene en alerta de las políticas locales de uso de suelo mencionan que han sufrido un desmembramiento de la asociación de comerciantes. Sin embargo, muchos se mantienen vigilantes y alertas frente a las políticas municipales que pretenden cambiar las

configuraciones de uso de suelo en el centro de la ciudad para implantar un modelo de *turistificación* (Durán et al. 2020).

En este mismo sentido, otros actores que actúan como barreras de contexto son los grupos sociales que en busca de acceso al suelo (post terremoto) se han asentado en las periferias de la ciudad, los cuales están en constantes luchas por el acceso a servicios de soporte urbano como agua potable, alcantarillado y mantenimiento vial. Además de varios sectores que se contraponen a la política de uso y gestión de suelo por considerarla de carácter mercantilista y que provoca la pérdida de la identidad territorial portovejense (Asociación barrial – Tamarindo del norte 2022)

3.6 Análisis del cambio de comportamiento territoriales entre Santo Domingo y Portoviejo

Santo Domingo

La cadena causal propone identificar los cambios de comportamiento sea a nivel individual o grupal dependiendo del objetivo de la política. Para el caso de Santo Domingo, la política propone generar modelos territoriales multiescalar para generar vinculaciones urbano-rurales siendo las preferencias de implementación un modelo de ciudad compacta y policéntrica. En este sentido, el análisis acerca del cambio de comportamiento se realiza sobre los llamados ‘urbanizadores’ quienes a través de la figura de cooperativas de vivienda continúan fraccionando la zona periurbana de la ciudad sin análisis que consideren estándares urbanísticos acorde al planeamiento del suelo. Para Recalde (2022) los instrumentos de autoridad permiten la creación de las cooperativas de vivienda dentro del límite urbano, el problema radica en la proliferación de este tipo de asentamientos que poco a poco van ampliando el límite urbano, de manera informal.

La ampliación de límite urbano es un indicador de que no existen cambios de comportamiento alrededor de los ‘urbanizadores’ ya que no existe control y sanciones hacia los procesos de urbanización que incumplen con los requerimientos de dotación de servicios públicos de soporte urbano. A esto se debe sumar la falta de conocimientos de los técnicos, que son quienes muchas veces aprueban el proceso de fraccionamiento, mediante la figura de lotizaciones. La ampliación del límite urbano complica la meta de hacer de Santo Domingo de los Tsáchilas una ciudad compacta, complicando el aumento de los vínculos urbano-rurales y el sistema de nodos territoriales multiescalar, que para Recalde (2022) hace referencia a la planificación a través de nodos policéntricos.

- Portoviejo

Los cambios de comportamiento generados por la política de uso de suelo están enfocados en ordenar el territorio de acuerdo con el componente territorial. En este sentido, el cambio de comportamiento se analiza con relación a la resistencia o aceptación a la nueva configuración espacial territorial por parte de los sectores asentados en el periurbano de la ciudad (para alcanzar la meta se resta área que inicialmente pertenecía al suelo urbano). Los sectores sociales ubicados en los límites de la ciudad generan cierto rechazo a la política de uso de suelo, reclaman la exclusión de los límites de la ciudad, consideran que el grado de urbanización es alto y necesitan que el municipio les brinde acceso a servicios básicos como acceso al alcantarillado, agua potable y mejoramiento vial. Los pobladores de la zona periurbana demandan la falta de atención de parte del municipio, aseguran que la política de ordenamiento del territorio (implementada en el PUGS) ha significado exclusión (Entrevista Movimiento social Tamarindo del norte 2022).

Por otra parte, la reducción del límite urbano ha obligado a que las nuevas construcciones de vivienda se realicen dentro del suelo urbano consolidado y consolidado medio (cambio de comportamiento positivo), este tipo de suelo cuenta con sistemas de soporte urbano brindando a la población espacios de hábitat completos y evitan el crecimiento de la mancha urbana. Además, la implementación de la mixtura de usos de suelo (residencial y económico) ha provocado que el casco urbano se torne se más caminable, evitando la dispersión económica y residencial.

3.7 Resultado de la política de uso y gestión de suelo entre Santo Domingo y Portoviejo

Tabla 3.1. Resultado a partir del mecanismo causal

CAUSALIDAD



Mecanismo causal							
Casos	Contexto	Activador	Emprendedor de la política	Capacidades	Instrumentos	Cambios de comportamiento	Resultado
Santo Domingo	Descentralización mediante la transferencia de la competencia de uso y gestión de Suelo (Art. 264 Constitución del Ecuador 2008)	COOTAD, COPFP, LOOTUGS	No existe	Bajas	Bajo grado de consistencia	No altera el comportamiento de los promotores de las cooperativas de vivienda. Las cooperativas de vivienda siguen expandiendo el límite urbano produciendo una ciudad dispersa	Falla mayor
Portoviejo			Agustín Casanova	Altas	Medio grado de consistencia	Altera el comportamiento provocando que las nuevas construcciones se localicen dentro de suelo urbano, evitando la dispersión y conduciendo a una ciudad compacta	Falla menor



BARRERAS DE CONTEXTO

Adaptado de Howlett y Capano 2011

Elaborado por la autora a partir de trabajo de campo 2022

El análisis de los resultados parte de la cadena causal propuesta por Giliberto Capano y Howlett (2019), en el que ambos casos parte de un mismo contexto, (descentralización por gobernanza multinivel). El Gobierno central activación sus instrumentos por (como organismo rector de la competencia de uso de suelo) para impulsar, controlar y sancionar las políticas públicas de uso y gestión de suelo a nivel local sin distinciones en torno a las tipologías e ciudades enmarcadas en la Estrategia Territorial Nacional. Los instrumentos de carácter nacional producen presión hacia los gobiernos locales para que construyan, en principio Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (primer documento de política pública de suelo a partir de la Constitución de 2008) y posteriormente Planes de Uso y Gestión de Suelo, a nivel municipal activando las capacidades de los gobiernos locales para diseñar la política de suelo requerida.

En un segundo momento, los gobiernos municipales con base en sus capacidades de política crean nuevos instrumentos o calibran instrumentos antiguos que permita lograr los objetivos de la política. El GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas activa sus capacidades que no logran construir instrumentos fuertes que permitan el cambio de comportamiento. Mientras que, en Portoviejo, en el año 2014 y tras el terremoto de 2016, se presenta el emprendedor de la política, es decir alcalde electo Agustín Casanova (quien es reelegido para el periodo de gestión 2019-2022), este emprendedor de la política logra aumentar las capacidades de la institución municipal a partir de la visión gerencialista del emprendedor de la política.

Respecto a la selección de instrumentos, el gobierno municipal de Santo Domingo calibra sus instrumentos principalmente los instrumentos de nodalidad y organización. No obstante, el mix de instrumentos del municipio de Santo Domingo no logra cambios de comportamiento en los actores que provocan la dispersión de la ciudad debido al bajo nivel de consistencia entre instrumentos y bajo nivel de congruencia con los objetivos de la política. Por otra parte, el municipio de Portoviejo después del despliegue de capacidades, crea nuevos instrumentos que poseen en nivel medio de consistencia, es decir logran articularse y sostenerse entre sí; dentro de los instrumentos destacan los instrumentos de tesoro provenientes de la cooperación internacional. El despliegue de conjunto de instrumentos logra crean cambios en el comportamiento de los actores territoriales, principalmente en quienes pretendían aumentar la mancha urbana debido a los instrumentos de autoridad y tesoro.

Finalmente, el cantón Santo Domingo presenta una falla mayor pues no logra alcanzar los objetivos propuestos por la política mientras que Portoviejo presenta una falla menor, ya que se empieza a ver los primeros cambios alrededor de los objetivos planteados en la política de uso de suelo. Es importante destacar el rol fundamental que cumple el emprendedor de la política al momento de generar altos niveles de capacidades de política y permite el despliegue exitoso de los instrumentos y el cambio comportamiento de los actores territoriales.

Conclusiones

La investigación busco responder a la pregunta ¿Qué factores condicionan la falla de la política pública de uso de suelo en ciudades intermedias del Ecuador? Para responder a la pregunta la hipótesis sostuvo que, la falla de la política pública de uso de suelo en ciudades intermedias se relaciona con las débiles o nulas capacidades de política que tienen los gobiernos locales para formular instrumentos de política que logren alcanzar los objetivos propuestos por el gobierno municipales.

Las conclusiones se agrupan en dos etapas de análisis acorde con el diseño teórico metodológico de la investigación. La primera, concluye que la descentralización mediante la transferencia de competencias permite identificar los recursos que posee el Gobierno Central, como ente rector de la descentralización, para llevar a cabo un proceso de transferencia de competencias que este acorde al sistema político nacional, y a las capacidades técnicas y políticas de los diferentes niveles de gobierno. Esta primera radiografía al sistema nacional de competencia permitió inferir a través de los casos de estudio que, la transferencia de competencias no discrimina variables territoriales que permitan identificar las capacidades de los gobiernos locales para asumir las competencias.

Siguiendo esta línea, el análisis de los casos permitió identificar que al momento de la transferencia de la competencia de uso y gestión de suelo los GAD de Santo Domingo y Portoviejo no se encontraban en la capacidad analítica de asumir la competencia tal como lo definían los instrumentos de autoridad del Ejecutivo. Por lo cual, tanto el municipio de Santo Domingo como el municipio de Portoviejo necesitaron ir construyendo la política de uso de suelo bajo los lineamientos de ordenamiento territorial elaborador por la Secretaria de Planificación Territorial (Ex SENPLADES). En este sentido, la descentralización se convierte en el contexto de formulación de políticas que implica una cadena causal compleja centrada en las intervenciones de la política que desencadenan que los individuos cambien de comportamiento en una dirección compatible con los objetivos del gobierno (Howlett 2019c)

El segundo bloque de conclusiones se realiza con base al mecanismo causal propuesto por Capano y Howlett (2019) para identificar en qué momento se rompe la cadena causal o cual de sus componentes resulta condición necesaria para obtener un resultado de política específico. El uso de la cadena causal mediante el análisis de los casos de estudio permitió concluir para que la

formulación de la política de uso de suelo bajo unos nuevos parámetros normativos fue necesario contar con un activador que genere mecanismos. Para Giliberto Capano y Howlett (2020) estos activadores pueden ser ventanas de política, eventos inesperados u otros, como los impulsores causales puede ser un emprendedor de política que puede ser la condición que activo la cadena causal. Por tanto, el GAD municipal de Portoviejo en el año 2016 tras el terremoto del 16 de abril de ese mismo año encuentra una ventana de política para reposicionar la importancia del ordenamiento territorial en pro de la gestión del riesgo de desastres en el cantón. El emprendedor de la política que activa el mecanismo causal es el alcalde Agustín Casanova.

La cadena causal permitió observar que si bien Santo Domingo parte del mismo contexto de descentralización y responde al mismo instrumento de autoridad no cuenta con la ventana de política que lo posicione dentro de la agenda política nacional del momento. Por consiguiente, la gobernanza multinivel se vuelve débil sobre todo a nivel vertical en la relación directa con el Gobierno Central.

En una gobernanza multinivel (como en el Ecuador) el despliegue de los instrumentos del Gobierno Central obliga a los gobiernos locales a desplegar las capacidades de políticas para llevar a cabo el diseño de las políticas. El cantón Santo Domingo al tener débiles capacidades de políticas no está en condición de diseñar intrainstitucionales instrumentos direccionados a cumplir los objetivos de la política de suelo por tanto las capacidades de política en una lógica de gobernanza multinivel son condición necesaria que los resultados de la política sean efectivos (Woo 2020). Por el contrario, el fortalecimiento de las capacidades políticas que atravesó el cantón Portoviejo permitió generar instrumentos que estén encaminados a cumplir los objetivos de la política.

El análisis de los casos en perspectiva comparada permite concluir que capacidades fuertes construyen instrumentos que apunten a cumplir los objetivos planteados por la política por tanto la hipótesis de la investigación se cumple, ya que en el periodo 2015-2019 el cantón Portoviejo fortalece su aparato institucional y se convierte en uno de los referentes a nivel nacional en torno a la planificación urbana.

Las ciudades de análisis permiten concluir que los territorios intermedios están en proceso de construcción institucional para fortalecer sus capacidades sobre todo las capacidades analíticas y operativas que les permitan responder a los instrumentos de autoridad generados por el Gobierno Nacional como entre rector de las competencias exclusivas. La competencia de uso de suelo, a nivel nacional se considera como una competencia municipal de carácter histórico debido a que las grandes ciudades como Quito han elaborado planes urbanos donde la regulación del suelo ha sido la base de estos planes históricos. Por el contrario, las ciudades intermedias también históricamente únicamente han construido información catastral para el cobro de impuestos.

El municipio de Portoviejo cumple con las fases de la causalidad. Es decir, posee fuertes capacidades de política lo que conduce a gestionar o calibrar los instrumentos en función de cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, el cumplimiento de la cadena causal no es condición necesaria del éxito de la política ya que en el cantón Portoviejo existen fuertes limitaciones a la participación ciudadana lo que ha dejado de lado la visión de la dinámica territorial de otros actores del cantón que en una lógica de gobernanza multinivel construyen el territorio.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Primera edición 2006. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica.
- Alva Rivera, Miguel Eduardo. 2016. “Gobernanza multinivel , redes de políticas públicas y movilización de recursos : Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas”. *Espacios Públicos* 19 (47): 51–76.
- Arteaga, Roxana, Norberto Pelegrín, y Susetty Gómez García. 2020. “Planes de desarrollo y ordenamiento territorial . Estudio de caso : Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Portoviejo Development plans and land use planning . Case study : Municipal Decentralized Autonomous Government of Portoviejo” 5 (3): 40–50.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2019. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010*. Ecuador. www.lexis.com.ec.
- Astudillo Silva, Ricardo Fabricio. 2012. “La planificación como instrumento público para la organización territorial. Caso de estudio cantón Mejía”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bali, Azad Singh, Giliberto Capano, y M. Ramesh. 2019. “Anticipating and designing for policy effectiveness”. *Policy and Society*. Taylor and Francis Ltd. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1579502>.
- Barton, Jonathan R., y María Inés Ramírez. 2019. “The Role of Planning Policies in Promoting Urban Sprawl in Intermediate Cities: Evidence from Chile”. *Sustainability (Switzerland)* 11 (24): 1–17. <https://doi.org/10.3390/su11247165>.
- Batallas Gómez, Hernán. 2013. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”. *Foro 20 : Revista de Derecho*, 5–22.
- Benabent Fernández de Córdoba, Manuel, y Lorena Vivanco Cruz. 2017. “El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial”. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, n° 194, 713–26.
- . 2019. “The experience of the Municipal Spatial Planning in Ecuador”. *Estoa* 8 (15): 133–44. <https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>.
- Benabent, Manuel, y Lorena Vivanco Cruz. 2021. “El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma”. *Iconos - Flacso* XXV:163–79.
- Blanc, Francesca. 2022. “Unpacking the Ecuadorian Spatial Planning Law: Policy Mobilities in Latin America between Transnational Agency and Path-dependent Logics”. *Planning Practice & Research*, febrero. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2034283>.
- Blanc, Francesca, Juan E. Cabrera, Giancarlo Cotella, Anderson García, y Juan Carlos Sandoval. 2022. “Does Planning Keep its Promises? Latin American Spatial Governance and Planning

- as an Ex-Post Regularisation Activity”. *Planning Practice and Research*.
<https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2042921>.
- Blanc, Francesca, y Giancarlo Cotella. 2022. “Global urban development frameworks landing in Latin America: Insights from Ecuador and Bolivia”. *Development Policy Review*, abril.
<https://doi.org/10.1111/dpr.12632>.
- Bolay, Jean Claude, y A. Rabinovich. 2004. “Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development”. *Cities* 21 (5): 407–21.
<https://doi.org/10.1016/J.CITIES.2004.07.007>.
- Bonilla, Alejandra, Gustavo Durán, Manuel Bayón, y Katherine Abad. 2020. “Santo Domingo de los Tsáchilas: el rentismo y sus efectos en las periferias al sur de la ciudad”. En *Violencias y contestaciones en la producción del espacio urbano periférico del Ecuador*, editado por Ecuador Flacso, 1–24. Quito-Ecuador.
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- . 2020. *A Modern Guide to Public Policy*. Editado por Gilberto Capano y Michael Howlett. Cheltenham, Uk . Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781789904987>.
- . 2022. “Instrumentation in policy design: policy tools-from devices to activators”. En *Research Handbook of policy desing*, editado por B.G. Peters y Guillaume Fontaine, 72–83.
<https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781839106606>.
- Carrillo Fierro, David Ernesto. 2016. “El rol del gobierno central frente a la competencia exclusiva de uso y ocupación de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .
<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5143>.
- Carrión, Andrea, Maria Fernanda López, y María José Montalvo. 2019. “Territorialización de la política pública y gobernanza”. *Series Territorios en Debate N° 7*:35–66.
- Carrión, Fernando, Manuel Dammert, y Briggita Villaronga. 2008. “La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado ”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, editado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, 33–50. Quito, Lima: FLACSO, Sede Ecuador y InWEnt - Internationale Weiterbildung und Entwicklung.
- Chindarkar, Namrata, Michael Howlett, y M. Ramesh. 2017. “Introduction to the Special Issue: ‘Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges’”. *Public Administration and Development* 37 (1): 3–14. <https://doi.org/10.1002/pad.1789>.
- Constitución de la Republica del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Ecuador. <https://n9.cl/hd0q>.

- Córdoba, Manuel Benabent Fernández de, y Lorena Vivanco Cruz. 2017. “El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, diciembre, 713–26.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76591>.
- Córdova Montúfar, Marco. 2018. *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Quito, Bogotá: FLACSO, Ecuador; Universidad del Rosario .
- Durán, Gustavo, Alejandra Bonilla, Manuel Bayón, Canela Cadena, y Alejandro Astudillo. 2020. “Portoviejo: exclusión y segregación”. En *Violencias y contestaciones en la producción del espacio urbano periférico del Ecuador*, Flacso, Ecuador, 1–33. Quito, Ecuador.
- Erba, Diego Alfonso. 2013. *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina Teoría y práctica*. Editado por Vicoso. Lincoln Institute of Land Policy.
- Falleti, Tulia G. 2006. “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina Y Colombia en perspectiva comparada”. *Desarrollo económico y social* 46 (183): 317–52.
- Fernández de Córdoba, Manuel, y Lorena Vivanco Cruz. 2021. “El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma”. *Iconos - Flacso XXV* (69): 163–79.
- Ferrusca, Francisco, Juan Maya, Héctor Campos, y Pedro Jiménez Sánchez. 2010. *Análisis Del Concepto De Gobernanza Territorial desde el Enfoque Del Desarrollo Urbano. Análisis Del Concepto De Gobernanza Territorial Desde El Enfoque Del Desarrollo Urbano*. Vol. 31.
<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2018.53699>.
- Finck, Nadia. 2020. “Políticas urbanas y habitacionales en localidades intermedias. El caso del Municipio de Rio Grande”. *Segregación socio-espacial en las ciudades latinoamericanas*, 71–94. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx2m3.6>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas : Conceptos , Teorías y Métodos*. Barcelona; Quito: Antropodos; Flacso.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo. 2021. *Plan Portoviejo 2035 La mejor ciudad para vivir*. <http://www.elobservador.com.uy/melbourne-la-mejor-ciudad-del-mundo-vivir-n298663>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santo Domingo. 2022. *Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Santo Domingo*.
- Harvey, David. 1989. “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 71 (1): 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>.
- Hernández Becerra, Augusto. 2020. “Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos”. En *Ordenación de territorio, ciudad y derecho urbano*, editado por Jorge Rincón Córdoba y Nicolás Cabezas Manosalva, Primera ed:13–30. Universidad Externado de Colombia.

- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government. The Tools of Government*. Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
- Howlett, Michael. 2005. “What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles”. *Designing Government: From Instruments to Governance*, 31–50.
- . 2009a. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sciences* 42 (1): 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- . 2009b. “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sciences* 42 (1): 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- . 2009c. “Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada”. *Canadian Public Administration* 52:153–75. <https://doi.org/10.1136/bmj.282.6273.1366>.
- . 2011. *Designing Public Policies Principles and Instruments*. Londres y New York: Routledge.
- . 2012. “The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making”. *International Political Science Review* 33 (5): 539–55. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>.
- . 2017. “The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice”. *Journal of Asian Public Policy* 11 (3): 245–66. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>.
- . 2019a. *Designing Public Policies Principles and Instruments*. Segunda ed. Londres y New York: Routledge.
- . 2019b. *The policy design primer: choosing the right tools for the job*. London and New York: Routledge.
- . 2019c. “Why policy design?” En *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Secon Edition, 71–92. New York : Routledge.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. “The dependent variable problem in the study of policy change as a methodological problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33–46.
- Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee. 2015. “From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research”. *Policy and politics* 43 (2): 291–311.
- . 2018. *Routledge Handbook of Policy Desing*.

- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Xun Wu. 2015. “Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty”. *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 209–20. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2013. “Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design”. *Politics and Governance* 1 (2): 170–82. <https://doi.org/10.12924/pag2013.01020170>.
- Lobato, Sabrina. 2017. “La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina”. *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS* 5 (1): 74–93.
- Macedo, Joseli. 2008. “Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities”. *Land Use Policy* 25 (2): 259–70. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.08.001>.
- Manzanal, Mabel. 2021. *Ciudades intermedias y nueva ruralidad*. Quito: FLACSO, Ecuador. <https://doi.org/https://doi.org/10.46546/202010savia> FLACSO.
- Martinez, Luciano. 2012. “Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social”. *Ciências Sociais Unisinos* 48 (1): 12–18. <https://doi.org/10.4013/csu.2012.48.1.02>.
- McConnell, Allan. 2010. “Policy success, policy failure and grey areas in-between”. *Journal of Public Policy* 30 (3): 345–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>.
- Meny, Ives, y Jean-claude Thoenig. 1992. “Las políticas públicas”.
- Merkel Wolfgang. 2008. “Descentralización e integración regional: experiencias europeas”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, editado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, FLACSO Sede Ecuador, 51–67. Quito, Lima.
- Montenegro, Vanessa, y Guillaume Fontaine. 2014. “La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar”. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 14 (junio):12–27.
- Morejón-Santistevan, Maryury Elizabeth. 2019. “Gobernanza multinivel: Perspectiva de la eficiencia en el Gobierno Democrático”. *Dominio de las Ciencias* 5 (2): 315. <https://doi.org/10.23857/dc.v5i2.904>.
- Mukherjee, Ishani, M. Kerem Coban, y Azad Singh Bali. 2021. “Policy capacities and effective policy design: a review”. *Policy Sciences* 54 (2): 243–68. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>.
- Nair, Sreeja. 2020. “Addressing uncertainty and ambiguity in policy making: advancements and dilemmas”. En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Gilberto Capano y Michael Howlett, 58–77. Cheltenham, Uk . Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Navarro, Clemente J. 2003. “Sociedades políticas locales : Democracia local y gobernanza multinivel”. Sevilla-España. www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html.

- Pauta Calle. 2014. “Ecuador: hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* 46 (182): 711–30.
- Paz, Diana, y Caridad Santelices. 2020. “(In) capacidades de política en tiempos de Covid-19: comprendiendo las respuestas económicas de Colombia y Ecuador”. *Análisis político* 100:72–91. <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/anpol.v33n100.93362>.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2010. “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 3:125–48.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy problems and policy design. Policy Problems and Policy Design*. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- Pierre, Jon, y B Guy Peters. 2000. *Governance, politics and state*. LONDON: PALGRAVE MACMILLAN.
- Prada-Trigo, José. 2017. “The Transition to Entrepreneurial Governance in a Middle-Sized Ecuadorian City”. *Latin American Perspectives* 44 (6): 124–39. <https://doi.org/10.1177/0094582X17699906>.
- Rosbach, Anacláudia, y Daniel Montandon. 2017. “An Overview of National Urban Laws in LATAM | Cities Alliance”. <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/research-and-publications/overview-national-urban-laws-latam>.
- Salazar, Gonzalo, Felipe Irrázaval, y Martín Fonck. 2017. “Exploring intermediate cities in Latin America: mixed mobile methods for mobility assessment in Villarrica, Chile”. *Geographical Journal* 183 (3): 247–60. <https://doi.org/10.1111/geoj.12210>.
- Santaella Quintero, Héctor. 2020. “La maraña de las competencias e instrumentos de ordenación del territorio en el derecho administrativo colombiano: interacción multinivel más allá del criterio jerárquico y de la simple concertación horizontal”. En *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*, editado por Jorge Iván Rincón Córdoba y Nicolás Cabezas Manosalva, 148:148–62. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Singh Bali, Azad, y M Ramesh. 2018. “POLICY CAPACITY A Design Perspective”. En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett y Ishani Mukherjee, 331–41. New York and London: Routledge.
- Taulelle, Francois. 2015. “A la búsqueda de las ciudades intermedias. Algunos elementos de discusión”. En *Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados*, editado por Francisco Maturana y Andrés Rojas, 42:15–20. Santiago de Chile: RIL editores. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200014>.
- United Cities and Local Governments. 2016. *Co-Creando el futuro urbano. Las agendas de las metrópolis, las ciudades y los territorios - GOLD IV*. Barcelona. www.uclg.org.
- Vásquez, A. V, y M. A Montoya. 2016. “Descentralización y Gobernanza en América Latina”. *Journal of International Law* 7 (2): 13.

- Vivanco, Lorena, y Fernando Cordero. 2019. “Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador 2008-2018”. *Ecuador Debate* 108, 73–100.
- Woo, J. J. 2020. “Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic”. *Policy and Society* 39 (3): 345–62. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783789>.
- Wu, X., M. Ramesh, y M. Howlett. 2015. “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”. *Policy and Society* 34 (3–4): 165–71. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.
- Ziccardi, Alicia. 2021. “Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa”. *Ciudades latinoamericanas*, 429–46. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01hk.18>.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 38.

Entrevistas

Santo Domingo

- Arq. Miguel Ángel Andrade - Coordinador de Planificación Territorial
- Arq. Jimmy Loor - Director de Planeación Cantonal
- Arq. Patricia Recalde - Directora de catastro (Persona encargada de la construcción del PUGS)
- Arq. Rino Delgado - Técnico de Planificación institucional
- Lic. Jimmy Sánchez - Técnico de Planificación institucional
- Arq. Pablo Mendoza - Técnico de Ordenamiento Territorial
- Luis Alberto Rodríguez - Técnico de Ordenamiento Territorial
- Viviana Anzules - Dirección de Gobernabilidad
- Verónica Zurita Castro - Ex. Alcaldesa del cantón (reunión zoom)

Portoviejo

- Andrés Ortiz - Dirección cantonal de Planificación para el Desarrollo (reunión zoom)
- Arq. Felix Jaime - Subdirección cantonal de planificación urbanística y del ordenamiento territorial
- Arq. Diego Solano - Dirección de Desarrollo Urbanístico y Territorial
- Sofia Bastidas - Dirección de Urbanismo y Sostenibilidad Territorial
- Eduardo Cobeña - Dirección de Planificación estratégica y gestión de la calidad
- Juan Carlos Montesdeoca - Dirección cantonal de Desarrollo Territorial

- Andrea Delgado - Presidenta de la Junta Parroquial (Crucita) / Representante de CONAGOPARE Portoviejo
- Ing. Francis Minaya - Especialista en planificación territorial GAD Portoviejo
- Ing. Canela Cadena - Técnica de articulación interinstitucional GAD Portoviejo

Anexos

Tabla: Instrumentos NATO

Tipología	Ciudades	Instrumentos de política			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos	Santo Domingo	Informes administrativos de gestión territorial	Regulación gubernamental: Constitución 2008, COOTAD, COPFP, LOOTUGS, Ordenanza Reformatoria al Código Municipal No. M-048-VQM, Comisiones reguladoras interdepartamentales que coordinan las empresas públicas	Transferencia de recursos por gestión de la competencia en base al modelo de equidad territorial	Gobierno directo: Departamento en línea, el gobierno local se organiza para prestar servicios públicos, formas de organización cuasigubernamentales: arreglos del gobierno local que involucran a la ciudadanía como veedurías ciudadanas
	Portoviejo	Campañas de información a través de redes sociales y medios de comunicación locales "transformación de la ciudad", información actualizada de catastro que busca dar seguimiento al comportamiento del territorio, informes administrativos de gestión territorial	Regulación gubernamental: Constitución 2008, COOTAD, COPFP, LOOTUGS, Código Municipal del cantón Portoviejo, Ordenanza que incorpora la normativa municipal del Plan Portoviejo 2035, Regulación con la Empresa Pública de Vivienda	Transferencia de recursos por gestión de la competencia en base al modelo de equidad territorial, recurso de la Ley orgánica de solidaridad y corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación económica por el terremoto del 16 de abril, presupuesto destinado a la contratación de técnicos especialistas para la capacitación a funcionarios internos del GAD	Gobierno directo: Departamento en línea presenta mayor número de departamentos o direcciones especializadas en los ámbitos del uso y la gestión del suelo, arreglos subgubernamentales que involucran la participación ciudadana mediante veeduría ciudadana

Procedimentales	Santo Domingo	Campañas en medios municipales tradicionales y digitales acerca de los proyectos ejecutados por el gobierno local	Redes de política e instrumentos de movilización: activación selectiva de actores de política mediante reconocimiento especial (líderes barriales afines al gobierno local), consulta pública: sin participación de otras autoridades de diferentes niveles de gobierno	Instrumentos financieros de creación de redes de política: mediante la interacción de una estructura de redes compleja (incentivos a la recaudación de impuestos, descuentos a pagos prediales), multas y sanciones tradicionales (impuestos por el cobro de mejoras urbanas)	Agencias centrales ejecutivas: Empresas públicas, rendición de cuentas de la Coordinación de Planeamiento actuales
	Portoviejo	Proyecto Geoportal para visualización de la información geográfica, sesgo de divulgación de la información de cambios de uso de suelo, nuevas restricciones al límite urbano	Consejos consultivos sectoriales: activación selectiva de grupos políticos mediante reconocimiento especial, se destaca el Colegio de Arquitectos de Manabí, consulta pública de grupos de interés: limitación de participación de otros actores territoriales como las juntas parroquiales	Seguros favorables / Garantía de préstamos: el gobierno local mediante la cartera de proyectos que ha logrado atraer inversión de parte de organismos no gubernamentales, multas y sanciones mediante la aplicación de herramientas de gestión de suelo	Herramientas de gestión de red: Redes de intercambio de capacidades técnicas que dirigen ciertas actividades ligadas al trabajo de los funcionarios del gobierno local, revisiones gubernamentales: todos los funcionarios están obligados a reportar sus actividades con relación a trámites administrativos, el reporte se efectúa semanalmente