

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

Falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas: período 2000 - 2014 en  
Quito

Paulina Cecilia Cepeda Pico

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Betty Espinosa y Marc Martí

Quito, mayo de 2020

## **Dedicatoria**

A mi madre, por su amor y apoyo incalculable, a mi padre y hermano por su ejemplo de trabajo y constancia.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimiento</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	14
Falla de las políticas públicas desde un enfoque neo institucionalista.....	14
1. Problemática abordada desde el análisis de las políticas públicas .....	14
1.1. Políticas públicas urbanas .....	17
1.2. Falla de políticas públicas.....	19
2. Enfoques neo institucionalistas y la importancia de las instituciones.....	24
2.1. Neo institucionalismo económico.....	26
2.2. Análisis Multi organizacional y multi nivel dentro de la Gobernanza Económica ....	27
2.3. Análisis y desarrollo institucional IAD.....	30
2.4. Arena de acción como estructura del juego .....	32
2.5. Situación acción como espacio social del juego .....	35
2.6. Intereses de actores como participantes del juego .....	37
2.7. Rol de las instituciones como reglas de juego .....	39
<b>Capítulo 2</b> .....	43
Políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas en América Latina .....	43
1. Vivienda social y desarrollo urbano.....	43
2. Resultados de política pública de vivienda social en áreas urbanas consolidadas.....	48
3. Factores que los explican la falla de políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas	52
4. Relación instituciones e intereses en la falla de políticas de vivienda social.....	55
<b>Capítulo 3</b> .....	57
Política de VIS en áreas urbanas consolidadas en Quito, análisis de la falla de su resultado.....	57
1. Política de Vivienda de Interés Social en Quito y su énfasis en áreas urbanas.....	58
consolidadas (2000-2014) .....	58
1.1. Política Pública Nacional de Vivienda de Interés Social.....	60
1.2. Desarrollo de la política de VIS en Quito énfasis en áreas urbanas consolidadas.....	64
2. Falla de Políticas de Vivienda de Interés Social en áreas urbanas consolidadas en Quito	76

2.1. Metas, objetivos operacionales y objetivos específicos de Políticas de Vivienda.....	77
de Interés Social .....	77
2.2. Herramientas operacionales, específicas y calibración de Políticas de Vivienda de..	85
Interés Social .....	85
2.3. Relación objetivos y medios en la falla de Políticas de Vivienda de Interés Social...	90
<b>Capítulo 4</b> .....	97
Política de VIS en áreas urbanas consolidadas en Quito, análisis desde el juego de actores e...	97
instituciones.....	97
1. Gobernanza económica en las políticas de vivienda en Quito. ....	100
2. Análisis y Desarrollo Institucional en la PVIS de Quito.....	104
2.1. Rol de las instituciones como reglas de juego .....	111
2.2. Juego de actores dentro de la arena de acción de la Política de Vivienda de.....	117
Interés Social en Quito .....	117
2.3. Arena de acción y situación de acción de la PVIS de Quito.....	125
2.4. Situación de acción en el Desarrollo del juego de actores e instituciones de PVIS .	131
<b>Conclusiones</b> .....	137
<b>Anexos</b> .....	142
<b>Lista de referencias</b> .....	144

## Ilustraciones

### Tablas

Tabla 1: Selección de caso - Matriz ciudades latinoamericanas.....	10
Tabla 2: Componentes de las políticas públicas en el diseño de políticas .....	20
Tabla 3: Tipología en relación coherencia y consistencia objetivos y medios .....	22
Tabla 4: Mix de políticas.....	23
Tabla 5: Índice de confianza sector construcción y Volumen de construcción 2006-2016.....	61
Tabla 6: Objetivos de la política de vivienda.....	77
Tabla 7: Análisis NATO de la política de vivienda Quito .....	86
Tabla 8: Variación del mecanismo de bono SIV.....	88
Tabla 9: Relación Objetivos – medios .....	90
Tabla 10: Déficit cualitativo por año.....	106
Tabla 11: Déficit cuantitativo por año.....	106
Tabla 12: Proyectos de vivienda nueva_ DMQ 2010-2014 .....	107
Tabla 13: Proyectos de vivienda nueva_ DMQ 2010-2014 .....	110
Tabla 14: Instituciones gramática ADICO, reglas, ADIC, normas, AIC, estrategias_ Política..	113
de vivienda .....	113
Tabla 15 Actores entrevistados .....	118

### Mapas

Mapa 1: Tasas de crecimiento 2010-2016 DMQ .....	12
Mapa 2: Área urbana consolidada DMQ 2000-2014 .....	69
Mapa 3: Relación construcciones y actividad económica.....	70
Mapa 4: Relación densidad poblacional y construcciones_ DMQ 2000-2014 .....	71
Mapa 5: Relación crecimiento urbano y construcciones DMQ 2000-2014.....	72
Mapa 6: Delimitación de áreas urbanas consolidadas teórica versus plan DMQ 2000-2014 .....	73
Mapa 7: Áreas vacantes del DMQ 2015 .....	74
Mapa 8: Áreas vacantes propiedad pública del DMQ 2015.....	75

Mapa 9: Comparación distribución estratificación y rama económica con altura. ....	83
Mapa 10: Relación áreas urbanas consolidadas y localización de VIS_ DMQ 2000-2014.....	93
Mapa 11: Relación crecimiento urbano y localización de barrios legalizados y no legalizados_ DMQ 2000-2014 .....	94
Mapa 12: Relación general vivienda, barrios irregulares, mejoramiento y relocalización. ....	95

## **Figuras**

Figura 1: Marco para el análisis institucional .....	31
Figura 2: IAD énfasis estudio arena acción, interacciones y resultado.....	32
Figura 3: Reglas como variables exógenas que afectan directamente los elementos en la.....	33
situación de acción .....	33
Figura 4: Niveles de arena de acción .....	34
Figura 5: Desarrollo de las instituciones (reglas, normas y estrategias) de la Política de.....	63
Vivienda Local y Nacional.....	63
Figura 6: Índice de variación porcentual del precio promedio por zonas Quito 2000-2014.....	81
y altura permitida. ....	81
Figura 7: Proyectos destacados de VIS en Quito estado actual 2019 .....	84
Figura 8: Análisis y desarrollo institucional política de vivienda.....	105
Figura 9: Juego con normas y estrategias en regularización de barrios .....	133
Figura 10: Juego con una regla y normas en vivienda con bonos.....	135

## **Esquemas**

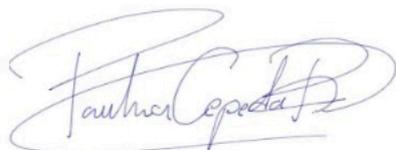
Esquema 1: Situación acción vivienda nueva_ DMQ 2000-2014.....	126
Esquema 2 : Situación de acción de vivienda nueva en áreas patrimoniales .....	127
Esquema 3: Situación de acción mejoramiento de viviendas en centro histórico.....	128
Esquema 4: Situación de acción de Regularización de barrios .....	129
Esquema 5: Situación de acción relocalización de asentamientos .....	131

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Paulina Cecilia Cepeda Pico autora de la tesis titulada “Falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas: período 2000 - 2014 en Quito” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos 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, mayo de 2020



---

Paulina Cecilia Cepeda Pico

## **Resumen**

El constante crecimiento de las ciudades ha desencadenado una serie de debates tanto teóricos como políticos y técnicos, relacionados a la confrontación de modelos de dispersión versus modelos de consolidación de la ciudad. Desde varios enfoques de acción de varios actores, fundamentados en problemáticas de vivienda, movilidad, espacio público, e incluso derecho a la ciudad, se han presentados programas con resultados exitosos o fallidos. Siendo de interés para la investigación la temática de vivienda, como parte de la búsqueda de la diversidad de población y usos dentro de las urbes. Desde la acción y decisión del gobierno local y estatal, las políticas públicas se presentan como la solución a dichas problemáticas, en función de ciertos actores privados y sociales, construyen medios que tienen el objetivo de responder a estas problemáticas pero que llegan a fallar.

Siendo posiblemente más allá de los intereses individuales del mercado o un solo actor el que beneficia o afecta dichas políticas, es decir existe un rol institucional que se suma e influye en dicha falla. Por tanto, desde un enfoque neo institucional, es de interés para la investigación responder a la pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que inciden en la falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas? Es decir, desde la acción de actores e instituciones, se generan escenarios donde la política falla, donde se establece como caso de análisis las zonas urbanas consolidadas de Quito. La ciudad desde el año 2000, presenta políticas y planes con el objetivo de consolidar la ciudad a través de varios ejes, los cuales no han generado los resultados esperados.

**Palabras clave:** políticas públicas, falla de políticas de vivienda, consolidación urbana, neoinstitucionalismo, teoría de juegos.

## **Agradecimientos**

A todos los que colaboraron con esta investigación, los cuales, con su tiempo y conocimientos, apoyaron a construir lo que a continuación se detalla, en especial a amigos, maestros y colegas que hicieron posible con su soporte y asesoría armar no solo una tesis, sino el camino a mi formación como investigadora.

## **Introducción**

En varios países de América Latina las políticas de vivienda se han enfocado en cubrir principalmente un déficit cuantitativo, por lo que se crean programas y proyectos en función únicamente de la producción masiva de viviendas nuevas en zonas periféricas. De tal manera, se deja de lado el diseño de políticas orientadas a solventar déficits cualitativos, como las direccionadas a: viviendas localizadas en zonas de riesgo, rehabilitación, mejora de viviendas, relocalización, viviendas en áreas consolidadas, densificación de áreas centrales, viviendas deterioradas y abandonadas e incluso alquiler de viviendas. Este último enfoque, permitiría abastecer a un sector de población que no encuentra alternativas habitacionales adecuadas, dentro del mercado inmobiliario. Además, contribuir a modelos urbanos que equilibren externalidades negativas y positivas en el crecimiento de las urbes (Contreras 2011).

Desde el punto de vista académico, existe un fuerte debate sobre la producción de políticas de vivienda, basado en la confrontación de la densificación o concentración y la dispersión o expansión de las ciudades latinoamericanas. En este camino se presentan varios modelos de ciudad, desde varios ejes, como el denominado “regreso a la ciudad” que se basa en la generación de oferta de vivienda en barrios consolidados o zonas actualmente deterioradas y subutilizadas (Contreras 2011). Por tanto, la eterna localización de viviendas en la periferia para solventar el déficit cuantitativo, ha empezado a tener variaciones hacia un desarrollo de ciudades denominadas más justas. De tal manera el regreso a la ciudad, o la re densificación urbana, con énfasis en zonas donde se ubican bienes y servicios adecuados, se presenta como alternativa, en principio viable, para solucionar el problema de vivienda en varias ciudades de Latinoamérica (Fuerte y Olivera 2013).

Por décadas las políticas de vivienda han ido evolucionando con enfoques desde, solventar un déficit, generar un negocio inmobiliario, o solucionar una problemática social. Mientras los modelos de ciudad en las últimas décadas han presentado interés en direcciones, ambientales, sociales, de movilidad, mercado, entre otros. Así, en la vinculación de políticas de vivienda y modelos de ciudad, se identifican tres generaciones de dichas políticas en Latinoamérica. La primera basada en generación de grandes proyectos urbanos y relocalización de viviendas, la

segunda en la necesidad de intervención pública y la tercera en la implementación de proyectos con inversión pública y privada, en zonas rentables, lo que generó la expansión desordenada de la urbe. En consecuencia, en la última década se ha presentado una nueva generación, que busca motivar la producción de vivienda en áreas consolidadas, muchas de las cuales aparentemente han fallado (Ward 2015).

La última generación de políticas de vivienda, en relación a la reutilización de áreas urbanas consolidadas, ha sido manejada desde varias justificaciones como; buscar incentivar la inversión, mejorar las condiciones de vida y la ocupación de zonas centrales o consolidadas mediante usos residenciales. Desde dicho enfoque se busca lograr la recuperación de áreas centrales y también la rehabilitación de los primeros anillos periféricos que poco a poco son parte de la urbe, y se convierten en áreas consolidadas que se encuentran actualmente deterioradas (Ward 2015). Estos programas se presentan en pro de una ciudad compacta, que gestiona el suelo vacante, abandonado o deteriorado, donde se evidencia a la vez, mejores condiciones de accesibilidad, servicios, equipamientos, entre otros.

En este punto es preciso establecer que, las áreas urbanas consolidadas se determinan en relación a; zonas altamente pobladas, concentración de infraestructura, equipamientos, usos de suelo, distancia, densidad y edificabilidad (Empresa de Desarrollo Urbano de Quito 2009). Por lo que las políticas enfocadas en estas áreas, buscan aprovechar dichas dinámicas como parte de modelos más eficientes y sostenibles de ciudad. A partir de ello muchos autores muestran que las acciones realizadas para la implementación de estas políticas urbanas, han fallado a corto o largo plazo, sustentando este fenómeno en factores como: rentabilidad, costos del suelo, movilidad, entre otros. A pesar de ello, ciertos casos no se sustentan en dichas justificaciones, o se suman a otro tipo de factores, por lo que con menor relevancia existe un acercamiento a la acción o inacción de actores sociales, privados y públicos (Jordán y Carbonetti 2009).

En efecto, desde los actores sociales, la resistencia ciudadana de grupos poblacionales de diferentes estratos, o incluso las percepciones negativas de grupos externos a estas áreas de las ciudades, influyen en la implementación de dichas políticas (Paquette y Yescas 2009). Mientras, para los actores privados muchas áreas centrales o zonas consolidadas se encuentran en los

peores puestos de interés para invertir en proyectos de vivienda, por razones no solo de rentabilidad (Duarte y Blascovi 2016). Por último, el sector público local y estatal en busca de cumplir con ciertos objetivos, actúa solo como un ente regulador o impulsor de inversión privada que deja de lado otros elementos fundamentales (Echeverría y Quentin 2009). Así, diversas razones de cada actor afectan al proceso de dichas políticas, pero además la falta de articulación entre ellos.

Del mismo modo, regresando a los factores causales, ciertas dinámicas urbanas presentan paradojas como, la relación demanda y oferta de residencia, donde para los estratos más bajos, la demanda es mayor que la oferta, mientras en los estratos más altos la demanda es menor que la oferta. Otro factor es la movilidad restringida, es decir mayor solvencia de servicios en ciertas áreas que al final no generan una red adecuada para toda la urbe. Además, altos costos de subsidios y presupuestos para restaurar o rehabilitar ciertas zonas consolidadas, visibilizándose como los principales mecanismos para solventar dichas políticas. Por último, se destaca la ausencia de políticas y planes claros, los cuales estimulen no solo la acción del mercado, sino que permitan el aprovechamiento eficiente del suelo urbano para varios sectores (Carrión 2007).

Como se menciona, a pesar que dichas políticas producen fuertes impactos y rechazos en la conformación social, política y económica de las áreas consolidadas, incentivar la ocupación de dichos lotes en forma eficiente se presenta como una solución constante en la última década. Sobre todo, fundamentada en el aprovechamiento de recursos, servicios y promover social y económicamente una diversidad de usos y población (Contreras 2011). De tal manera, la búsqueda de la diversidad de ocupación y uso de suelo, logra generar una mayor demanda por acceso a ciertas áreas, logrando incentivar la oferta y la recuperación de centralidades y áreas consolidadas en deterioro (Jacobs 1961).

En función de dicha problemática y del alcance del debate, se destaca la siguiente contradicción, por un lado, áreas urbanas consolidadas que poseen servicios, localización e infraestructura adecuada, donde la producción de vivienda social aparentemente ha fallado. Por otro lado, una constante expansión de la periferia donde la falta de servicios e infraestructura no han influenciado en la producción masiva de vivienda social, pese a la planificación y políticas

urbanas. Por lo que la tendencia a consolidar las ciudades, al parecer, al no encontrar procesos sólidos y precisos, pierde importancia en el desarrollo de políticas de vivienda y sigue recurriendo al camino seguro de la vivienda masiva en la periferia (Paquette y Yescas 2009).

Con lo argumentado hasta el momento, resulta preciso plantear la siguiente pregunta de investigación; ¿cuáles son los factores que inciden en la falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas? Con base en lo dicho, la hipótesis se fundamenta desde un enfoque neoinstitucionalista, en una interacción entre los intereses de los actores y el rol de las instituciones. Con las consideraciones tal como, los actores no presentan racionalidad ilimitada, información completa y los mercados no son perfectos. Por lo tanto, se puede presentar una relación de las conductas de poder, en cuanto a los intereses de los actores que afectan a la falla de las políticas de vivienda, pero que además se ven influenciados por un marco institucional. Finalmente, para la investigación se busca explicar la falla de las políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas, debido a la acción o inacción del mercado inmobiliario, sector público y social, entre otros actores, regidos por reglas.

Para lo cual, el objetivo general de la investigación es establecer los factores que inciden en la falla de las políticas de vivienda, en áreas urbanas consolidadas, desde un análisis de políticas públicas, con un enfoque de la interacción de los intereses de los actores y el rol de las instituciones. Con dos objetivos específicos, el primero definir las políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas y la relación objetivos – medios de su diseño e implementación, que permita entender los resultados de la misma. Segundo explicar los factores que inciden en este resultado, desde un análisis de la relación de actores e instituciones formales, a través de un marco de desarrollo y análisis institucional con base en la teoría de juegos. De esta manera, no solo se pretende evidenciar si la política falla o es exitosa, sino los factores que generan dichos resultados, desde un comportamiento de individuos.

Para el desarrollo de la investigación, se analiza cada variable, la primera la falla de las políticas de vivienda y la segunda los factores que inciden en dicha falla. Por lo tanto, en principio las políticas de vivienda serán analizadas desde dos enfoques, uno macro de las políticas públicas y otro más específico desde las políticas urbanas. De tal manera según Pressman y Wildavsky

(1973) en Parson (2007) las políticas públicas se definen como “una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas, si se hace X en el momento t1, entonces Y resultará en el momento t2”, siendo un concepto ideal. Por tanto, las políticas urbanas, a partir de este enfoque se presentan como una problemática por regularizar un conflicto a escala urbana (t1), donde se pretende obtener como resultado un cambio social o demográfico (t2), el cual puede o no lograrse (Brugué y Gomá 1998). Además, las políticas públicas pueden ser entendidas como la acción del Estado dirigido a cumplir ciertos objetivos, pero también existe una política sin intervención del Estado, esto lleva a distinguir entre política y decisión (Méndez 2010).

Por lo tanto, se comprende a las políticas públicas como un constructo dentro de un campo de acción o inacción, que nace desde el Estado pero que involucra también otros actores, con el fin de responder a ciertas problemáticas (Roth 2002). Es decir, existen varias connotaciones a la definición de políticas públicas, de las cuales analizaremos la más precisa para la presente investigación. De tal manera que, al situar a las políticas públicas como variable dependiente, esta puede ser abarcada desde tres problemáticas; desarrollo, diseño y rendimiento, cada una de estas dinámicas presentan un análisis a partir de una posible hipótesis. A partir del desarrollo se puede comprender el cambio de las políticas, desde el diseño y rendimiento la coherencia o incoherencia del proceso de decisión y políticas públicas y por tanto la falla o efectividad de las mismas.

De tal manera, siendo de interés para la investigación la falla de las políticas, varios autores teorizan dicha problemática desde diferentes enfoques. Zittoun (2015) conceptualiza la falla de las políticas desde su proceso, puesto que fundamenta que la mayoría de los teóricos lo hacen en función de los problemas no resueltos. Por tanto, la falla en el proceso se basa en la confrontación de conceptos, ideas y la acción de los actores. Mientras según Howlett y Rayner (2009) el diseño exitoso de políticas al igual que su fracaso depende de tres aspectos: 1) metas, objetivos operacionales y específicos que sean coherentes, 2) las herramientas y su calibración sean consistentes y 3) por último que las herramientas y los objetivos sean congruentes. Por lo tanto, la falta de congruencia entre objetivos y medios generan una falla de las políticas públicas, pero a través del análisis de varios momentos de las políticas y no solo de su resultado final.

Por otra parte, la variable independiente, relacionada a los factores que influyeron en el proceso, programa y política, se construye desde un enfoque neoinstitucionalista con la hipótesis de los intereses de los actores y el rol de las instituciones. Según Fontaine (2015) dicho enfoque se presenta como reacción a los enfoques estructurales, los que se basan en la idea que las acciones del Estado están dadas por los intereses individuales. Mientras el neoinstitucionalismo alude al hecho que los grupos de interés tienen un rol secundario en las decisiones estatales, siendo parte del proceso, pero no los determinantes de las políticas, donde existe un rol orientador de las instituciones encargadas de dichos procesos. De esta manera la variable independiente tiene dos puntos centrales de análisis; los grupos de interés y el rol de las instituciones.

Los procesos de las políticas públicas, desde el punto de vista de los escenarios de acción y decisión, pueden entenderse como un juego donde varios actores pueden participar y donde se visualiza el poder de cada uno de los participantes. Según Dahl (1961) en Parson (2007) el poder está definido por la capacidad de A de conseguir que B actúe de la manera elegida, por tanto, el poder está vinculado, al control e influencia, del comportamiento. Además, Bachrach y Baratz (1963) en Parson (2007), definen que el poder es el ámbito no observable de las no decisiones y las no decisiones están entendidas como la frustración de una toma de decisión con base en la acción de poder. De tal manera comprender el comportamiento de los actores permite distinguir su radio de acción y decisión que llegan a influir en los resultados de las políticas públicas.

En efecto, según González (2009) el neoinstitucionalismo es una visión de desarrollo económico, que tiene una fuerte vinculación con las instituciones, donde las regulaciones estatales dentro del mercado, dan espacio a beneficios sociales que retroalimenten dichas acciones. Para lo cual, las instituciones tienen un rol fundamental en los propósitos, objetivos y metas del desarrollo. Según North, Ostrom y Shepsle en Fontaine (2015) “las instituciones son el producto de cálculos racionales”. Cabe destacar que el neoinstitucionalismo se presenta con cuatro enfoques: neoinstitucionalismo histórico, sociológico, de elección racional y económico, siendo el último el de interés para la investigación.

En principio el neoinstitucionalismo económico se construye a partir de la teoría de acción racional, pero teniendo en cuenta que son las instituciones las que colocan las reglas del juego en

las interacciones sociales (Rodríguez 2007). Las principales diferencias con la teoría racional es que, no existe una competencia perfecta y un equilibrio en las condiciones dadas entre consumidor y productor. Además, desde este enfoque, el desarrollo se consigue a través de la acción institucional, sobre los intereses individuales, donde se introduce factores como; costos de negociación, intercambios dentro del sistema económico, actuando estas medidas como reglas del juego. De tal manera, es preciso introducir para este análisis, la teoría de juegos, que permita entender la acción más ventajosa de los actores según las reglas dadas dentro de un escenario (González 2009).

Así la gobernanza tradicional, evoluciona a nuevas formas donde nuevos actores ingresan al juego, siendo de interés la revalorización de lo local. Según Ostrom (2014) contradice la idea que la complejidad de gobernar es un caos, con únicas dos salidas; privatizar o centralizar el manejo de bienes. Para ello, la autora introduce un marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), el cual permite el análisis integral de una estructura de acción y decisiones colectivas, que permite identificar el comportamiento de los actores y el rol de las instituciones en los escenarios de acción. Lo que identifica nuevas formas de gobernar, a través de varias rutas de interacción de actores e instituciones.

Para ello, el modelo se estructura a través de tres instancias principales: variables exógenas, arena de acción y resultados, cada una de ellas conlleva un análisis específico que a la vez conecta con las otras instancias. Con énfasis en la arena de acción, la misma se estructura con siete variables de comportamiento que interactúan con siete variables institucionales. Dicha arena es el punto central de análisis, puesto que se ve influida por las variables exógenas y produce la siguiente instancia de resultados. En varias ciudades de la región las investigaciones se centran en analizar la primera y la última instancia, dejando un vacío articulador que respondería adecuadamente a entender la falla o el éxito de las políticas de vivienda (Ostrom 2014).

En el contexto latinoamericano el manejo de políticas públicas urbanas destaca el interés de los gobiernos locales por solventar déficits, modelos de ciudad, articular la periferia y revalorizar áreas urbanas consolidada (Prado 2001; Ward 2015; González 2001). Sobre todo, las políticas a partir de la intervención de varios sectores, han generado diferentes tipos de programas,

proyectos y planes. Los resultados de dichas herramientas, por un lado, han logrado motivar la ocupación e inversión en zonas que empezaban a vaciarse y degradarse, y por otro, han desencadenado acciones que no logran atraer a población e inversión, o que generaron conflictos en sus fases de desarrollo, evitando que estas puedan continuar.

Así, los resultados fallidos que han tenido las políticas de vivienda según la literatura se justifican por la falta de iniciativa política, por factores de movilidad, mercado, infraestructura, intereses, entre otros (Gili 2004; Dammert 2018; Cuenin y Silva 2017). Es decir, los factores que generan que dichas políticas fallen, responden a acciones y decisiones de ciertos sectores, con actores e instituciones establecidas, enfoque que ha tenido menor alcance (Duarte y Blascovi 2016; Esquivel 2016; Barreto 2018). En síntesis, el abordaje teórico de las políticas de vivienda en la región de Latinoamérica permite identificar un proceso complejo que busca nuevos escenarios de acción, los cuales se conectan a los actores que son parte del proceso de dichas políticas.

Como se describe hasta el momento, la problemática de solventar un déficit de vivienda, con énfasis en la región de Latinoamérica, conlleva la búsqueda de nuevos modelos ciudad y mecanismos de aprovechamiento urbano, como parte de una nueva generación de vivienda. En este sentido, buscando responder a la pregunta de investigación, se plantea un análisis desde las políticas públicas, con un marco (IAD), que permite vincular actores e instituciones, como factores que influyen en los resultados de dichas políticas. Así, la literatura en cuanto a la temática, presenta un limitado énfasis sobre dicha hipótesis, destacando otros factores transversales. Para ello, la estrategia metodológica comprende dos momentos centrales, la selección de caso que incluye la delimitación del área de estudio y la sistematización de la recolección de la información, en función de fuentes primarias y secundarias.

Primero con base en la revisión de literatura, la selección de caso se realizará mediante una matriz de ciudades capitales latinoamericanas, las cuales han presentado políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas y que permiten comparar ciertas dimensiones para establecer un caso atípico<sup>1</sup> de estudio. La selección de caso a partir de la relación de la variable dependiente,

---

<sup>1</sup> Ciertos autores sintetizan las tipologías de estudio de caso en; típico, atípico, prototipo, desviado, crucial y arquetipo. Se selecciona un caso atípico puesto que se busca entender contradicciones de las variables.

resultados con énfasis en la falla de las políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas y la variable independiente, interacción de actores e instituciones (reglas), se puede observar en la Tabla 1. Como primer punto se discrimina las políticas parcialmente exitosas y exitosas, contando como fallidas solo los casos de Quito, Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala y Lima.

Dentro de la revisión de literatura ciertas dinámicas justifican los resultados de políticas de vivienda a partir de, los niveles de urbanización que sufren las ciudades, los tiempos de recorrido, el costo de suelo y vivienda, el tipo de inversión principal, las densidades poblacionales, siendo factores que involucran a actores, pero no explícitamente (Ward 2015). En la Tabla 1 con base en la comparación de las variables, se puede observar contradicciones en cuanto a, déficit cualitativo y cuantitativo, efectos de precio de suelo en asequibilidad e inversión inmobiliaria, crecimiento urbano, niveles de urbanización y tiempos de recorrido, derecho a la vivienda y resultados de las políticas de vivienda.

Por esta razón, la ciudad seleccionada según la matriz es Quito y se presenta como un caso atípico debido que a pesar que el Estado se compromete en garantizar una vivienda adecuada, es la que más tarde lo hace. En 2008 con la Constitución del Ecuador se establece el derecho a la vivienda y hábitat adecuado, pero desde el 2000 la planificación del alcalde desarrolla ejes de acción para este fin. Además Quito presenta el mayor déficit cuantitativo de vivienda entre las ciudades comparadas, en relación a uno de los menores déficits cualitativos de la región. De las cuatro ciudades con resultado fallido, Quito se presenta como la ciudad con la menor inversión del sector inmobiliario, y uno de los menores porcentajes del costo de la tierra dentro del costo final de la vivienda. Por lo tanto los costos de suelo en Quito siguen presentando rentabilidad, pero el vaciamiento urbano es creciente.

En síntesis, la ciudad de Quito presenta una variable dependiente que se cumple pero la independiente presenta anomalías, es decir no es un mercado de suelo inaccesible, no genera baja rentabilidad para el desarrollo inmobiliario, sus niveles de urbanización son bajos y su crecimiento urbano alto y constante, con tasas negativas de densidad poblacional al interior de la urbe y bajos tiempos de recorrido. Por lo que es el caso atípico que se busca analizar, el cual no responde a los factores tradicionales que explican dicha dinámica.

Tabla 1. Selección de caso - Matriz ciudades latinoamericanas

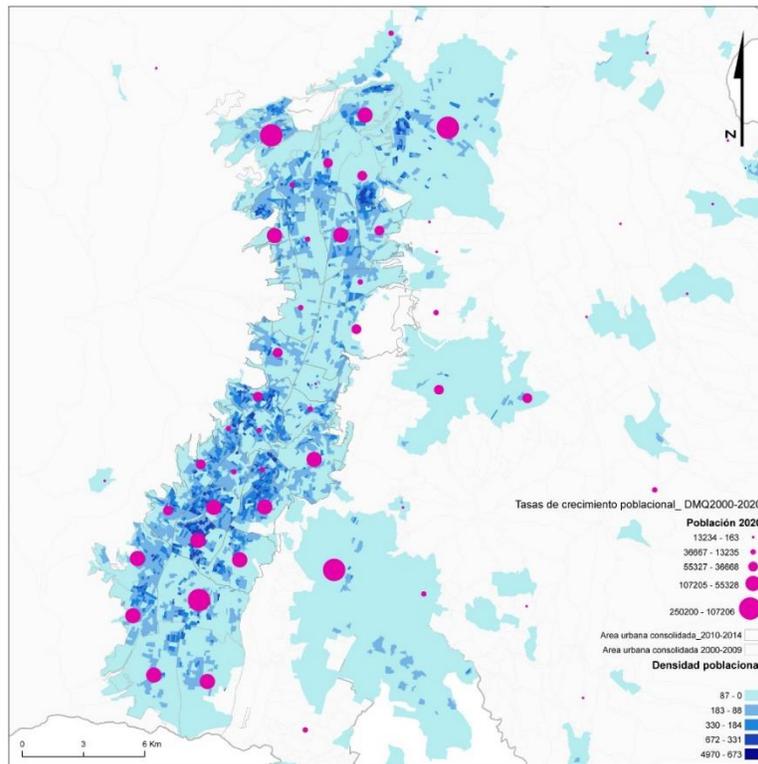
Ciudad	Año vivienda como derecho o constitucional	Medios de políticas de derecho a vivienda adecuada por país	Tipo de política de vivienda en áreas consolidadas	Resultado en la política implementada	Tierra parte del costo de vivienda (% precio)	Déficit cuantitativo de vivienda hogares urbanos (%)	Efecto precio tierra en asequibilidad de vivienda 60m2 (%)	Precio de la solución de vivienda más barata	Déficit cualitativo de vivienda hogares urbanos (%)	Inversión en sector inmobiliario	Nivel de proceso de urbanización	Densidad demográfica área urbanizada Hab/km2 2009	Área urbana km	Consumo tiempo de recorrido hora/día 2007	Crecimiento urbano 2000-2018
Quito	2008	Estado beneficios sociales incluye vivienda. Estado garantiza acceso vivienda adecuada y decente	Plan Equinoccio 21, Plan General de Desarrollo Territorial, programa Pon a Punto tu casa	-	10	17	14	\$ 20,000.00	15	+	50-70%	9200	380	0.60	55%
Ciudad de México	1917	Estado proporciona programas de vivienda social a través de mecanismos financieros, centrándose en hogares de bajos ingresos.	Ley de Reconstrucción, programa Bando Dos	-/+	18	2	10	\$ 19,697.00	25	+++	70-80%	6671	2884	1.46	29%
Bogotá	1991	Estado proporciona programas de vivienda social a través de mecanismos financieros, centrándose en hogares de bajos ingresos.	Plan de Ordenamiento Territorial, Programa Metrovivienda VIS en estrato 6.	-/+	14	9	12	\$ 12,290.00	10	++	70-80%	14755	523	1.13	13%
Santiago de Chile		No se menciona la vivienda como compromiso del Estado	Programa Quiero mi barrio	-	16	4	9	\$ 42,420.00	12	+++	80%+	8814	678	1.44	35%
Ciudad de Guatemala	1985	Estado proporciona programas de vivienda social a través de mecanismos financieros, centrándose en hogares de bajos ingresos.	Programa Mejoramiento Barrial, Ejecución de subsidios	-	15	15	12	\$ 17,766.00	34	++	70-80%				31%
Lima	1193	Estado proporciona programas de vivienda social a través de mecanismos financieros, centrándose en hogares de bajos ingresos.	Regularización de Tenencia, Alquiler vivienda	-	17	10	34	\$ 18,120.00	33	++	70-80%	11528	735	1.21	17%
Montevideo	1918	El Estado facilitará construcción de vivienda y desarrollo de mecanismos financieros accesibles a la proporción más alta de hogares con prioridad a los de bajos ingresos.	Fucvam	+	45	2	10	\$ 36,474.00	24	+	80%+	6509	196	0.75	3%
Buenos Aires	1994	Estado beneficios sociales incluye vivienda. Estado garantiza acceso vivienda adecuada y decente	Programa de mejoramiento de barrios Promeba	-/+	6	4	16	\$ 44,228.00	33	+++	80%+	3388	3883	1.08	87%

Fuente: Información construida con base en Bouillon (2012).

En Quito la búsqueda de consolidar la urbe nace de los problemas urbanos como: desorden en el crecimiento urbano, desequilibrio en densidades, equipamientos y servicios producto de la expansión urbana, largos desplazamientos de los ciudadanos y carencia en movilidad desde las zonas más periféricas (Empresa de Desarrollo Urbano de Quito 2009). Además, existen otros problemas de tipo socioeconómicos: pobreza, carencia en atención a población más vulnerable, baja productividad y concentración de actividades económicas. Por lo tanto, desde el 2000, se plantea un modelo de ciudad compacta, para frenar el crecimiento de la mancha urbana, y lograr nuevos desarrollos de ocupación densificada (Innovar.uio 2009).

En suma, dicha propuesta tenía como uno de sus principales objetivos, promover el suelo urbano para vivienda de interés social, facilitar la oferta de vivienda para diferentes estratos y dar solución a la demanda de vivienda en todos los niveles de ingreso al interior de la urbe. Para lo cual se promovía instrumentos como: rehabilitar las construcciones patrimoniales existentes, recuperar las áreas residenciales existentes, regenerar el sector habitacional deteriorado e impulsar la participación ciudadana en la producción de vivienda (Innovar.uio 2009). Pero, además, en Ecuador a partir de 1998 se estable un subsidio a la vivienda, siendo un bono entregado para personas de escasos recursos. Dicho instrumento ha sufrido alteraciones y manejos políticos y económicos, que ha generado ciertas calibraciones, logrando en la última década aumentar la cantidad de bonos articulados. El bono se destaca como un instrumento que influye en los resultados tanto desde la acción pública, privada y social para generar vivienda.

Por lo tanto, en relación a la falla de las políticas de vivienda, la problemática se visualiza a partir de tres antecedentes en cuanto la relación de los objetivos y medios que no han sido congruentes. Primero ciertos proyectos de vivienda social promovidos en zonas centrales a partir de dichas políticas, han sido planteados, pero no ejecutados hasta la actualidad (2019). Segundo los programas como "Pon a punto tu casa", plan para rehabilitar viviendas y barrios, tienen alcances muy reducidos en función de los presupuestos. Tercero las tasas de crecimiento como se observa en el Mapa 1 muestran zonas centrales consolidadas de la ciudad, que constantemente pierden población residencial. De tal manera, se establece como período para la investigación, 2000-2014, abarcando tres alcaldías y de manera contextual el período 2014-2019 (Empresa de Desarrollo Urbano de Quito 2009).

**Mapa 1. Tasas de crecimiento 2010-2016 DMQ**

Fuente: Información construida a partir de Instituto de la Ciudad (2015)

En relación a la recolección de la información, se realizará la adaptación de los modelos teóricos antes expuestos y la conformación de ámbitos observables teóricos y empíricos. La metodología a emplear es mixta, se busca utilizar métodos cualitativos y cuantitativos, además de técnicas espaciales que permitan solventar y triangular la investigación. De tal manera la información primaria se construye en base a 35 entrevistas realizadas a ciertos actores que forman parte de los sectores involucrados en los ámbitos de observación, además se realiza recorridos a los proyectos implementados en el período de análisis. La información secundaria se obtienen de la sistematización de planes, leyes, ordenanzas y normativas a nivel nacional y local en relación a las políticas de vivienda, además de otros documentos referentes como artículos de prensa. En cuanto a los métodos espaciales, se pretende delimitar las áreas urbanas consolidadas en Quito. Para ello, primero se toma en cuenta la delimitación realizada desde los documentos de planificación local y segundo la especificación teórica de áreas urbanas consolidadas. Es así que mediante el uso de técnicas espaciales se realiza una confrontación de variables, logrando establecer por un lado las áreas urbanas consolidadas y posteriormente compararlas con la

localización de los proyectos de vivienda social promovidos e implementados, en función de las políticas de análisis. De esta forma se espacializa los resultados de las políticas de vivienda en relación al objetivo de derecho a la ciudad y hábitat adecuado para todos los grupos poblacionales y como parte de la meta de redensificación urbana en Quito. El mapa nos permite establecer localización y limitación de los efectos a estudiar, pero dicha herramienta no justifica la falla ni la relación de poder, actores e instituciones.

Para ello la tesis se desarrolla en cuatro capítulos. El primero en relación a la discusión teórica, que permite posicionar la manera de analizar las políticas de vivienda, desde las políticas públicas. El segundo capítulo permite ubicar el debate de la última generación de políticas de vivienda en el contexto Latinoamericano, estableciendo el alcance con que la temática ha sido abordada. Los capítulos tercero y cuarto, desarrollan el caso desde la variable dependiente en primer lugar y posteriormente la independiente. Por último, esto nos permite llegar a establecer conclusiones que principalmente se encaminen a la pregunta e hipótesis de investigación.

En conclusión, a partir de la teoría, la falla de las políticas de vivienda se llega a demostrar en relación a resultados esperados y logrados, destacando hasta ese punto una relación racional. Para lo cual la investigación busca sumar en principio otros aspectos del proceso de la política y además evidenciar que factores generan dicha falla desde el comportamiento de actores. De tal manera los agentes mencionados tienen ciertas reglas que cumplir dentro de esta lógica, por lo tanto, no son individuos con racionalidad ilimitada que determinan la ciudad únicamente desde sus intereses. Justamente, para ello, se busca analizar el juego o escenario, en el cual un actor resulta ganador, es decir no todos pierden al fallar una política, pero con base en cumplir reglas formales o informales, lo que permite evidenciar que no solo el interés por ocupar el suelo vacante de manera rentable, es el factor determinante en dicha problemática.

## Capítulo 1

### Falla de las políticas públicas desde un enfoque neo institucionalista

El desarrollo de la investigación se construye desde un acercamiento teórico a la problemática en dos puntos centrales: desde la falla de las políticas pública, como variable dependiente y a partir de un enfoque neo institucionalista económico en relación a los factores que inciden en dicha falla, como variable independiente. El primer punto contiene una instancia de definición de políticas públicas con dos acápites. El acápite uno relacionado a la temática de políticas urbanas como delimitación del sector en estudio y el segundo acápite se refiere a la forma de abordar el tipo de problemática en estudio, por lo tanto, se puntualiza en la teoría de Howlett, relación objetivos medios, para identificar la falla de políticas.

El segundo punto desde la perspectiva teórica contiene la delimitación del enfoque más oportuno para el desarrollo de la hipótesis de investigación, siendo este el neo institucionalismo. A partir de ello se establece siete acápites. El primero relacionado al posicionamiento de la investigación en un enfoque neo institucionalista económico. El segundo referido al acercamiento de la temática en estudio dentro de las teorías de Ostrom, en específico de la gobernanza económica. Con la exposición de lo anterior, en los siguientes cinco acápites se genera argumentos que permitan comprender, el marco “Análisis y Desarrollo Institucional” (IAD) construido por Ostrom. Dicho marco contiene tres ejes centrales, variables externas, arena de acción y resultados. Finalmente se pone énfasis en la arena de acción, producto de la interacción de actores y situaciones dentro de un marco de instituciones.

#### 1. Problemática abordada desde el análisis de las políticas públicas

La definición de políticas públicas puede tener varias connotaciones, las cuales se vuelven precisas o más adecuadas de acuerdo a la pertinencia de la investigación. Según Roth (2014), las políticas públicas fundamentan su origen a partir de la búsqueda de ciertos actores, por regular el espacio social. Por lo que dichas políticas se refieren a la esfera pública y colectiva, siendo necesario un acercamiento al significado de público, para determinar el tipo de insatisfacción que dichas políticas deben responder (Parsons 2007). Por lo que, la esfera pública al ser la base de

interés de las políticas públicas se identifican dos elementos principales; conflictos colectivos y actores diversos.

Existen dos cuestionamientos fundamentales que inciden en las políticas públicas; la dicotomía de lo público y la relación de esferas privadas y públicas, puesto que no existe un límite claro entre las mismas. Por lo tanto, la necesidad o insatisfacción de un bien público genera que el Estado busque maneras de solventarlas, a través de varios mecanismos. De tal manera que, en el proceso de generación de la oferta del bien, se puede generar una insatisfacción mayor y provocar un desequilibrio en el ciclo de la demanda de bienes públicos y privados (Parsons 2007). Es así que lo público no posee un límite específico, pero es la esfera donde se presenta la insatisfacción colectiva, que da lugar a las problemáticas a solventar (Valencia y Germán 2011).

Cabe destacar que las políticas públicas se pueden entender desde tres dimensiones; estructura política, proceso de las políticas y contenido de las políticas; donde el proceso de las políticas son inputs (insumos) y outputs (resultados) (Parson 2007; Méndez 2010). A partir de estas distinciones se hace un acercamiento a varias definiciones de políticas públicas. Según Velásquez (2009) existen más de veintinueve definiciones de políticas públicas desde diferentes autores, además según el autor dichas definiciones presentan ciertas imprecisiones. En tal sentido Velásquez las categoriza en cuatro tipos: 1) tipo normativa, 2) inexactitud de todos los elementos e instrumentos, 3) muy generales y 4) carentes de construcción de una definición propia.

Es así que dentro del primer grupo se encuentran definiciones como las de; Kraft y Furlong u Ocampo en Velásquez (2009) para los cuales la política es la inacción o acción del gobierno, u organización que responde a ciertos problemas de tipo público o de interés común. Dentro del segundo grupo se destaca las definiciones de Meny y Thoening en Roth (2014), los cuales de manera menos completa enuncian que las políticas públicas son la acción de autoridades públicas para la sociedad, el cual contiene un programa de operación. Un tercer grupo con definiciones muy generales como la de Dye que define a las políticas públicas como, lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer. En el mismo grupo se destaca la definición de Hecló en Velásquez (2009) que determina que son el curso de acción bajo una autoridad gubernamental.

Según el autor un cuarto grupo se presenta a partir de la no construcción de una definición propia, o solamente la citación de ciertas definiciones, o la construcción de definiciones incompletas. Dentro de este grupo se encuentran las propuestas diseñadas por Aguilar y Theodoulou (Velásquez 2009). Con base en el análisis de las definiciones expuestas, Velásquez construye su propia definición, determinando a las políticas públicas como un proceso que integra acciones, decisiones, inacciones, instrumentos y acuerdos. Los cuales incluyen la acción tanto de autoridades públicas, como la participación de actores sociales y privados. Es así que, para el autor, las políticas públicas se encaminan a resolver problemáticas, creando un ambiente o escenario que a la vez mantienen y del cual también se nutren.

Por último, según Roth (2014) las políticas públicas son designaciones de programas y propósitos que nacen en las autoridades públicas y contienen un conjunto de objetivos colectivos. Objetivos que son tratados desde medios y acciones de la institución gubernamental que permiten orientar el comportamiento de actores, con el fin de responder a una determinada problemática. A partir de ello se puede destacar cuatro elementos centrales: 1) problemas o necesidades colectivas insatisfechas, 2) implicaciones de una autoridad pública, 3) determinación de objetivos y 4) procesos (Roth 2014). Cabe destacar que dicha definición es la más precisa para los objetivos de la presente investigación.

En síntesis, las políticas públicas intervienen en distintos sectores, tanto económicos como sociales, no solo buscando solucionar problemáticas sociales, sino también dinamizando actividades económicas. Es así que en el ámbito urbano las políticas públicas, permiten comprender el impacto de las acciones Estatales y locales, con interacción privada y social en un espacio local. Es decir, el objeto de cobertura para dichas políticas es la ciudad, no solo como un espacio sino como el lugar de decisión y acción. Según Coraggio (1997), las políticas públicas se pueden diferenciar en, macroeconómicas, económicas sectoriales, sociales, regionales y urbanas. Es así que la vivienda por un lado es una política social, pero por otro dentro del contexto urbano, es parte del ordenamiento y mercado del suelo. Por lo que es necesario contextualizar las políticas urbanas, no solo como un orden local, sino como parte de la superación entre la dicotomía del poder local – global, en cuanto a la provisión y producción de servicios y desarrollo.

### **1.1. Políticas públicas urbanas**

Las políticas públicas urbanas son un subsector de las políticas públicas, el cual se encarga de estudiar aspectos materiales e institucionales en relación a la ciudad (Vásquez 2013). Según Williams en Brugué y Gomá (1998) la incidencia de las políticas públicas en las ciudades permite un nuevo análisis desde los estudios urbanos. De tal manera a partir del Estado de bienestar, las políticas urbanas tenían dos caracteres: primero un institucional, vinculado a la actuación del gobierno local y segundo uno sustantivo, relacionado a las intervenciones públicas en las ciudades. Ambos sentidos no tomaban en cuenta el carácter urbano, para ello la definición de políticas urbanas incluye la alusión a tres implicaciones: 1) teoría de consumo colectivo, 2) sistema urbano como unidad espacial y 3) su relación con el Estado mediante las políticas públicas.

La primera implicación se refiere a la necesidad de solventar problemas de consumo colectivo desde las decisiones públicas. Dunleavy en Brugué y Gomá (1998) establecen un modelo para ubicar los problemas de carácter social dentro de los bienes colectivos. Por lo que establecen varios ámbitos a tratar en las políticas urbanas como; vivienda, infraestructura, transporte, educación, sanidad y servicios sociales. La segunda implicación define una relación de la estructura territorial y los modelos económicos, los cuales determinan divisiones sociales y económicas del espacio. Por lo que, desde este punto de vista, el sistema urbano que se presenta actualmente, es un mercado principalmente de suelo, los que a su vez se convierte en modos de producción que generan dos dinámicas en el espacio; urbanización (nuevo espacio urbano) y remodelación (intervenciones en el espacio existente) (Brugué y Gomá 1998).

La tercera implicación es la vinculación del sistema urbano, con el ámbito estatal mediante las políticas públicas. De tal manera, las divisiones económicas y sociales del espacio presentan ciertas contradicciones. La primera en relación a los mercados laborales y límites del mercado y la segunda en relación a los déficits de servicios en relación a su localización y los límites del mercado de vivienda, siendo necesario la actuación pública para controlar dichas contradicciones. En consecuencia, de las tres implicaciones descritas los sectores en los que interviene las políticas públicas urbanas, a nivel general son: planeación de usos, transporte colectivo, oferta de servicios

en relación a equipamientos e infraestructura, definición de estructura económica del territorio y acceso a vivienda en todo aspecto (Brugué y Gomá 1998).

Cabe destacar que el término política tiene tres connotaciones, mejor diferenciada desde tres palabras anglosajonas; policy, polity y politics. De tal manera anteriormente se mencionó a las políticas urbanas entendidas como policy, es decir el campo de acción concreto. Es así que desde el punto de vista “politics”, es decir desde la política como actividad, según Castells (1979) la política urbana es parte de los procesos urbanos y de las interacciones sociales, que evidencian ciertos problemas en la ciudad, los que posteriormente se vuelven políticos. De tal manera se llegan a presentar micro sociedades o comunidades urbanas que son la arena donde se ejerce el poder político. Hunder y Dahl en Castells (1979) presentan dos perspectivas de la estructura del poder local. Por un lado, Hunter describe a la sociedad local como una pirámide de poderes, ubicando en la cúspide “la elite”, mientras Dahl determina una idea de pluralidad política y de intereses, donde se presenta un juego político.

Es preciso para la investigación posicionar ambas visiones de política. La política urbana desde dos ámbitos posibles; como proceso político que se enfrenta a fuerzas sociales, o como política local ligada al tratamiento de problemas urbanos dentro de una estructura social. Y en ese camino la política urbana presenta dos puntos que la vinculan a la realidad social en un ámbito local; planificación urbana y movimientos sociales urbanos. La primera es una interacción de organización de espacio y condiciones sociales de reproducción de fuerza de trabajo, mientras que la segunda es un estudio de luchas de clase y luchas políticas (Castells 1979). En conclusión, el análisis de la política urbana se ve regido a dos elementos; prácticas (policy) y estructuras (politics). Siendo necesario definir el sistema de prácticas urbanas, que se articulan con la estructura social y el sistema urbano, desde el acercamiento en varias escalas de la arena de acción.

En consecuencia, en principio el análisis de las políticas urbanas desde las políticas públicas permite identificar a la misma como un proceso con énfasis en su contenido y características, donde se presenta una interacción entre actores. A lo cual se suma una articulación del sistema urbano, tanto en estructura como organización social que determinan una serie de agentes

urbanos en cada sistema de lugares. Al presentarse una evidente práctica social, la relación de las organizaciones internas se presenta como unidades colectivas que apuntan a problemas de consumo colectivo (Castells 1979).

Es así que, en esas interacciones, acciones y prácticas, existen varios problemas analíticos de políticas públicas que pueden ser tratados, como: cambio o continuidad, efectividad, eficacia o falla, toma de decisiones, entre otros, siendo de interés para la investigación destacar la falla de las políticas públicas. Es decir, la práctica de las políticas de vivienda al interior de su proceso presenta incongruencias que desencadenan la falla de las mismas. Pero transversalmente para la investigación es parte de los objetivos, comprender como los agentes e instituciones influyen en esta falla, analizando a estos actores desde un punto de vista de intereses y poderes individuales y colectivos.

### **1.2. Falla de políticas públicas**

La falla de las políticas públicas se presenta como una problemática abordada tanto por hacedores de políticas, burócratas, expertos o grupos de interés. Este debate además puede centrarse en el contenido, proceso o implementación de las políticas públicas. Es así que existen varias formas de observar la falla o fracaso de las mismas. De tal manera una política fracasa en función de no lograr; objetivos, metas, expectativas, dentro de las fases mencionadas. Pero además McConnell (2015) identifica tres momentos donde se presenta la falla; proceso, programa y política. Es así que las diversas connotaciones que puede tener, se basan en factores como los intereses de los grupos que identifican el fracaso o un espacio que genere cierto impacto político de poder (Zittoun 2015).

Según Zittoun (2015) existen tres diferentes aproximaciones al término. La primera es la forma más tradicional, que relaciona a la falta de coordinación entre, resultados esperados y resultados logrados, dentro de las etapas de implementación y evaluación del proceso de las políticas. Por lo que Howlett y Rayner (2009) define que el fracaso de una política, así como su diseño exitoso depende de tres aspectos: 1) objetivos coherentes, 2) herramientas y calibración consistente, 3) herramientas, calibración y objetivos congruentes. Es así que como se observa en la Tabla 2, existen tres niveles de decisiones de las políticas: gobernanza, operatividad y administración, en

los cuales cada uno de los componentes: objetivos y medios, desarrollan un elemento que a la vez debe ser consistente y coherente con los demás. Cabe destacar que la forma tradicional de ver la falla de políticas se fundamenta en la definición de políticas públicas de Dye en Velásquez (2009, 152): “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

**Tabla 2. Componentes de las políticas públicas en el diseño de políticas**

	Niveles de decisión de políticas			
	Niveles de acción	Gobernanza	Nivel operativo	Medidas específicas
		Modo de Gobernanza	Estilo de implementación	Administración pública
<b>Componentes de las políticas</b>	<b>Objetivos</b>	Metas	Objetivos operacionales	Objetivos específicos
	<b>Medios</b>	Preferencias de Implementación	Herramientas operacionales	Herramientas de calibración

Fuente: Adaptado de Howlett 2009, Fontaine 2015

Una segunda aproximación se fundamenta desde la etapa de evaluación, según Lasswell en Zittoun (2015) existen varias condiciones internas y externas que determinan el éxito de las políticas. Ciertos autores como Pressman y Wildavsky en Zittoun (2015) asocian una relación con los instrumentos que son necesarios para problemas y objetivos de ciertas políticas en la etapa de implementación. Por último, la tercera connotación, según Lindblom en Zittoun (2015) determina que más allá de los objetivos, son factores como la causalidad, racionalidad limitada, o análisis prueba error que pueden generar ciertas fallas de políticas. Esta tercera aproximación al término, se basa en la agenda de problemas para lo cual según Bachrach, Baratz, Schattschneider, Cobb y Elder en Zittoun (2015), el bloqueo de la agenda genera la falla de políticas.

De tal manera la forma tradicional de observar la falla no es la única determinante, es así que como se mencionó, McConnell (2015) analiza los posibles desafíos metodológicos que se presentan para comprender los tipos y grados de falla. El autor argumenta que la literatura se centra por un lado en el análisis de la falla, desde interpretaciones causales o racionales de relación costo-beneficio y, por otro lado, en la tradicional forma de ver la falla desde el no cumplimiento de objetivos. De esta manera es posible que una política logre cierto éxito a pesar de no alcanzar los objetivos. Algunas de las dificultadas metodológicas que se presenta al analizar la falla son: diferentes puntos de referencia, áreas grises, quién considera la falla, percepciones diferentes y variaciones en el tiempo. Es así que para el autor la falla se presenta como arte y artesanía, es decir una realidad ambigua y compleja de comprender.

Por consiguiente, es de interés para la investigación, las tres instancias de falla que identifica McConell: proceso, programa y política, sumadas al punto de vista del enfoque tradicional de análisis de falla, por el no cumplimiento de objetivos propuestos versus resultados logrados. Es decir, combinar los tres momentos de McConell (2015) dentro del análisis objetivos medios de Howlett (2009). En principio las tres categorías analíticas de McConell son;

- Procesos, entendidos como la fase donde se determinan problemas, decisiones, diseños y evaluaciones de las políticas. Al momento que los gobiernos no logran estructurar políticas de la manera que esperan y sumado a la falta de apoyo, estas políticas fallan.
- Programas, es la fase que lo diseñado busca instrumentos para ser implementados. La falla que se presenta se relaciona a no lograr los resultados en relación a los grupos meta, debido a una falta de apoyo en la implementación.
- Política, se refiere a los roles de actores, gestión de conflictos en el diseño e implementación de un documento de política pública. Los resultados fallan al no ser logrados los objetivos y además repercuten en la gobernanza y la reputación política.

Finalmente, la forma tradicional objetivos medios desarrollada por Howlett y Cashore (2009), presenta seis elementos de análisis. Con dos factores, objetivos y medios en tres niveles; conceptuales, operativos y administrativos. En el análisis de estos factores existen tres condiciones, expuestas anteriormente;

- Primero la coherencia de objetivos, según Weston y Pierre- Antoine (2003) la coherencia de las políticas se relaciona a la coordinación y complementariedad de las mismas y que estas no presenten contradicciones. Según Olivie y Sorroza (2006), existen tres dimensiones de coherencia: 1) coherencia horizontal, 2) coherencia vertical, 3) coherencia temporal.
- Segundo, la consistencia de medios se analiza a través de la taxonomía NATO, según Hood (1986), son cuatro instrumentos básicos que poseen los gobiernos, Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.
- Tercero, la relación consistencia y coherencia según la Tabla N°3, muestra una matriz entre la combinación de instrumentos y objetivos para identificar que estos sean; Óptimos, Mal dirigidos, Ineficaces, o Fracasen, según la congruencia final de dicha relación.

**Tabla 3. Tipología en relación coherencia y consistencia objetivos y medios**

		Instrumentos	
		Consistente	Inconsistente
Objetivos	Coherente	Óptimo	Ineficaz
	Incoherente	Mal dirigido	Fracaso

Fuente: Adaptado de Howlett y Rayner 2007

En este sentido, para comprender como estos objetivos son coherentes, según Olivé y Sorroza (2006) en Cuesta (2017), la coherencia se entiende como la forma que interactúan diferentes políticas para lograr los objetivos y posiciona tres dimensiones de coherencia: 1) horizontal como una política se apoya en otra, 2) vertical como eficacia en las políticas, 3) temporal entendida como continuidad en el tiempo. Por lo que, la coherencia horizontal se refiere a lograr articular las políticas entre los diferentes niveles de gobierno y entre ejes de políticas, la coherencia vertical a la relación entre niveles, objetivos e instrumentos planteados y realizados, y la coherencia temporal a que estas políticas sean de Estado y no de turno, es decir que logren continuidad.

En cuanto a los instrumentos o medios, son los recursos que ponen en acción los gobiernos para llevar a cabo sus objetivos de políticas públicas. De tal manera existen dos tipos de instrumentos; sustantivos que son propios de la situación o procedimentales que son propios de la intervención. La elección de instrumentos no solo es un ejercicio técnico, sino incluye contextos sociales, económicos y políticos. Según Howlett (2004) existen dos generaciones de teorías de instrumentos, la primera en relación a facilitar el uso, diseño y selección y la segunda en cuanto a los conflictos, opciones y complementariedad. En esta segunda generación se destaca la mezcla o mix de instrumentos. Los cuales se basan en cuatro preceptos: 1) diseño de políticas con combinación adecuada de instrumentos, 2) gama completa de instrumentos, 3) presiones por instrumentos basados en incentivos, 4) búsqueda de nuevos instrumentos.

Con el fin de agrupar diferentes tipos de instrumentos en categorías, se presenta la taxonomía NATO, donde Hood (1986) determina que los gobiernos afrontan problemas públicos mediante el uso de cuatro recursos; 1) información (nodalidad), 2) poder legal (autoridad), 3) capacidad económica (tesoro), 4) organizaciones formales (organización). Según Howlett el papel de los

instrumentos y la combinación de ellos en cuanto su consistencia, puede llegar a resultados exitosos o fallidos en las fases de implementación o programas de las políticas públicas. Según Howlett y Rayner (2007), como se observa en la Tabla 4, este es un set de ocho tipos de instrumentos básicos con el que se construye cualquier mix de instrumentos de políticas, los cuales también son parte de la toma de decisiones de actores, que se ven afectados por, la cultura política y divisiones sociales, entre otros factores que influyen en las limitaciones que operan en dichos agentes.

**Tabla 4. Mix de políticas**

	Nodality	Authority	Treasure	Organization
<b>Substantive</b>  <b>General Purpose of Instrument Use</b>	Advice Training Reporting Registration	Regulation Self-Regulation Licences Census-taking	Grants User Charges Loans Tax Credits Polling	Administration Public Enterprises Policing Consultants Record-Keeping
<b>Procedural</b>	Information provision/ withdrawal	Treaties Advisory committees/ commissions	Interest group funding/ creation	Conferences Commissions of Inquiry Government Re-organizations

Fuente: Howlett y Rayner (2007)

En conclusión, así como varios autores vinculan a la falla con, los obstáculos de implementación, no conseguir objetivos, resultados negativos, falta de aplicación de políticas e incluso consecuencia de resultados políticos negativos (Newman y Head 2015; Zittoun 2015). Estos no llegan a especificar una comprensión articulada, desde las reglas que se refieren en las políticas y que influyen en el proceso, con relación a los actores y por lo tanto se produce una falla. De tal manera una vez comprendida la conceptualización de la falla de políticas públicas, se desea comprender los factores que inciden en la misma. Con ese fin se plantea analizarlos desde un enfoque neoinstitucionalista.

Lo anterior se sustenta puesto que el enfoque neoinstitucionalista, nos permite no solo comprender la interacción entre actores, sino principalmente el rol que desempeñan las instituciones en dichos escenarios. Según Eslava (2010) el neoinstitucionalismo toma en cuenta la influencia que se da entre actores bajo la interacción con las instituciones, permitiendo comparar marcos institucionales y arreglos organizacionales. En tal sentido se destaca la presencia de dichos agentes no solo de manera egoísta, dentro de un juego colectivo.

## 2. Enfoques neo institucionalistas y la importancia de las instituciones

En principio para analizar las políticas públicas se presentan varios enfoques teóricos que responden a paradigmas epistemológicos; positivistas, pospositivistas, teoría crítica y constructivistas. A partir de los cuales se establecen marcos, teorías y modelos para el análisis de las políticas públicas (Roth 2014). Según Roth (2014) existen cuatro enfoques para el análisis de las políticas públicas: 1) tradicional y racionalista, 2) neo institucionalista, 3) cognitivista, e 4) interpretativista. El primer enfoque denominado racionalista se refiere a la teoría de los intereses de los actores que inciden en las políticas públicas, y plantea tres marcos; neocorporativista, teoría de redes y comunidades de políticas.

El segundo enfoque, neo institucionalista es planteado como una teoría intermedia donde el principal papel es de las instituciones, entendidas como construcción de sentido y factor de orden para las acciones de los actores. Este enfoque existe tres tipos de marcos: sociológico, histórico y elección racional o económico (Roth 2014). Un tercer enfoque, cognitivista tiene base en las ideas, las cuales determinan la acción de los actores en los procesos de políticas públicas. Desde este enfoque, se plantea dos marcos: coaliciones de promotores y análisis por el referencial. Por último, el enfoque interpretativista, se refiere a las evidencias para comprobar una hipótesis. Se plantea dos marcos: análisis narrativo y análisis deliberativo. Cada uno de los enfoques expuestos nace de tres elementos, intereses, instituciones e ideas (Roth 2014). Cabe destacar que el enfoque más oportuno para la investigación se presenta desde la interacción de instituciones y actores, es decir neoinstitucionalista.

El enfoque neoinstitucionalista, tiene su origen en el viejo institucionalismo, el cual presentaba un carácter principalmente descriptivo y lograba interponer el comportamiento de ciertas personas sobre las instituciones. En dicho institucionalismo los individuos son autónomos con respecto a las reglas, los cuales asumen causalidad en una única dirección. Mientras el nuevo institucionalismo se basa en las estructuras y organizaciones que rigen las conductas individuales. Siendo un factor importante en este enfoque la presencia de estructuras del sector público, donde las instituciones, entendidas como las reglas, tienen un rasgo ordenador de la sociedad en función de cierta relación entre actores (Eslava 2010).

Es así que según Fontaine (2015) dicho enfoque se consolida en reacción a los enfoques racionales, los cuales se basan en la idea que las acciones del Estado están dadas por los intereses individuales. Mientras el neoinstitucionalismo alude al hecho que los grupos de interés tienen un rol secundario en las decisiones estatales, siendo parte del proceso, pero no los determinantes de las políticas, donde existe un rol orientador por parte de organizaciones encargadas de dichos procesos. Comprendiendo de esta manera la variable independiente desde dos elementos de análisis los grupos de interés (actores) y el rol de las instituciones (reglas).

Por lo tanto, el neo institucionalismo combina tres vertices: desarrollo económico, cambios históricos y organizaciones sociales. De tal manera, evita factores como: racionalidad de elección, escala de valores, competencia adecuada, información perfecta, maximización de utilidad y mercados claros (Kalmanovitz 2003). El neoinstitucionalismo con base en su vínculo con las instituciones, es la puerta para definir más concretamente la forma de relacionar actores y reglas dentro de una arena de acción, donde dichos escenarios institucionales regulan u orientan conductas de interés individual o colectivo y se convierten en factores que en el caso de estudio pueden llegar a influir en la falla en una política (Grau 2002).

Según Roth (2014); Fontaine (2015); Hall y Taylor (1996) se presentan tres tipos de enfoques neo institucionalistas: sociológico, económico e histórico. La falla de las políticas públicas desde cada uno de los enfoques presenta una explicación y análisis específico, aunque para ciertos autores los tres pueden articularse en el análisis. En el neoinstitucionalismo sociológico el éxito de una política pública depende de que los problemas, políticas públicas y ambiente político converjan para generar una oportunidad. De tal manera para el neoinstitucionalismo sociológico la relación actores e instituciones existe, pero las instituciones son entendidas desde sistemas simbólicos y morales. Mientras en el neoinstitucionalismo histórico el éxito de una política depende del pasado o la historia que explica las actividades gubernamentales. Por lo que el neoinstitucionalismo histórico las instituciones son eventos históricos o coyunturales.

Finalmente, la presente investigación se centra la atención sobre el neo institucionalismo económico. Dicho enfoque se fundamenta en buscar dentro del escenario de acción y a partir de ciertos acuerdos institucionales los factores que relacionan actores colectivos e individuales,

interés y reglas, con el objetivo de garantizar las condiciones para los intercambios (Eslava 2010). Según Ostrom en Mesías (2016) desde un enfoque neo institucionalista económico y en relación a la teoría de juegos, un individuo con racionalidad limitada se ubica en un sistema de normas y valores determinados por las instituciones, lo que delimita su toma de decisión dentro de un ámbito colectivo. Las instituciones son entendidas como reglas, con carga de poder e intereses, donde el individuo maximiza la estrategia.

### **2.1. Neo institucionalismo económico**

El neoinstitucionalismo económico permite analizar los intereses de los actores que son parte de la interacción con las instituciones desde un punto de vista del mercado. Este enfoque toma como base la teoría de acción racional, pero con ciertos ajustes principalmente en cuanto la existencia de instituciones, que son las reglas del juego en las interacciones sociales (Rodríguez 2007). En el debate de la teoría racional, se establece que no existe una competencia perfecta y un equilibrio en las condiciones dadas entre consumidor y productor. Por lo tanto, el desarrollo se consigue a través de la acción institucional, lo que permite entender la acción más ventajosa de los actores según las reglas dadas (González 2009).

Según North (1998) el neoinstitucionalismo económico reconoce que: los agentes económicos no son independientes, existe un límite de racionalidad maximizadora de beneficios, existe una racionalidad económica de las personas, existen individuos con ventajas de comportamiento, existen coaliciones de poder dentro de asociaciones económicas, existe una estructura de gobernabilidad y un orden institucional, entre otros factores. De tal manera en este enfoque se destacan tres componentes: costes de transacción, análisis de derecho de propiedad, teoría económica y contrato incompleto.

Cabe destacar que el neoinstitucionalismo económico según Dollery (2001) puede presentar un sesgo de política normativa al favorecer las soluciones del mercado a través de la política. Así, North en Dollery, enfatiza la eficiencia con parte del producto social y crecimiento económico, donde existe una relación de mercados y sector público. A pesar de ello dicho enfoque no se basa en comprender solo esa relación, sino, más allá de los mercados, comprender el seguimiento de dominios de mercado y más allá del sector público, el control de costos y calidad de la

producción. Por lo que se presenta dos figuras, de producción y de provisión de recursos públicos o privados, donde ciertos factores conducen a que, desde las regulaciones o incentivos al mercado, se influya en grados de eficacia de las políticas públicas.

El neo institucionalismo económico desde la perspectiva de Elinor Ostrom permite un acercamiento a instituciones formales e informales para comprender las maneras de proveer, adquirir y gestionar bienes y servicios. Por lo que, como alternativa a la relación clásica de mercado y Estado, se plantea también la comprensión de interacciones sociales y comportamientos individuales (López y Parra 2010). Desde el enfoque económico, las instituciones deben contribuir a reducir la incertidumbre, limitando y definiendo las elecciones de individuos mediante estructuras estables de interacción humana (Eslava 2010).

En conclusión, dado que según North (1998) el neo institucionalismo económico reconoce los límites de racionalidad, las motivaciones individuales que son múltiples y no egoístas, los diversos escenarios o ambientes de acción, las coaliciones de interés, se llega a considerar que la estructura de gobernabilidad se encuentra sobre el mercado y sus comportamientos. Por lo tanto, existe un orden institucional que enmarca reglas formales e informales para orientar el comportamiento de los individuos. El nuevo institucionalismo económico desde las aportaciones de North (1998), estructura una corriente basada en el institucionalismo para poder analizar el efecto de las reglas en el desarrollo económico. Este enfoque es central en las teorías de Ostrom sobre el análisis institucional de las políticas públicas y de la gobernanza económica.

## **2.2. Análisis Multi organizacional y multi nivel dentro de la Gobernanza Económica**

Según Dixit (2009) la gobernanza económica, es la estructura y funcionamiento de las instituciones legales y sociales que soportan la actividad y transacción económica. Con el fin de proteger los derechos de propiedad y la acción colectiva en la provisión de infraestructura física y organizativa. De tal manera la gobernanza económica, según el autor se presenta fundamental debido que, la actividad de la economía, los mercados y las transacciones, no pueden funcionar bien sin gobernanza. Destacando tres aspectos desde los fundamentos de la economía del mercado: 1) seguridad en derechos de propiedad, 2) aplicación de contratos, 3) acción colectiva.

Así según Elinor Ostrom (2015), la forma de gobernar sistemas económicos complejos se presenta mediante arreglos institucionales.

Partiendo de la idea que el nuevo institucionalismo económico supera la dicotomía Estado, mercado y propone la coexistencia entre ambas, donde se presentan instituciones formales e informales, las cuales la gobernanza interrelaciona (Scartascini y Tommasi 2013). Lo que establece a la separación del mundo del Estado y el mercado, como inadecuada y que además no llega a contribuir con ningún resultado positivo de provisión de bienes y servicios. De igual manera según Ostrom (2015) los problemas de políticas se enmarcaban solo en adopciones de soluciones simples como, propiedad pública, comunitaria o privada. Por lo tanto, en oposición a ello y como otra alternativa se presentan distintas formas de organizar el gobierno de recursos.

Para entender el mundo en principio se presentaban modelos simples desde enfoques racionales, los cuales enmarcaban, dos formas organizacionales óptimas (mercado y Estado), dos tipos de bienes (privados y públicos) y un único modelo de individuo (racionalidad ilimitada). Por lo que, Elinor Ostrom en confrontación a los enfoques clásicos desarrolla en base a dos criterios, sustractibilidad y exclusión, cuatro tipos de bienes (privado, público, común y club). Además, coloca en la mesa la racionalidad limitada del individuo. Por último, en contraste desde una mirada de la gobernanza económica se presentan ciertos intentos de comprender sistemas humanos más complejos (Ostrom 2014).

De tal manera Ostrom en sus estudios de gobernanza metropolitana, refuta la idea que la complejidad de gobernar es un caos y que solo existen dos salidas, privatizar o centralizar el manejo de bienes y servicios. Por lo tanto, la autora introduce el término de policentralidad para comprender la actividad de diversos actores públicos y privados en un grupo diverso (Ostrom 2014). Se puede entender a un gobierno policéntrico como múltiples centros que pueden tomar decisiones, y que pueden actuar independientemente, pero sin afectar las iniciativas cooperativas, los cuales se encuentran dentro de un sistema. Con el estudio de formas de gobierno policéntricas, donde ciudadanos, empresas públicas, funcionarios y sectores privados participan en la provisión y producción de servicios y bienes, desde intervenciones en varias escalas, lo que rompe la idea de dos únicas formas organizacionales.

Es así que Ostrom (2015) busca reconstruir la complejidad multinivel de la realidad social, comprobando en sus estudios que la cooperación depende de normas, acuerdos y sanciones que permitan resolver dilemas desde la estructura del propio recurso, y crear las reglas desde los mismos usuarios. La gobernanza económica pone en la mesa, la coproducción de servicios públicos, que se vuelve pertinente al referirse al aumento de eficacia y eficiencia del gobierno local. Según Garn en Park et al (1981) cuando se producen bienes o servicios es inevitable que los consumidores no formen parte del proceso. Por lo tanto, al interactuar actores e instituciones, de manera directa y desde principio ingresan reglas formales, pero en el camino se presentan instituciones informales que reestructuran el juego.

En este punto es importante destacar dos términos, provisión y producción de bienes y servicios locales. La provisión se refiere a las decisiones públicas sobre: tipo, forma, cantidad, calidad, organización y control de los bienes y servicios necesarios de suministrar por medios públicos. Mientras que, la producción es la transformación de recursos en productos, es decir transformar inputs en outputs, lo que define a la vez los resultados. Cabe destacar que la provisión es un proceso de tipo público, que al intervenir otros actores estos no son parte importante del proceso, mientras la producción no necesariamente debe serlo y enmarca otros actores de mayor peso (Ostrom 2005).

Por lo tanto, en busca de integrar en un programa teórico, las instituciones y la interacción de actores (privados, públicos y sociales), dentro de una estructura de provisión y producción de recursos, Elinor Ostrom desarrolla el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD). El mismo se presenta como un marco que pueda conectar varias disciplinas científicas y ser útil para todas. Es así que la economista desarrolla su investigación desde varios puntos centrales: bienes comunes, teorías de gobernanza, acción colectiva, economía pública y reformas metropolitanas (Ostrom et al 2014). Dicho marco permite analizar no solo objetivos, instrumentos, resultados, diseño o cambio, sino también poderes e intereses de actores dentro de un escenario institucional (Lara 2015).

### **2.3. Análisis y desarrollo institucional IAD**

Según López y Parra (2010), Elinor Ostrom plantea el análisis institucional desde un enfoque económico dentro de la lógica de acción colectiva y dilemas sociales. El marco denominado “Análisis y Desarrollo Institucional”, se construye a partir de: las lógicas de las situaciones, las estructuras colectivas, los acuerdos de transacciones y los comportamientos humanos (Ostrom 2009). Dicho marco permite un acercamiento a instituciones tanto formales como informales, desde el análisis de normas, reglas y estrategias. La premisa que se presenta en este juego, el mercado no es único, los bienes no son idénticos y es necesario involucrar varias condiciones para los intercambios (Roth 2014).

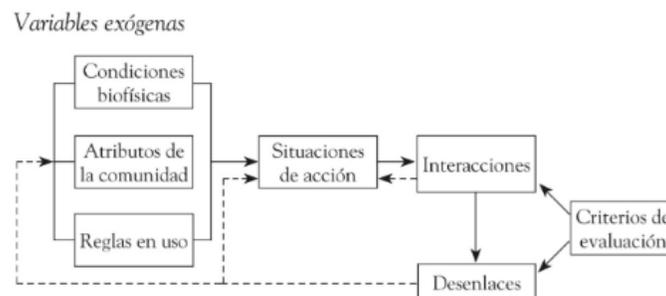
Desde un planteamiento que se enfoca en comprender las transformaciones sociales y económicas, centrado en el dilema de acción colectiva, Ostrom busca construir su marco desde una conceptualización de marco, modelo y teorías. De tal manera se entiende como marco al lenguaje meta teórico que permite comparar y entender varias teorías. Así las teorías son una parte del marco, permitiendo utilizarlas para un análisis específico y a su vez el modelo permite entender conjuntos limitados de parámetros y variables. Por lo tanto, según Lara en Ostrom (2015) con estos parámetros busca integrar lenguajes de varias disciplinas, enfocados en resolver problemas de acción colectiva, en relación a interacción de diversos actores.

Por lo tanto, partiendo de lo antes expuesto, construye un marco más completo que busca sintetizar teorías, tomando como punto de base la teoría de elección racional. Dicha teoría permite comprender la sintaxis y gramática para el análisis de instituciones. De lo que se destaca tres supuestos básicos: 1) los individuos poseen tanta información de la situación de acción como contiene la misma, 2) la valoración o pago que asignan los individuos está dada en relación a los resultados, 3) después del análisis de la situación, los individuos toman acciones para maximizar sus beneficios. A pesar que el estudio de instituciones de Ostrom (2015) se basa en la teoría de elección racional y reconoce que el individuo es egoísta, también recalca que existen otras causas a su comportamiento. Así dentro del modelo de Ostrom el individuo si es egoísta pero también trae normas obligatorias que lo limita.

Otra teoría utilizada por Ostrom (2015) es la teoría de juegos, con la que busca comprender la situación de acción, en cuanto a los elementos indispensables para entender la estructura del juego. La idea central es que los intereses de los actores están medidos por las instituciones, por lo tanto, el IAD permite un análisis en diversos contextos tanto de mercado, comunidades, organizaciones e instituciones públicas. Dentro de este marco se presentan tres puntos desde la teoría de juegos y neo institucionalismo económico: 1) complejidad de interacciones humanas, que pueden analizarse desde juegos formales, 2) análisis de estructuras profundas dentro de una situación de acción y 3) modelo de comportamiento humano dentro de la teoría de juegos.

De tal manera el IAD propone tres instancias principales: variables exógenas, arenas de acción y evaluación en la secuencia, las que se observan en la Figura N° 1 (López y Parra 2010). Según Ostrom (2009) existen varias reglas que definen la estructura del juego desde el exterior, para determinar la acción de los actores en distintos niveles de análisis. Para el desarrollo de dichas instancias se establece tres puntos centrales; 1) identificación de factores, 2) análisis del escenario de acción y 3) evaluación de resultados de interacción (Cobo 2013; Lamaré 2015; Eslava 2017). Cabe destacar que para dichos análisis ciertas teorías ya mencionadas, son compatibles como; teoría de costos y transacción, teoría de bienes públicos y bienes comunes y teorías de juegos. De tal manera dicho marco analítico permite un análisis integrado de una serie de variables, colocando en el centro de observación a la arena de acción.

**Figura 1. Marco para el análisis institucional**



Fuente: Ostrom (2009)

En conclusión, el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), identifica dos elementos fundamentales; variedad de individuos colectivos o individuales y variedad de situaciones.

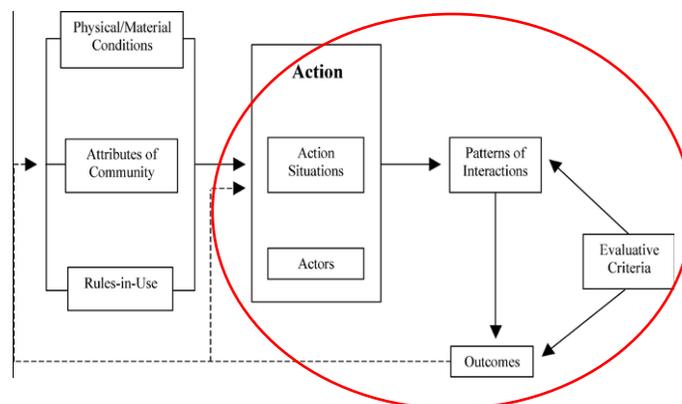
Dentro de la investigación este marco permite entender, la estructuración del escenario de acción

y los posteriores resultados de las políticas públicas en estudio (Roth 2014). Evidenciando que el marco se centra principalmente en las instituciones y menos en la identificación de actores, puesto que según Ostrom (2011), la “arena de acción” contiene no solo la situación sino también las decisiones de los actores. Por lo tanto, al analizar el escenario se analiza también al actor. A pesar de ello en esta investigación se pretende también comprender a mayor profundidad, dentro del juego, ciertos poderes o intereses de actores. Es así que se observa con mayor acercamiento la arena de acción con sus interacciones y resultados, principalmente al interior.

#### 2.4. Arena de acción como estructura del juego

La arena de acción es un holón, o subconjunto anidado dentro de una estructura que presenta una serie de reglas o patrones y unidades. De tal manera la arena de acción contiene dos sub holones, 1) participantes y 2) situación de acción, los cuales se ven afectados por variables externas que además interactúan entre sí. Los factores externos que inciden en una estructura de arena de acción son tres; 1) reglas que emplean participantes, 2) características del mundo físico, 3) estructura de la comunidad. A pesar que la investigación centra la atención en la forma que determinada combinación de reglas de uso, afectan a la arena de acción, las otras dos variables externas llegan a influir en los incentivos como se observa en la Figura 2 (Ostrom 2015).

**Figura 2. IAD énfasis estudio arena acción, interacciones y resultado**



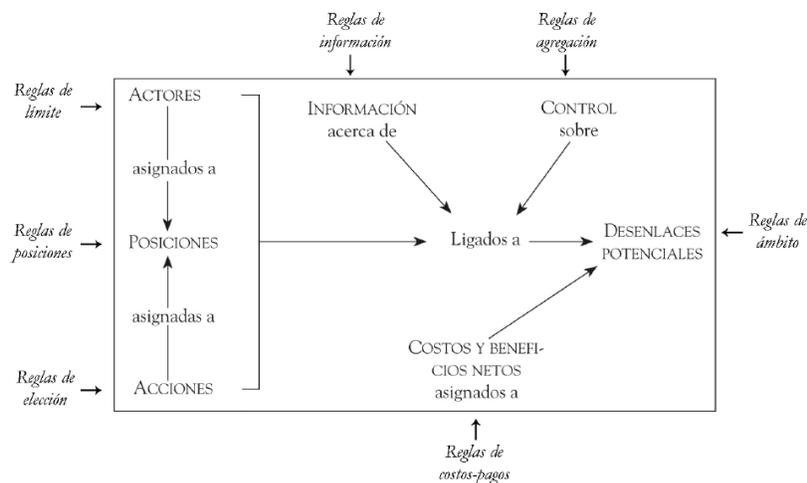
Fuente: Ostrom (2009)

Cabe destacar que han existido análisis previos por identificar una unidad de análisis similar a la arena de acción, según Ostrom (2015) algunos son; Allport con estructuras colectivas, Burns y Flam con escenarios de acción e interacción social, Farr y Popper con lógicas de situación, entre

otros. Para Ostrom la arena de acción logra formarse como un espacio donde los actores interactúan, luchan e intercambian bienes y servicios y resuelven problemas. Estos posibles escenarios son; mercados, ambientes de sociabilidad, legislaturas, entre otros. Por lo tanto, la arena de acción está constituida por variables que permiten entender en principio a los jugadores, su acción en el terreno, las reglas a las que se ven sometidos y por último al juego (Eslava 2010).

En el modelo del IAD, desde la vista más general, la arena de acción se ve afectada por variables exógenas, que a su vez afecta los resultados. Pero en un acercamiento de análisis únicamente de la arena de acción esta presenta anomalías internas enfocadas principalmente en el comportamiento de los actores y las intervenciones institucionales (Ostrom 2005). Por lo tanto, en busca de comprender la estructura de la arena de acción, según Ostrom se presentan dos caminos, analizar la estructura exterior y como esta influye en la arena y genera resultados, o analizar la estructura interna de la arena, donde ciertas reglas de situación afectan el comportamiento de actores. En la última opción, cómo se observa en la Figura 3, la interacción reglas e individuos dentro de la arena de acción, producen un escenario de juego que afectan a los resultados y a su vez a diferentes niveles de arenas de acción (López y Parra 2010).

**Figura 3. Reglas como variables exógenas que afectan directamente los elementos en la situación de acción**

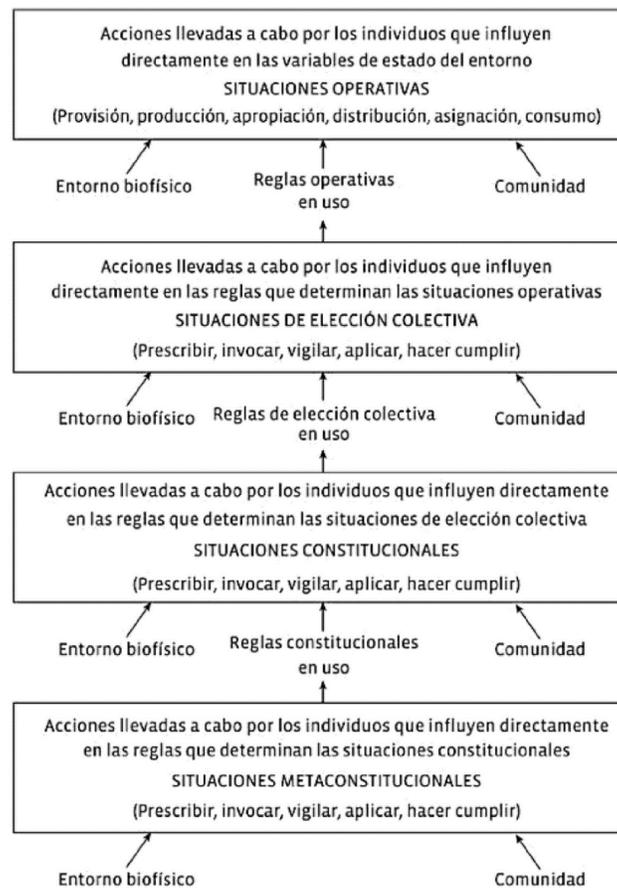


Fuente: Ostrom (2005)

Las arenas de acción presentan múltiples niveles, conformando una estructura anidada entre reglas que se contienen entre sí, por lo tanto, los escenarios se llegan a afectar uno a otro y

también la forma en que estos se comunican (Ostrom 2005). La arena de acción está compuesta por múltiples niveles o arenas en forma secuencial, de tal manera que, de las acciones del nivel superior, dependen las capacidades y límites del nivel inferior, este proceso se presenta por lo tanto de forma *top down*. Cabe destacar que los participantes de un nivel pueden serlo también de otro. Además, ciertos acuerdos institucionales son capaces de coordinar cadenas de acciones, que contienen grandes cantidades de actores y organizaciones que se encuentran compitiendo y actuando en función de las capacidades que les permiten las reglas (Ostrom 2015).

**Figura 4. Niveles de arena de acción**



Fuente: Ostrom (2005)

Por lo tanto, se puede entender que no existe una única arena, la realidad se comprende por diversas arenas que están relacionadas, según Ostrom (2015) es casi imposible que las arenas de acción sean independientes. Así un cambio de nivel de análisis viene acompañado de un cambio

institucional es decir se vincula con las variables externas. De tal manera cada arena de acción se ve afectada por su propio entorno físico y comunidad, pero se ven anidadas por las reglas de uso como se observa en la Figura 4. Por lo que, Ostrom (2015) reconoce que, las reglas de uso de un nivel inferior son resultado de un nivel superior y además los cambios en los niveles más profundos son más difíciles por lo que hace más estable la interacción de individuos en niveles inferiores.

A su vez estas arenas se encuentran anidadas por tres tipos de reglas: 1) reglas operacionales, 2) reglas de elección colectiva y 3) reglas constitucionales. Ciertas arenas además no implican necesariamente un escenario formal. Según Ostrom (2015) las tomas de decisiones políticas en un nivel operativo se dan en una arena de acción colectiva, para lo cual se asume que las reglas están fijadas estructuralmente. De lo contrario es necesario buscar conocer el origen de las reglas para lo que sería indispensable entender la situación del nivel anterior. Por lo que es fundamental definir al utilizar dicho marco la variable a analizar y el nivel de la misma. De tal manera, en este caso se busca analizar como instancia final la arena de situación operativa, con sus dos holones, situación de acción y actores. Cabe destacar que para ello se hará un seguimiento de las arenas anteriores: elección colectiva, constitucional y metaconstitucional como contexto previo.

### **2.5. Situación acción como espacio social del juego**

La situación de acción es el espacio social donde interactúan participantes de diversas preferencias. El análisis de la situación de acción como parte del juego formal permite utilizar la teoría de juegos con variables teóricas simples, pero según Ostrom (2009) para juegos más complejos es mejor introducir una estructura de juego con codificaciones que contiene siete variables: 1) características de actores, 2) posiciones de los jugadores, 3) conjunto de acciones a seleccionar por los actores en un árbol de decisiones, 4) información en el nodo de decisión, 5) resultados que afectan colectivamente, 6) conjunto de funciones que ubican a actores y acciones en nodos de decisión. 7) beneficios y costos o incentivos asignados a las relaciones de acciones y los resultados obtenidos como se observa en la Figura 3.

En este punto de análisis un ejemplo común para comprender el uso del marco analítico, en específico de la situación de acción es el “juego de la confianza” el cual se diseñó por Berg,

Dickhaut y McCabe, desarrollado de manera experimental. Este juego se fundamenta en la probabilidad que un individuo asuma una situación costosa a partir de la confianza en el otro jugador. Dicho juego se compone desde las siete variables explicadas por Ostrom en: 1) dos participantes, 2) posición inversor y depositario, 3) el inversor se le asigna  $X$  y este decide si entrega al depositario la cantidad  $T$  y se queda con  $X-T$  o decide darle todo y obtiene  $T=X$ . Además, el depositario decide si devuelve  $Y$  al inversor (Ostrom 2015).

Una vez designadas las posiciones, acciones y actores se desarrolla el juego; 4) fondos asignados a cada jugador a partir de sus decisiones, 5) tasa de beneficio por la cantidad invertida siendo esta  $1+r$ , 6) los jugadores tiene la información de las posibilidades con que cuentan y de sí mismos, pero carecen de la información del director y del otro jugador, 7) las recompensas obtenidas depende de la tasa de beneficio, siendo la recompensa del inversor  $(X-T)+Y$ , mientras la del depositario  $(1+r) T-Y$ . En conclusión, las ganancias se ven afectadas en dos casos; un depositario egoísta que no devuelve la inversión, o un inversor que imagine ese escenario y no quiera invertir. En un experimento extendido, los autores pudieron comprobar que los inversores que confiaron en el depositario lograron terminar el juego y además con más ganancia que los que confiaron menos en el otro actor (Ostrom 2015).

En este punto se hace trascendental comprender no solo el juego sino los comportamientos de los individuos, puesto que en estudios reales al incluir la comunicación entre jugadores estos son más cooperativos. Desde la teoría de elección racional clásica se necesita tener escenarios o ambientes estables tomando como ejemplo los casos de competencias electorales y mercados competitivos, donde existe una estructura definida. Lo que permite predecir el comportamiento de los individuos, debido a que poseen información completa. Es decir, se vuelve la situación de acción más importante que el comportamiento de los individuos. Por lo tanto, existe una mayor atención a las reglas y los incentivos institucionales, que afectan los comportamientos, más que por la naturaleza del individuo. Siendo un escenario donde se integran la racionalidad humana y las condiciones estructurales (Ostrom 2015).

De tal manera desde la teoría de juegos, se puede comprender patrones de individuos acompañados de una situación de acción para comprender la complejidad social. Por tanto, desde

la teoría de juegos Ostrom identifica puntos importantes dentro de la situación de acción como los mencionados. El IAD presenta múltiples escalas desde un nivel muy específico a otro más grande, puesto que la toma de decisiones contempla muchas capas de procesamiento, es así que lo que ocurre en un nivel puede afectar al siguiente dentro de una estructura compleja. De tal manera que los distintos niveles generan respuestas o explicaciones en diversas escalas espaciales y temporales. Es así que el IAD se presenta como una taxonomía multinivel de situaciones que enfrentan los actores, para Ostrom (2015) la arena de acción presenta un juego con más componentes que la teoría de juegos propone y de esta manera la situación de acción logra formalizar dicho juego.

### **2.6. Intereses de actores como participantes del juego**

Las políticas públicas se ven afectadas por diferentes entornos institucionales que están conectados a ciertos procesos de negociación e intercambio entre actores. La situación de los actores, los cuales llegan a ser individuales y colectivos, públicos, sociales o mercado, poseen posiciones que no son racionales en función de cierto tipo de intereses (Scartascini et al 2010). De tal manera, los actores tanto políticos como sociales tiene expectativas con relación al comportamiento de unos y otros. El marco IAD asigna un actor a una posición y consecuentemente a una acción, que a la vez se ven afectados por reglas exógenas a la situación de acción, pero internas a la arena de acción (Ostrom 2011).

Ostrom (2011) indica que un actor en una situación marca cuatro supuestos: 1) el actor aporta recursos, 2) asigna estados y acciones al mundo, 3) determina una forma en que usan, procesan, adquiere información, y 4) tienen procesos para selección de acción. Según Roth (2014) existen tres elementos que inciden en el comportamiento de los actores desde el rol de las instituciones; fuerza, persuasión y dinero. Cabe recalcar que, en las políticas, los intereses son actores, donde los intereses comunes se transforman en “grupos de interés” (Stone 2009). Además, con un enfoque neoinstitucionalista económico es importante centrarse en, líderes con autoridad formal que toman decisiones en las políticas y comprender el comportamiento de estos actores y agruparlos por intereses (Chaqués 2004).

Tanto los intereses de los actores sociales y privados involucrados, como los roles de políticos en solucionar dichos problemas, mantienen una relación con las reglas, procedimientos, normas o idea que constituyen las instituciones. Según Howlett et al (2009) las decisiones políticas se toman desde el gobierno nacional o local, y luego son implementadas por los ejecutivos y burócratas. Sumado a ello también existen otros grupos organizados por interés económico o social, que influyen en dichas políticas. Según Ostrom y Smith existen condiciones estructurales de la sociedad que integran a los individuos. Sostienen que existen dos mundos: 1) intercambio personal que se gobierna por normas consientes e intencionales (formal) y otro 2) intercambio interpersonal que se gobierna por reglas que no se diseñaron por nadie y son emergentes (informal) (Ostrom 2015).

Según Ostrom (2015) al tomar como punto de partida, la teoría de elección racional uno de los puntos criticados y confrontados es la racionalidad ilimitada de los individuos, los cuales tratan de encontrar una solución óptima que les implique satisfacción en función de sus recursos y objetivos. Los individuos en ese camino construyen modelos mentales que toman a consideración dos situaciones: las situaciones de experiencia con la cultura y con el mundo. Según Ostrom nuestra capacidad mental no nos permite tomar decisiones, imparciales, completas y complejas, por lo tanto, con información incompleta y racionalidad ilimitada, se llegan a soluciones sesgadas o incorrectas.

De igual manera desde la teoría de elección racional Ostrom debate el hecho que, si los mercados fueran abiertos y competitivos podrían contener la información de todas las alternativas y consecuencias posibles. Por lo tanto, desde el análisis de los individuos se puede comprender que existen anomalías que afectan las predicciones a comportamientos humanos. Es decir, tomando en cuenta que factores como, los valores, recompensas, e incluso otros individuos en acción pueden afectarlos. De tal manera que la información incompleta genera que los individuos no puedan valorar las acciones del otro jugador. Por lo que la teoría de elección racional se vuelve imprecisa puesto que estos escenarios presentarían información incompleta y racionalidad ilimitada (Ostrom 2015).

Siendo necesario en ese camino una teoría más general del comportamiento humano que tenga consideraciones como: la forma en que los participantes procesan, adquiere, retienen y usan la información, los procesos de valoración de acciones, productos de participantes y procesos de maximización que usan los participantes para mejorar sus beneficios (Lara 2015). En ese contexto se presenta una teoría denominada de las organizaciones con base en la elección humana. La cual reconoce que la racional de los individuos es destacable pero que su acción no se puede fundamentar exclusivamente en ello, por lo que los individuos mismos construyen y contribuyen en la conformación de reglas, normas y estrategias (Ostrom 2015).

A pesar que ciertas motivaciones egoístas son necesarias para sobrevivir, también se necesitan ciertas capacidades de cooperación social, por lo que contrario a la teoría de elección racional, el egoísmo no es la única motivación de los actores. Según la gobernanza económica, existen individuos egoístas, pero también altamente cooperadores. Por lo que los individuos son distintos y diversos en sus motivaciones, incluso dependiendo de la situación de acción un mismo individuo puede tener preferencias distintas, en distintos escenarios (Lara 2015). Es así que Ostrom ve necesario integrar en la teoría valores morales y situaciones de los agentes.

Por lo tanto, el modelo de Ostrom busca explicar el comportamiento humano desde las emociones y desde la cognición. Los individuos se ven afectados por intereses, pero también compromisos de valor que los unen entre ellos. El individuo que Ostrom describe es un agente con autonomía, que se guía por valores y su comportamiento normativo depende del contexto y no solo de sus beneficios individuales (Lara 2015). De tal manera los actores no son ilimitadamente racionales y no influyen en un resultado de política únicamente a través de sus intereses, pero si factores como el poder dentro del marco institucional, afectan sus decisiones y acciones.

### **2.7. Rol de las instituciones como reglas de juego**

Las instituciones según Scartascini et al (2010) son entendidas como normas, prácticas y reglas que son capaces de moldear roles e interacciones entre actores. Según Roth (2014) las instituciones son el factor fundamental en el enfoque neo institucionalista. Es así que ciertos conceptos como el de Mirela Grau (2002), definen a los enfoques neo institucionalistas como las

variables institucionales relacionados a la revisión de sus presupuestos. Como se mencionó, los análisis neo-institucionales toman en cuenta la influencia de actores e instituciones, por lo que permite comprender los marcos institucionales y arreglos organizacionales que son parte de las relaciones de naturaleza humana (Eslava 2010).

Las instituciones se llegan a presentar desde dos escalas, una macro dentro del marco de interacciones y otro micro dentro del ámbito social y vida ciudadana. Destacando que las instituciones tienen como objetivo orientar el comportamiento individual, para que este se enfoque en fines colectivos (Eslava 2010). Según Veblen en Kalmanovitz (2003) las instituciones se pueden definir como hábitos que se destacan del pensamiento común de la sociedad y surgen de dicho proceso rutinario de pensamiento. Es decir, son mecanismos y estructuras que regulan las conductas y el orden social, mediante un conjunto de reglas de juego (Scartascini y Tommasi 2013).

En tanto las instituciones según Shepsle (2006) son formas de hacer las cosas de manera equilibrada, destacando dos formas de pensar las instituciones; como restricciones externas o como reglas de juego externas. Dichas instituciones son estructuras que determinan, actores, estrategias, secuencias, combinaciones y elecciones como un “guion” al comportamiento humano. Según el autor se pueden dar varias interpretaciones, por un lado, las instituciones no son decisiones racionales o naturalmente establecidas. Por otro lado, las expectativas, interacciones o coaliciones dentro de un ámbito político no se preparan para manejar decisiones. De tal manera que se presentan instituciones, robustas o estructuradas, otras menos estructuradas que cambian con el tiempo y además instituciones no estructuradas donde todos actúan libremente.

Es así que según North (1998) las instituciones son estructuras básicas de orden social, haciendo una distinción entre organizaciones e instituciones, siendo las primeras órdenes concretos y las segundas órdenes abstractos, es decir reglas de juego. Shepsle (2006) las ubica como órdenes abstractos, tanto formales como informales que dan pautas al comportamiento individual. Las reglas de juego a su vez determinan, quienes son parte y quienes se quedan por fuera del juego y a la vez todos los actores conforman la estrategia de reforma institucional de las políticas. A la

actualidad las instituciones deben articular nuevos juegos y equilibrios de poder por cambio de jugadores y estrategias. Por lo que, según Ostrom en López y Parra (2010), la toma de decisiones de una organización o individuo no se someten a una lógica racional sino a una serie de instituciones informales y formales, desde un enfoque neo institucionalista económico.

Las instituciones según Ostrom (2015), son de manera general, disposiciones que los individuos utilizamos para organizar la forma de interacción estructurada y repetida. De tal manera que los individuos interactúan en situaciones estructuradas, influenciados por instituciones, lo que determinan sus acciones y estrategias. Ostrom en busca de comprender las instituciones, basada en una teoría de elección racional crea una gramática de instituciones destacando dos puntos: 1) modos de combinación de reglas institucionales y 2) construcción de un ilimitado conjunto de posibilidades analíticas. Lo que reduce la nomenclatura tradicional de instituciones a: reglas, normas y estrategias. Para determinarlas, según Ostrom existen cinco características: atributos (A), deóntico (D), objetivo (I), condiciones (C) y o de lo contrario (O). Las reglas se conforman por las cinco características, denominado ADICO. Las normas por cuatro de las características, con la ausencia de un “o de lo contrario”, denominado ADIC, y las estrategias carece de un deóntico en relación a las normas, es decir AIC.

En conclusión, las políticas públicas buscan solventar determinadas problemáticas, orientando el comportamiento de individuos a objetivos colectivos, desde medios y acciones que nacen desde el Estado. Donde el papel de las políticas urbanas permite concentrarse en implicaciones como, estructura y sistema urbano, que responde a fines sociales y económicos. Los análisis de políticas públicas hacen énfasis en el tratamiento de problemas analíticos como, cambio, continuidad, éxito, falla, efectividad o eficacia. Al concentrar el foco en la falla de políticas públicas estas pueden ser analizadas desde tres fases: procesos, programas y política. Pero además la forma tradicional de analizar la falla de políticas se centra en la relación objetivos y medios. Este no es el último fin del análisis.

La conformación de arenas donde los individuos interactúan dentro de un marco institucional para tomar decisiones relacionadas a las políticas públicas, influye en la conformación y el resultado de las mismas. De tal manera que las relaciones de esferas públicas, privadas y sociales,

no solo son acciones racionales, sino que están delimitadas por reglas y normas, que a la vez determina las dinámicas de conformación territorial de la urbe, a partir de la gobernanza de recursos. Por lo tanto, el juego de interacción de actores e instituciones dentro del manejo de una política pública, y en este caso de vivienda social, influye en la forma que las ciudades se convierten en espacios de competencia y lucha de intereses (Subirats 2016).

De esta manera el siguiente capítulo busca contextualizar el mundo de casos y análisis que las políticas de vivienda han tenido en América Latina, y como esta en relación a la teoría, ha sido exitosa o ha fallado. Para posteriormente identificar los factores que se presenta como universo de explicaciones a dichos resultados. Por lo tanto, evidenciar el nivel de profundidad que se da no solo al resultado, sino también a los factores que influyen en estos resultados y más precisamente al abordaje del análisis de actores, reglas y situaciones de acción. Se busca de esta manera identificar posicionar la teoría del análisis de políticas públicas, en la temática específica de políticas públicas de vivienda en el contexto latinoamericano.

## Capítulo 2

### Políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas en América Latina

Como parte del desarrollo de la temática de investigación se busca contextualizar el objeto de estudio dentro de un acercamiento a una región en específico, América Latina. Por lo tanto, a partir de la sistematización de la literatura sobre políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas se puede identificar un acercamiento a la investigación desde cuatro cortes. Primero una aproximación a la relación desarrollo urbano y vivienda social (Prado Ríos 2001; González 2001; Herce 2005). En el cual se identifica el proceso y contexto de la problemática con las que se abordan la vivienda y hábitat en áreas urbanas en Latinoamérica, además como influye en su desarrollo (Carrión 2007; Ward 2015; Echeverría y Quentin 2009).

Un segundo enfoque, más específico, desde la vivienda como problemática pública expuesta en las políticas públicas urbanas y los resultados que ha tenido en la región (Ziccardi 1996; Blanco 2009; Barreto 2018). Un tercer enfoque con relación a los factores que intervienen en los resultados de dicha política, encaminados al éxito o falla de dichas políticas (Contreras 2011; Bélanger 2008; Crane y Manville 2008). Por último, un acercamiento a la hipótesis dentro de las políticas de vivienda, enfocada en los factores dentro de la relación intereses e instituciones. Para identificar el rol que han tenido los actores que son parte de dicha política y como han sido regulados o normados por las instituciones (Carrión 2007; Echeverría y Quentin 2009).

#### 1. Vivienda social y desarrollo urbano

En el presente acápite se hace un acercamiento a dos puntos centrales; en el primero se explora la conformación de políticas de vivienda social dentro de procesos y contextos urbanos en América Latina. En el segundo se hace referencia a la delimitación de áreas urbanas consolidadas puesto que es el centro del debate de la problemática de investigación. Cabe destacar que el enfoque de la problemática de la vivienda se lo desarrolla desde un contexto urbano en una región específica, como Latinoamérica. Según varios autores estas ciudades en cierta manera mantienen similitudes y su proceso de urbanización ha sido comparado y categorizado en patrones por varias teorías (Contreras 2011, Jaramillo 2007, Ward 2015, Salas 2001).

Según Svampa (2017) América Latina puede ser leída a partir de cuatro ejes; populismos infinitos, reactualización de dependencia, extractivismo y avances en luchas indígenas. A pesar de insistir en que no son los únicos factores, los conecta con la configuración del escenario regional político y social actual. A partir del 2000 en la región se experimentó una fuerte incidencia de luchas sociales y crisis de sistemas de representación, por lo que las demandas se presentan de forma colectiva y con base en la sociedad. Esto debido a que previamente los sistemas neoliberalistas que se implementaron y de manera fallida en Latinoamérica, generaron ciertos efectos en el territorio.

En este contexto según Pradilla (2010) se destaca efectos como: el mercado es el sujeto central de la economía, existe una circulación libre de capital y comercio, se presentan dinámicas de privatización de lo público, libertad de juego del mercado en la planeación territorial, ámbito económico sobre el político - social y pensamiento individualista. Por lo tanto, los sistemas económicos y políticos globales, que se refieren a sistemas de acumulación de capital, han generado alteraciones en las ciudades latinoamericanas que, al ser implantados fuera de contexto, llegan a presentar conflictos territoriales en las urbes de la región (Pradilla 2014). Ciertos procesos de acumulación e industrialización han contribuido a la urbanización acelerada de las ciudades de América Latina, lo que a su vez ha conllevado un desarrollo desigual (Pradilla 2010).

Según Janoschka (2002) la polarización social como las brechas de clases, se reflejan en el espacio, produciendo ciudades latinoamericanas con proceso de desarrollo urbano desigual, basadas en el abandono de gestión y ordenamiento público del territorio y la apropiación del mismo por parte de actores privados. Este hecho se debe a que a partir de los años 90 empieza un crecimiento urbano acelerado, posterior a la privatización de empresas públicas. Es así que las ciudades sintieron un incremento de población que además estaba sumida a un bajo rendimiento de la capacidad de redistribución. Por esta razón, se empieza a conformar grandes complejos urbanos privados o sociales que manejan un modelo de producción fordista, acompañados de una planificación flexible y dispersa de las ciudades. En la actualidad se busca revertir estos procesos de constante expansión, que además no es controlado dentro de las ciudades.

Por lo que, desde el análisis de la construcción contextual e histórica de las urbes latinoamericanas, actualmente el debate se fundamenta en encontrar modelos urbanos más sostenibles y que logren, por un lado, la expansión controlada de la ciudad y por otro densificar zonas urbanas (Mawromatis 2013). En la actualidad la confrontación sobre el modelo de ciudad adecuado para nuestras ciudades, ha generado una comparación de factores entre modelos de concentración versus modelos de dispersión. Es así que, mediante nuevas generaciones de políticas y planes, con enfoques ambientales, de movilidad, uso de suelo, financiamiento, regulación, tierras, movilidad social y vivienda, se busca aprovechar y ocupar el suelo vacante dentro de la urbe consolidada (Blanco 2009; Carrión 2010; Ward 2015; Jaramillo 2007; Delgado 2004).

En el ámbito de las políticas de vivienda, este proceso según Ward (2015) se presenta a través de tres generaciones de políticas. La primera se refiere a los procesos de producción de grandes proyectos con mecanismos de endeudamiento. La segunda a la búsqueda de acción pública para generar proyectos de vivienda y la tercera se vincula a la inversión público-privada para generar vivienda dentro de zonas rentables para ello. Las tres generaciones denotan un vínculo de control de autoridad pública y un beneficio principalmente privado. Esta visión se presenta contraria a la gestión de un bien que es de intereses social y forma parte de garantizar el derecho a la ciudad (Baer y Kauw 2016; Libertun de Duren 2016; Rodríguez 2009; Echeverría y Quentin 2009; Barreto 2018).

Como Abramo (2011) expone, la producción de las ciudades se presenta en una relación entre estructura urbana y mercado inmobiliario. El deseo de ocupar el suelo urbano puede presentar dos motivaciones una residencial y otra especulativa. Según Ramón Gili (2004) la mercantilización del espacio urbano, produce que la vivienda social posea la peor localización en la ciudad y además genera una desvalorización del espacio. Ciertos análisis de políticas y planificaciones evidencian la búsqueda por mejores condiciones de acceso al suelo y vinculadas al desarrollo urbano. Con objetivos e instrumentos de políticas que priorice a la demanda sobre la oferta. Puesto que a la actualidad las políticas de vivienda de la región, se basan principalmente en incentivos a la oferta.

Según Ward (2015) en la actualidad se presenta una nueva generación de políticas de vivienda, fundamentadas en la producción de vivienda social y pública en áreas vacantes dentro de las zonas urbanas consolidadas. Es así que esta generación intenta influir en déficits cuantitativos y cualitativos. Para lo cual se desarrolla programas como; rehabilitación de viviendas, viviendas nuevas en áreas vacantes e incentivos mediante porcentajes de vivienda social o protegida en proyectos nuevos de tipo comercial (Escorihuela 2018). La finalidad de dichos programas es generar acceso a vivienda como parte del derecho a la ciudad, para limitar por un lado el encarecimiento de suelo urbano y por otro generar un parque público de vivienda social, que beneficie a la mayoría de la población urbana en una localización más adecuada.

Por último, es oportuno en este punto especificar el término “áreas urbanas consolidadas”, su conceptualización se conforma desde varios enfoques teóricos. Uno de los enfoques se basa en los procesos de urbanización, los que establecen tipos de áreas urbanas en función de, la localización de zonas altamente poblada, concentración de equipamientos, y usos de suelo (Innovar.uio 2009). Por lo tanto, son zonas donde se genera, una urbe compacta (Carrión 1997), centralidades urbanas en cuanto a su jerarquía funcional y aglomerada (Esquivel 2016), o áreas consolidadas a partir del modelo de oferta (Herce 2005), con altos porcentajes de ocupación de suelo, pero cuyo ritmo va conectado a la densificación.

Según González Tamarit (2001), los procesos de urbanización presentan dos manifestaciones contrarias, extensión de la vida urbana e incremento de población residente en aglomeraciones urbanas. A la actualidad varias ciudades empiezan a vaciarse al interior de las áreas consolidadas, es así que, desde la planificación, se desarrollan estrategias basadas en la ciudad construida. Las áreas consolidadas y centrales de las urbes, en el principio de su edificación eran zonas privilegiadas, debido a su localización estratégica, por lo que, con el tiempo estas áreas fueron ocupadas principalmente por actividades administrativas y de poder político (Prado Ríos 2001).

La configuración de dichas zonas generó que cierta población busque nuevas áreas y estas empiecen a degradarse y pierdan su valor. Para Prados (2001) estas áreas pierden habitabilidad con el tiempo y con ello su uso residencial. De tal manera la planificación y las políticas en esta nueva generación se enfocan en procesos que pongan en función todos los recursos vacantes

tanto construidos como vacíos. Es así que existen asentamientos precarios muy cercanos e incluso dentro del área consolidada que a la actualidad buscan ser parte de esta nueva generación de políticas de vivienda (Martínez 2001). Puesto que no solo la localización estratégica, permite una buena calidad del hábitat, debido a la existencia de áreas altamente degradadas, por lo que acciones como mejoramiento o reubicación de vivienda nace de esta problemática.

En conclusión, las aglomeraciones urbanas se enmarcan en dos grupos: formales y funcionales, siendo dimensiones a considerar para identificar dichas aglomeraciones: cantidad poblacional, morfología, organización actividades, nodos, riesgo, crecimiento y densificación. Lo cual identifica dos aspectos para delimitar una aglomeración: tamaño demográfico y tiempos de desplazamiento (Serrano 2007). Dentro de las teorías clásicas de *trade off*, accesibilidad y espacio, donde autores como Von Thunen evidencian que estos modelos generan eficiencia en el ordenamiento. Mientras autores como Abramo (2011) evidencian que, existen factores propios de los individuos que afectan a esta problemática.

Por lo que, ciertas particularidades de las áreas urbanas, en relación a su población, dificultan una idea racional de construcción, planificación y ordenamiento de las ciudades. Para Serrano (2007), existen tres factores que llegan a ser determinantes al analizar una aglomeración urbana; 1) núcleo central, tamaño y evolución, 2) dimensión central dispar y jerarquía, 3) incremento demográfico. Por lo tanto, ciertas particularidades evidentes de estas zonas son, altos porcentajes de construcción, acompañada de disminución demográfica y concentración de actividades económicas. Cabe destacar que dichas zonas a pesar de su consolidación, presentan porcentajes de áreas vacantes o suelos en engorde que contribuyen a la especulación, deterioro de barrios y sectores urbanos.

Para Fausto y Rábago (2001), los predios que por un lado son de engorde o especulación se encuentran vacíos, pero también existen otros predios con construcciones que han perdido funcionamiento y se encuentran vacantes. De esta manera el autor analiza que ciertos instrumentos de políticas frenan el aprovechamiento de dichas zonas mediante, impuestos, plusvalías, o incluso problemas de propiedad. Cabe destacar que los vacíos urbanos, subutilizados, vacantes, sin incluir espacios públicos, afectan el desarrollo de las políticas de

vivienda. Por esta razón desde las políticas públicas en varias ciudades buscan evitar el despilfarro del suelo, con la opción de impulsar inversiones y competitividad, en vez de un derecho a la ciudad y al hábitat.

## **2. Resultados de política pública de vivienda social en áreas urbanas consolidadas**

La revisión de la literatura a partir de las temáticas con las que es abordada la vivienda en áreas urbanas consolidadas en América Latina, permite evidenciar varias categorías de análisis como: economía urbana, donde los autores abordan el tema desde el financiamiento, el mercado de suelo, la relación oferta y demanda (Duarte y Blascovi 2016; Jaramillo 2007; Isunza Vizuet 2009). Otro grupo se enfoca en la planificación, con relación a la generación de estrategias, modelos y planes (Ward 2015; López, et al. 2012; González Tamarit 2001). Un siguiente grupo desde el enfoque de la sociología urbana, muestran relaciones de hábitat, condiciones sociales, percepciones ciudadanas (Rodríguez 2009; Delgado 2004; Crane y Manville 2008; Fuerte y Olivera 2013; Di Paula 2007).

Cabe destacar que ciertas temáticas son raramente investigadas como: la cultura y el desarrollo cultural, identificados como ejes de prioridad en estas áreas (Rius-Ulldemolins y Posso 2016; Millán 2012). Al igual que ciertos grupos investigan, sobre la relación de áreas consolidadas con: medio ambiente (García, Trebilcock y Soto 2013), turismo (Del Pino 2009) y movilidad (Libertun de Duren 2016). Mientras varios desarrollan investigaciones relacionadas a la recuperación, restauración, rehabilitación de espacios públicos y privados (Contreras 2011; Rojas y Ward 2015; García 2011; Sargatal 2013).

Un eje transversal en casi todas las temáticas expuestas se presenta desde, la gobernanza, las políticas públicas y la gestión, siendo estos ámbitos los generadores de la provisión de vivienda, que influye directamente en las otras variables expuestas (Blanco 2009; Carrión 2010; Ward 2015; Jaramillo 2007). En este eje se ha investigado; políticas de densificación (Paquette y Yescas 2009), políticas de autogestión (Rodríguez 2009), políticas de vivienda (Fuerte y Olivera 2013; Carrion 2007; Elorza 2016; Duarte y Blascovi 2016), políticas de suelo (Ballén 2009; Fausto y Rábago 2001), políticas de revitalización y mejora (Delgado 2004, Esquivel 2016),

políticas de mercado (Orozco y Samuel 2015), y modelos de gobernanza y gestión (Benítez 2012).

A la actualidad como parte de la cuarta generación de políticas de vivienda mencionadas anteriormente, varios países en Latinoamérica han puesto en marcha programas específicos encaminados a la consolidación de la urbe, con base en la vivienda existente. Destacando recuperaciones de viviendas deterioradas en centros históricos (Guarneros 2008; López et al 2012; Dammert 2018), recuperación de vivienda social actualmente deteriorada que se han ido integrando a la urbe (Wainstein y Gerscovich 2005; Ward 2015), regeneración urbana y reaprovechamiento de suelo (Blanco 2009; Sepúlveda et al 2009; Zapata 1999) y control costos de suelo urbano (Fausto y Rábago 2001; Calderón 2015; Torres 2006).

Los resultados a las políticas mencionadas, por un lado, son exitosas, destacando en particular las de tipo *bottom up*, puesto que nacen desde los movimientos sociales de vivienda, principalmente desde el cooperativismo y asociación, como el caso de las cooperativas Fucvam en Uruguay (Aristondo 2003) y Moi en Argentina (Rodríguez 2009; Díaz 2016). Ambos movimientos han logrado la producción de vivienda social denominada autogestionada en áreas vacantes dentro de las zonas urbanas consolidadas. A pesar de mantener ciertas tensiones entre las organizaciones sociales y el sector público, este último llega a apoyar dichas acciones.

En ese camino, según Fausto y Rábago (2001) la construcción de vivienda social en zonas urbanas abandonadas o subutilizadas pueden lograr frenar el exceso de plusvalías, cargas de impuestos, problemas de propiedad, el despilfarro del suelo, además atraer inversión de todo tipo de sectores. Es así que dichos movimientos buscan no solo su bien individual, sino también el bien común de la ciudad. Un movimiento de autogestión de vivienda presenta ciertos factores que generen una producción de vivienda más democrática y de acción social y política. Según Rodríguez (2009) la experiencia de autogestión muestra una relación entre producción del hábitat, organización de población y procesos sociopolíticos que influyen en los gobiernos nacionales y locales.

Por lo que también desde los programas públicos las autoridades buscan incentivar la participación social en propuestas de mejoramiento y rehabilitación urbana (Siclari 2003). Según Orozco (2015) en función de obtener resultados positivos en la provisión de un bien de necesidad y básico como la vivienda, la toma de decisiones debe sumar a organizaciones populares, como parte de los procesos de participación ciudadana y acción comunitaria. En esta misma línea Edin Martínez (2001) destaca que en proyectos y programas de hábitat debe presentarse factores como, el empoderamiento de la gente, subsidio, participación integral, criterio técnico, escala de intervención y liderazgo ciudadano. Es así que los movimientos de cooperativismo buscan que la producción de espacios y el acceso a la ciudad sea alcanzable para todos, con el uso de mecanismos de acción política.

Por otro lado, las políticas desarrolladas en áreas urbanas consolidadas, nacidas desde la iniciativa pública, han logrado ser exitosas en cierta medida, destacando ciertos programas en ciudades como, Bogotá, Trinidad, Buenos aires, Santiago de Chile, entre otras. En Bogotá, a partir de ciertos instrumentos públicos privados, han logrado resultados parcialmente positivos en dichas políticas (Jaramillo 2007; Ballén 2009; Mantilla 2009). Según Jiménez (2009) en busca de densificación del área consolidada de Bogotá se desarrollaron programas que apoyen la residencialización de estratos medios y altos en áreas vacantes de barrios en desocupación, mediante viviendas unifamiliares y mejoramiento de estructuras arquitectónicas.

Para Ballen (2009) la producción estatal de vivienda en Bogotá desde los 70' se enfocaba en el desarrollo urbano y el mercado inmobiliario, con base en el objetivo de compactar la urbe. La colaboración de los planes de ordenamiento, en cuanto índices de edificabilidad, solo aumentó el costo de suelo en ciertas áreas. A pesar de ello con el instrumento de políticas públicas, Metrovivienda en Bogotá, en 2014 se diseñó un programa de vivienda de interés social en zonas de estrato 6. Además de los programas de subsidios, créditos y apoyos, la iniciativa se basaba en mantener dichos proyectos en categoría de estrato 1 por 10 años a pesar de su localización.

Por lo que el panorama desde la construcción de políticas de vivienda de manera *top down* evidencia resultados aparentemente exitosos como la política urbano-habitacional de Chile. Las políticas de vivienda de Chile lograron disminuir significativamente el déficit cuantitativo,

llegando a ser casi nulos a la actualidad, pero esto se convirtió en graves problemas espaciales y sociales en las urbes. Estas decisiones se preocupan por desarrollar una cuarta generación de políticas de vivienda, mediante regeneración urbana e incentivos a la demandad de vivienda en áreas urbanas consolidadas. Según Sepúlveda et al (2009) el capital social, es útil para la regeneración urbana, destacando al tejido social como parte de la recuperación del tejido urbano. Es así que el Programa Quiero Mi Barrio, establece la unidad de barrio como un factor que colabora en dichos procesos de regeneración urbana.

Pero al contrario de los casos expuestos, las políticas de vivienda puestas en acción principalmente desde el sector público, llegan a generar anomalías, destacando grados de falla o el fracaso total de ciertos programas. Para ciertos autores estas fallas se relacionan a diversos factores como, movilidad restringida, costos del suelo, intereses de actores. Así en casos como Ciudad de México, Santiago de Chile, Brasilia han generado programas de este tipo que han fallado por la influencia de intereses de actores (Paquette y Yescas 2009). Mientras casos como Buenos Aires y Curitiba, la falla se debe a los altos costos de suelo (Baer y Kauw 2016; Duarte y Blascovi 2016). Mientras en varias ciudades de Colombia, México y Brasil los costos de localización de las viviendas en cuanto a la movilidad afectan el desarrollo social de ciertas familias (Libertun de Duren 2016).

En función de ello se destacan dos ejemplos: el primero en Ciudad de México donde se evidencian dos acciones, por un lado, el desarrollo del programa “Bando Dos” y por otro lado los programas de financiamiento público en busca de inversión privada. El primer proyecto fracasó parcialmente, debido a la relación de la vivienda con el habitante, donde la percepción y otros factores sociales produjeron que no sean fáciles de vender, y las condiciones de crédito no favorezcan el acceso (Fuerte y Olivera 2013). Mientras el segundo programa fracasó debido a la acción desmedida del sector privado donde los aspectos urbanísticos y políticos no lograron articular las acciones de los nuevos propietarios (Isunza Vizuet 2009).

Un segundo ejemplo se tiene en Santiago de Chile, como se mencionó, después de solventar su déficit cuantitativo, reflexionan sobre repoblar las áreas centrales como solución a la falta de vivienda de calidad con el objetivo de no destinarla a la periferia. En paralelo al programa de

regeneración urbana propuesto, se desarrolló una alternativa de vivienda nueva. Esta política se vuelve compleja y difícil de ejecutar, destacando que en principio necesita de una fuerte acción pública pero también de los habitantes (Lentini y Palero 2005). En su proceso sufrió varios cuestionamientos con relación a su impacto ambiental, por parte de los habitantes antiguos de las zonas. Este hecho en el fondo, tiene relación a la resistencia ciudadana de las clases medias y altas con la idea de “no en mi patio trasero” (Paquette y Yescas 2009). A pesar de ello se puede destacar que existió una brecha de implementación y no un fracaso completo.

De igual forma ciertos programas en Barranquilla, Córdoba y Lima entre otras urbes presentan una brecha de implementación al no conseguir los resultados esperados en cuanto, al grupo poblacional, o la generación de conflicto social, o poca inversión, entre otros factores que no generan una falla total de la política (Jiménez 2009; Galvis 2012; Elorza 2016). Pero resulta importante mencionar que más de la mitad de las investigaciones mencionadas se encaminan a la descripción de una falla de las políticas de vivienda. Por lo tanto, las acciones diseñadas e implementadas dentro de dichas políticas, no llegan a responder adecuadamente a las problemáticas sociales. Presentándose varios factores que fundamentan dicha falla, los que se expresan en el siguiente acápite, a partir de la acción de actores, la desvinculación de factores y la localización de proyectos, entre otros.

### **3. Factores que los explican la falla de políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas**

Existen varios factores que se vinculan a la falla de políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas. De los que se destaca algunos de tipo espacial y social como, sobreproducción de residencia por un determinado grupo, necesidad de subsidios para renovación y movilidad restringida por la falta de articulación con las redes urbanas (Carrión 2007; Cuenya 2011; Dammert 2018). Otros más relacionados a los actores, las demandas de la sociedad, el mercado inmobiliario y el control público con relación a las disputas por usos de suelo más rentables, resistencias sociales, desarticulación entre actores, entre otras dinámicas. A los cuales se suma las acciones y decisiones públicas, que recaen en la interacción de poderes e intereses de los actores en el diseño e implementación de dichas políticas (Gili 2004; Baer y Kauw 2016; Cuenin y Silva 2017).

Cabe destacar que el acceso al suelo y vivienda conlleva formas directas e indirectas, pero que además incluye factores que involucran, mercado, Estado, tenencia o dinámicas de informalidad (Abramo 2011). Como se mencionó anteriormente es de interés para la investigación la relación de los actores y la falla de las políticas, destacando tres actores desde la revisión de literatura. El primer grupo referido a los actores sociales se fundamenta en varios puntos como, la falta de articulación de los habitantes en procesos de diseño o gestión de dichas políticas (Contreras 2017). Además, varios autores mencionan que las políticas no implementan planes o proyectos de recuperación, que se preocupen por la gente y no solo por el lugar (Crane y Manville 2008). Mientras otros basan este fenómeno en la construcción social y la diversificación tanto poblacional como funcional del área, acción que no logran dichas políticas (Fuerte y Olivera 2013) y por tanto se produce pérdida de población de ciertas zonas (Garzón 2013).

Por último, ciertas investigaciones analizan la importancia de la participación de los actores sociales, en relación al éxito de las políticas de vivienda (Siclari 2003; Orozco 2015; Wainstein y Gerscovich 2005; Oswaldo 2017). Es así que a través de fortalecer la organización comunitaria y las capacidades comunitarias, se crean programas modelo, que son llevados a cabo en varias localizaciones. Ciertas investigaciones para identificar dichas relaciones comunitarias dentro de programas de vivienda, han utilizado marcos como IAD, para establecer de manera cualitativa la problemática (Donoso y Elsinga 2018; Shen y Zhang 2014). A pesar de ello según Siclari (2003) estos programas pueden fracasar debido a que no consideran factores como diversidad de contexto y cultura, además no logran una conexión entre oferta y demanda y las acciones son impuestas, por lo que la participación llega a no ser estable. Ciertos mecanismos de participación establecen que integrar actores, permite compartir el riesgo para identificar cursos de acción más adecuados (Wainstein y Gerscovich 2005).

Un segundo actor es el Estado, a nivel macro muchas de las fallas se presentan desde la desarticulación estatal y local, en la implementación de planes y gestión de recuperación de zona degradadas (Guarneros 2008; Carrión 2010). De tal manera, desde la acción pública se generan nuevos instrumentos, especificaciones, estudios previos para la provisión de vivienda, los cuales según varios estudios no llegan a ajustarse a la realidad (Falú, Marengo y Rainero 2001). El sector público también genera los incentivos fiscales y financiamiento para la generación de

vivienda, en distintos estratos, que en ocasiones no encajan con la realidad social (Jaramillo 2007; Carrión 2007).

Además el sector público, establece derechos, leyes, normas, reglas y estrategias, como en este caso los establecidos para el objetivo del derecho a la vivienda y hábitat (Morillo 2004). Para lo cual recurren a planes de recuperar y reaprovechar el espacio urbano, mediante propuestas de densificación y aprovechamiento de área vacante (Zapata 1999). Es decir plantea la iniciativa y límites del fin último de los bienes, por lo que controlan la participación e intervención de actores. Es así que desde el sector público, pueden apoyar el desarrollo del mercado por sobre el bien común o pueden apoyar el desarrollo más equitativo del uso de suelo (Bolívar, Rodríguez y Erazo 2015).

El sector público regula, libera y permite mercados de suelo y sectores inmobiliarios desde la imagen de una ciudad pro-mercado (López, Gasic y Meza 2012). Es así que la mayoría de intenciones de la política de vivienda nacen del sector público, y a pesar que se fundamentan en las necesidades sociales, necesitan incluir actores privados, pero en cierta manera estas interacciones generan factores que afectan la situación de la vivienda social en América Latina (Sepúlveda 2015). Por lo que se puede evidenciar en principio una baja articulación Estado y organización social, generando fuertes tensiones e insatisfacciones (Cravino, Moreno y Mutuberría 2013). Pero además a pesar que el sector privado domina la inversión y financiamiento, existen interacciones que no son sanas entre sector público y privado (Isunza 2009).

En síntesis, el sector público crea políticas, planes y proyectos los cuales están encaminados principalmente a generar la provisión de vivienda, pero la producción necesita de otros sectores. En este punto, uno de los actores de mayor brecha de acción aparece, a pesar de la relación público privada, la postura del sector privado se fundamenta en el beneficio económico. De tal manera que, para la generación de vivienda social en áreas urbanas se evidencia dos aspectos a destacar en relación a este actor, en interacción con el sector público. Por un lado, existe la posibilidad de liberar el mercado y destacar el beneficio para el sector inmobiliario, generando espacios inadecuados para habitar (Orozco y Samuel 2015). Pero por otro lado no logran

incentivar la actuación del sector inmobiliario dentro de estas políticas, que, a pesar de su interés inicial y vinculación en el proceso, no llega al escenario operativo de la política.

A pesar de ello, dichas políticas producen fuertes impactos en la conformación social de áreas urbanas consolidadas, incentivar la ocupación de dichos lotes en forma eficiente se presenta como una solución constante en la última década. La cual se fundamenta en aprovechar recursos, servicios y promover social y económicamente una diversidad de usos y población (Contreras 2011; Rábado 2011; Giglia 2016). Además, estas políticas permiten no solo crear vivienda nueva, sino regenerar y rehabilitar viviendas existentes sobreponiendo el valor de uso sobre el valor de cambio (Bolívar, Rodríguez y Erazo 2015). Lo que tiene una fuerte vinculación a las acciones de los actores que intervienen en estos procesos; Estado, sociedad y mercado, que de cierta manera no llegan a ser vinculantes y responder a un mismo juego político.

Concluyendo, es así que las temáticas categorizadas, mencionan a estos actores como responsables de la acción política, donde tanto por su presencia o su ausencia pueden llegar a afectar el diseño o gestión de las mismas (Carrión 2007). Según varios autores la forma en que estas relaciones se dan, responde no solo al interés y acción de un grupo específico, sino a las instituciones (reglas, normas y estrategias) tanto formales o informales que articulan estos escenarios. Según Bourdieu (2003), las políticas de vivienda se encuentran dentro de un marco estructurado y además responden a una serie de interacciones de agentes. Estos escenarios se re estructuran y re definen en relación a la posición, poder e interés que tienen los mismos agentes.

#### **4. Relación instituciones e intereses en la falla de políticas de vivienda social**

Los enfoques de regeneración urbana que buscan la consolidación de la urbe, demuestran las dificultades que presentan el habitar áreas centrales en cuanto las interacciones de los actores. Es así que, desde los roles de los actores, la construcción de las políticas por el sector público, demanda un vínculo inevitable con el mercado (Esquivel 2016). Además, la presencia de la población objetivo, de dichas políticas, también se presenta necesaria, siendo estos los principales ausentes durante el proceso de formulación de dichas políticas y en ocasiones incluidos de manera que no llegan a articularse adecuadamente. Pero se evidencia pocas investigaciones que se acerquen a la relación de instituciones y actores.

En principio al concebir las instituciones como reglas, estas generan un marco que permite articular en varios niveles las acciones de los actores. Es así que las relaciones de fuerza y lucha de agentes privados y públicos pueden llegar a ser, por un lado, rivales, es decir con intereses antagónicos o por otro lado de presión, es decir buscan imponer su interés (Bourdieu 2003). Puesto que dicha interacción entre actores a pesar de estar cargada de intereses, se presenta dentro de un escenario que se ve afectado por reglas de carácter institucional, lo que al final genera los resultados de la política. Es así que no solo la pugna entre actores, puede influir en las decisiones y acciones de las políticas de vivienda.

Posteriormente la construcción de las políticas de vivienda desde los actores destaca, el interés del sector inmobiliario por el crecimiento económico y desarrollo inmobiliario (Contreras 2017), dejando de lado los intereses sociales de la comunidad, con adecuada localización y servicios, además de espacios óptimos para habitar (Rodríguez 2009). A pesar de ello se presentan dos motivaciones del sector público, generar vivienda como parte del derecho de los ciudadanos (Salas 2001; Baer y Kauw 2016) y por otro lado para la búsqueda acumulación de capital (Raposo 2009; Gilbert 2003; López, Gasic y Meza 2012; Barreto 2018). Una política que incluye la provisión y producción de vivienda en áreas urbanas consolidadas necesita de la intervención y participación de todos los actores (Delgado 2004).

Por tanto, aunque la literatura evidencia un énfasis con relación al mercado inmobiliario el cual no es atraído a estas zonas (Duarte y Blascovi 2016), existe ambientes donde ingresa solo como agente constructor. Ciertamente no existe mayor énfasis en la vinculación de la falla de políticas de vivienda y el modelo de la lógica del mercado que interviene según un determinado interés y que a la vez interactúa con otros actores y en un determinado escenario institucional. En conclusión, incorporar este enfoque de los intereses de los actores dentro de marcos institucionales en el análisis de la falla de políticas de vivienda en áreas consolidadas, se plantea necesario para comprender los resultados que esta nueva generación presenta.

### Capítulo 3

#### **Política de VIS en áreas urbanas consolidadas en Quito, análisis de la falla de su resultado**

A partir de 1998 en Ecuador se establece una contribución a la vivienda denominado Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) con tres modalidades; urbana, rural y urbano marginal. Este hecho cambia la estructura de provisión de vivienda en Ecuador, pasando de ser un Estado promotor a un Estado regulador. Este subsidio se constituye como la regla institucional, que determina las demás estrategias y normas del juego de la política de vivienda en cada gobierno local y regional. En el caso de la ciudad de Quito las políticas públicas de vivienda, formuladas a nivel local se articulan necesariamente mediante el apoyo del SIV, el cual califica con visto bueno a los proyectos, beneficiarios y promotores inmobiliarios.

Por lo tanto, los actores que ingresan al juego, en el caso de la vivienda de interés social, se someten a dichas reglas, normas y estrategias. Así, el Gobierno local se convierte en un articulador de vivienda, del cual depende en gran medida los factores que establecen el acceso al suelo tanto para beneficiarios como para promotores. En este escenario tanto objetivos como medios que los gobiernos locales formulan, en cuanto vivienda, deben articularse verticalmente con políticas nacionales. En efecto, al destacar como principal herramienta de dichas políticas, un subsidio, este entra en el debate si responde únicamente a una lógica mercantil, de financiamiento, el cual llega a beneficiar principalmente a la oferta y no a la demanda.

Es así que, las ciudades que tenemos como menciona Bolívar et al (2015), es una ciudad sin ciudad, sin ciudadanos y competitiva, con asentamientos marginales, asentamientos precarios, viviendas vacías y personas sin techo. La vivienda, por lo tanto, se convierte de un bien de uso, a un bien de consumo o mercancía, donde el principal actor que contrala el mercado es el sector privado, buscando altos niveles de rentabilidad con producción rápida y masiva. Cabe destacar que, en esta lógica de ciudad, la localización de servicios, influye en el lugar donde se asienta la población y genera ciertos efectos en la aglomeración urbana. Por lo que, en Quito a partir del 2000 se plantea como objetivo promover el uso residencial, la densificación y consolidación de la urbe. Mediante una serie de estrategias como, la utilización de suelo vacante y la generación de alianzas público privadas, se busca promover vivienda en todo nivel de estrato.

En conclusión, dentro del caso de estudio, el Gobierno Nacional busca gestionar la financiación de vivienda, generando un subsidio que no abastece a toda la población y por otro lado el Gobierno Local busca gestionar el suelo, mediante la articulación de vivienda en zonas céntricas, consolidadas y aparentemente en abandono. Esto sumado a la descripción anterior del sector privado, deja por fuera al sector social, siendo la vivienda un derecho principalmente fundamental para el desarrollo económico y social de los individuos (Arboleda 2011). Por lo tanto, las herramientas de gestión y ordenamiento del suelo, así como los incentivos para vivienda, influyen en los objetivos de dichas políticas y al no presentan congruencia, llega a fracasar.

Finalmente, el resultado de la política no depende solo de la Municipalidad, sino de una serie de actores dentro de los escenarios de elección y acción. Para demostrar ese vínculo, este capítulo pretende tres acciones. Primero definir las políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas en la ciudad de Quito y su articulación nacional. Segundo demostrar la falla de dicha política, mediante una relación de objetivos y medios y por último la razón de dicha falla. Para en el siguiente capítulo, a partir de un enfoque neo institucionalista, explicar dicha falla con un juego de actores dentro de un marco institucional. Con ello identificar el ganador y los perdedores del juego.

### **1. Política de Vivienda de Interés Social en Quito y su énfasis en áreas urbanas consolidadas (2000-2014)**

Las ciudades vistas como un fenómeno social producto de ciertas transformaciones físicas, que se estructura como resultado de varios procesos, presenta un marco edificado urbano, donde se desarrollan las actividades comerciales, residenciales, de servicio, recreacionales, gubernamentales entre otras. Siendo el desarrollo inmobiliario el eje que articula este marco edificado, provocando de esta manera varias dinámicas de inserción de ciertos sectores económicos y sociales en la urbe. De tal manera, la vivienda se convierte en una de las actividades de mayor predominio, dentro de este marco edificado (Ospina 2010).

La producción del marco edificado involucra aspectos sociales, culturales y políticos que determinan el acceso al suelo por los grupos sociales y por ende la orientación de políticas

habitacionales y de suelo que establecen gobiernos locales y nacionales. Según autores como Ospina (2010) esta dinámica establece lógicas mercantiles con las que se desarrollan las urbes. Por lo que en el caso de las ciudades de Ecuador y específicamente en Quito, el cambio de un sistema financiero, genera una profunda crisis en ciertos sectores, pero también una oportunidad de inserción en el mercado para otros actores.

Frente a esto, en 1998 y 1999 la crisis del feriado bancario, provocó el retorno a los “capitales fugados”, es decir el descongelamiento de fondos en los bancos y los ingresos de las divisas producto de la fuerte migración resultado de dicha crisis. Este hecho permitió una alta demanda por bienes inmobiliarios, debido a la desconfianza al sector bancario, por lo que era más factible invertir en un bien. Dicha inversión y la necesidad de mejores condiciones de vida generó varias transformaciones en Quito como, especulación, incremento del precio del suelo, segregación y aumento de valor de las viviendas (Ospina 2010).

En retrospectiva, a partir de los años 70, con el boom petrolero, la ciudad de Quito ha experimentado altos porcentajes de migración poblacional del campo, marcando una alta demanda de acceso al suelo, la cual se profundiza en la crisis de 1999. Por lo tanto, el acceso a un mercado de suelo formal en la ciudad de Quito se complejiza progresivamente. Cuando, el Gral. Paco Moncayo asume la alcaldía en el año 2000, con una fuerte crisis del sector de la vivienda destacando; las malas condiciones habitacionales, altos porcentajes de barrios y viviendas informales, tugurización y deterioro. Por lo tanto, a partir de dicho año nace la idea de densificar, consolidar y compactar la urbe para aprovechar suelo, oportunidades y servicios.

En este punto es preciso realizar dos puntualizaciones contextuales, por un lado, una nacional que establece las reglas de financiamiento de vivienda y por otro lado una local que articula y genera normas y estrategias para proveer recursos y articular la producción de vivienda. Con una política de vivienda que establece ciertos hechos fundamentales, según Ospina (2010), 1) la presencia de una regla institucional base de financiamiento y subsidio, conectado 2) a las reglas de acceso al suelo. En principio por lo tanto la regla de financiamiento y subsidio a la vivienda, la impone el MIDUVI y posteriormente el Municipio de Quito, establece los mecanismos de acceso al suelo y

las estrategias de provisión y producción de vivienda. Siendo una dinámica que aparentemente no se articula de manera adecuada.

### **1.1. Política Pública Nacional de Vivienda de Interés Social**

A partir de 1993 en Ecuador, se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Posteriormente en 1998 el presidente Jamil Mahuad, crea el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), como parte de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo era generar un incentivo para la generación de vivienda social, donde se permita la acción de otros sectores dentro del proceso de producción. Previo a este hecho existían programas como el Centro de Asesoramiento para la Vivienda Popular (CAVIP), que buscaba el mejoramiento de viviendas y evitar promover el desarrollo de programas de vivienda nueva, pero el surgimiento del bono, terminó con dichas iniciativas.

A pesar de ello en el país el sector de la construcción sintió bajos niveles de crecimiento y sobre todo en 1999 presentó cifras negativas, repuntando a partir del 2000. Según Hexagon Consultores (2008), ese mayor dinamismo se atribuye a tres factores; 1) al sistema de dolarización, 2) al crecimiento de los créditos que otorgaban los bancos y 3) a la estabilización de los precios de materiales para la construcción. Dicho crecimiento se mantuvo constante hasta 2003 coincidiendo con la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Pero a partir del 2004 hasta 2006 las condiciones crediticias y el incremento de la demanda de vivienda mantenía dicho sector en crecimiento, a pesar de la disminución de inversión pública al final del año.

Dentro de ese contexto, en 2003 en la presidencia de Lucio Gutiérrez, se intentó eliminar el bono y se impulsó un programa denominado “Casa para los pobres” el cual se basaba en la iniciativa del programa “un solo toque” del gobierno de Abdalá Bucaram. La idea era retirar el bono y establecer una trilogía de desarrollo de proyectos de vivienda, estructurada desde tres actores, 1) el Gobierno con fondos, 2) el Municipio con terreno y 3) la inversión privada con líneas de crédito especial para construcción. En busca de evitar el cese de los bonos, nacen varios movimientos y colectivos pro vivienda, como el Contrato Social para la Vivienda, calificando a dicho intento como improvisado y con ello, no llegó a concretarse (Ospina 2010).

Cabe destacar que en 2006 el Congreso Nacional del Ecuador aprobó la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, otorgándole la facultad de entregar préstamos hipotecarios, pero únicamente a la población económicamente activa (PEA), asegurada al IESS que significaba el 28.4%. Por lo tanto, solo el 1.40% de la población pobre podía acceder a estos préstamos, debido a la imposición de tener un ahorro del 30% del valor de la vivienda. Es decir, el sistema funcionaba no solo a través del bono, sino involucra; ahorro, bono y crédito (ABC). Así, se destacan dos aspectos: 1) la baja capacidad de ahorro de este grupo de población e 2) informalidad laboral, es decir no encontrarse afiliados, a pesar de ser parte de la población económicamente activa (Ospina 2010).

Por lo tanto, el bono de la vivienda intentaba ser un instrumento para los más pobres, pero imponiendo reglas difíciles de articular para dicha población. Sin embargo, por segunda vez en la presidencia de Alfredo Palacios se intenta eliminar el bono de la vivienda del presupuesto del Estado, paralelo a un momento de disminución de inversión pública (Ospina 2010). Cabe destacar que en dichos períodos los precios de materiales de construcción iban en ascenso y los índices de confianza empresarial en la construcción eran variables a la baja hasta 2007. Posteriormente iniciaron un constante ascenso debido a una mayor inversión pública en dicha área como se observa en la Tabla 5. Además, el volumen de construcción (VC) permanece estable en casi todo el período, pero ambas dimensiones a partir del 2015, van a la baja, acompañadas de una crisis del sector inmobiliario (Banco Central del Ecuador 2009).

**Tabla 5. Índice de confianza sector construcción y Volumen de construcción 2006-2016**

ICE 2006	VC 2006	ICE 2007	VC 2007	ICE 2008	VC 2008	ICE 2009	VC 2009	ICE 2010	VC 2010		
260.67	-8.22	81.01	1.08	250.40	2.70	372.50	-0.21	453.33	2.18		
ICE 2011	VC 2011	ICE 2012	VC 2012	ICE 2013	VC 2013	ICE 2014	VC 2014	ICE 2015	VC 2015	ICE 2016	VC 2016
698.33	3.41	907.50	1.98	1121.67	1.64	1300.00	1.53	1238.33	-1.96	935.80	-0.25

Fuente: Información construida con base en Banco Central del Ecuador (2009)

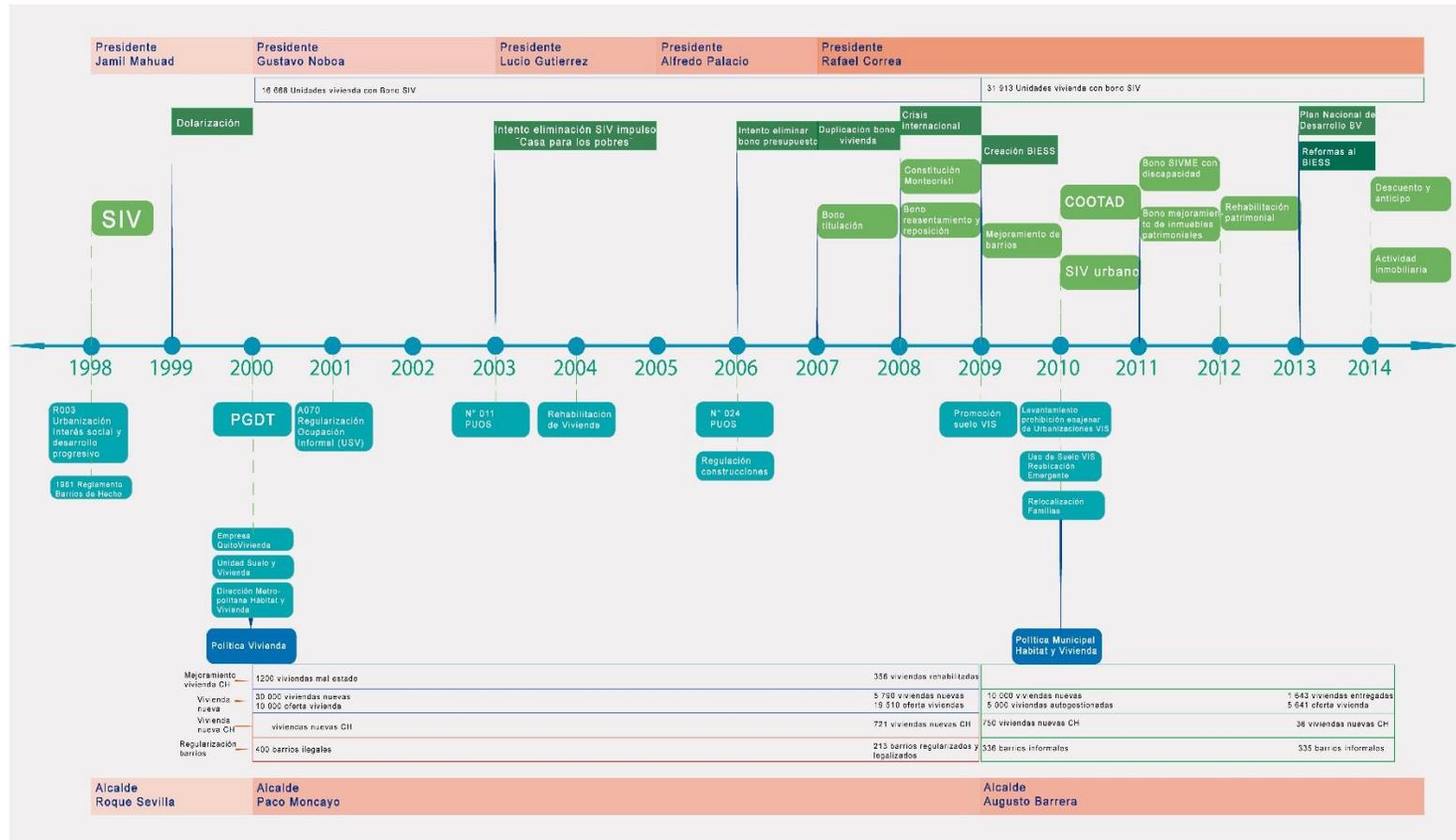
Por último, a partir del 2007 en la presidencia de Rafael Correa el bono se duplica y la cantidad de inversión en SIV durante su primer período llega a ser el más significativo. A la par se crea el BIESS, un banco encargado de dar crédito para vivienda, con bajo interés, desde el Estado. Según

el sector inmobiliario de Quito, esta medida se debe a la crisis económica internacional del 2008, por lo que se buscaba incentivar la confianza en el sector inmobiliario. En este mismo año debido a la fuerte incidencia social, se logra incluir el derecho a la ciudad y al hábitat adecuado en la Constitución de Montecristi.

Progresivamente a partir de dicho año, se implementan otras estrategias dentro de la regla principal de subsidio como, el “bono de emergencia”, con dos modalidades relocalización y reposición, “mejoramiento de barrios” y “mejoramiento de viviendas”, “rehabilitación patrimonial”, “bono de titulación” e incentivos a actividades inmobiliarias. Es decir, existía un fuerte interés por generar subsidio y financiamiento, pero no es hasta 2016 que se establece la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (Lootugs), que coloca ciertas normas para la gestión y planificación de suelo. No obstante, desde el 2010, existía el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establecía las reglas base de los Municipios. Según el sector público municipal, estas reglas son el punto de partida para crear los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las ciudades, como un requisito necesario para obtener fondos del presupuesto del Estado.

En este escenario como se mencionó anteriormente, según Ostrom (2014) la forma de evitar un caos en la gobernanza local es generar mecanismos donde se reconozca la participación de varios actores tanto públicos como privados y en varios niveles. Por lo tanto, una política de vivienda se somete a la decisión y acción de varios sectores, es así que como se señala, dentro del proceso de la política, ciertas fases, como la provisión, son de responsabilidad pública. Mientras otras como la producción, son acciones no necesariamente públicas donde se muestra fundamental la interacción de ciertos actores, principalmente privados. Lo mencionado hasta el momento, se puede observar en la Figura 5, donde se coloca según una línea de tiempo, las acciones, e instituciones, de manera general, que se implementaron a nivel nacional y local en el período de análisis.

**Figura 5. Desarrollo de las instituciones (reglas, normas y estrategias) de la Política de Vivienda Local y Nacional**



Fuente: Información sistematizada de estudio empírico

En conclusión, según varios representantes de movimientos pro vivienda, se destacan dos hechos relacionados a la participación integral, en las decisiones de provisión de vivienda; la Constitución de Montecristi en 2008 y la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda en 2010. Ambos casos para dicho sector se muestran como una dinámica interesante y sumamente enriquecedora. Pero a la vez genera externalidades negativas como: desintegración de los grupos sociales y desconfianza en el sector público, debido que los documentos se vuelven un hecho únicamente discursivo. Por lo tanto, a pesar de los mecanismos de participación utilizados, en las etapas de formulación de las políticas, la etapa de implementación con todos los programas, presupuestos y herramientas que conlleva, no se presenta como un escenario participativo y no permite evidenciar resultados exitosos.

En síntesis, la necesidad de una articulación entre sectores públicos, privados y sociales, determina las dinámicas de producción y provisión de un bien. Actores estatales con acumulación de poder y en representación de intereses sociales, actores privados con interés en maximización de beneficios y actores sociales con un comportamiento vinculado a la necesidad (Bolívar, Rodríguez y Erazo 2015). Cabe destacar que el contexto nacional se presenta aparentemente desvinculado del contexto local, lo que en una suerte de “relación de inmadurez”, como lo mencionan ciertos autores, no permite articular el manejo de la vivienda, a partir de las estrategias locales, dentro de las reglas nacionales. A continuación, es de interés contextualizar como estos hechos nacionales se vinculan al escenario local. Frente a esto, analizar la gestión del territorio en la ciudad de Quito a partir del eje de hábitat y vivienda.

### **1.2. Desarrollo de la política de VIS en Quito énfasis en áreas urbanas consolidadas**

El análisis de las políticas públicas como un ciclo mantiene ciertos cuestionamientos, por lo que para ciertos autores como Peters (2018) dicho análisis debe ser entendido como un proceso. De esta manera, el proceso de las políticas de Sabatier, busca no solo centrarse en una etapa de política sino entender todo el flujo de la misma (De León 2007). Por lo tanto, es de interés de la investigación realizar ciertas puntualizaciones dentro de dicho proceso, la iniciativa y la formulación de la política de vivienda en Quito y su posterior implementación y resultados. Es decir, se realiza una contextualización de todas las acciones desde la iniciativa hasta la implementación.

En Quito a partir del año 2000 con la Alcaldía del Gral. Paco Moncayo, se establece un modelo de ciudad compacta, buscando la densificación y consolidación de la urbe, sumado al objetivo de proveer vivienda digna, segura y adecuada, con servicios básicos y variedad de oportunidades. Según el ex alcalde, las estrategias que se desarrollaron fueron: desalentar usos indebidos como; ventas ambulantes o trabajo sexual, estimulación tributaria, oferta de suelo urbanizable, generar oferta de vivienda mediante alianzas estratégicas, el rescate de plusvalías, vivienda económica de desarrollo progresivo, proyectos cogestionados, control de la especulación, control de informalidad, adquisición, reserva y ordenamiento de suelo, vivienda nueva, líneas de crédito asequibles e incentivos a agentes inmobiliarios. Con ello se buscaba generar una oferta de 30 000 viviendas, al final del período se estableció una oferta de 25 300 unidades de vivienda, de las cuales solo se construyeron 2 300 unidades (Distrito Metropolitano de Quito 2003).

Mientras el período 2009 - 2014 del ex alcalde Augusto Barrera, como parte de una de sus estrategias para ordenar el suelo y regular la expansión urbana, tenía como objetivo un modelo policéntrico para la urbe. Según el ex alcalde varias de las acciones fueron; establecer un perímetro físico urbano, motivar el uso del suelo vacante para generar mayor compacidad mediante multas a solares no edificados y motivar la residencialización de áreas centrales y consolidadas. Como mecanismo para ello en el Plan de Desarrollo Territorial (Distrito Metropolitano de Quito 2012) uno de los ejes son las políticas enfocadas en hábitat y vivienda, que presentan objetivos de priorizar un grupo meta, controlar los asentamientos informales, relocalizar a familias en riesgo no mitigable y promover la vivienda en el Centro Histórico.

No obstante, según varias entrevistas realizadas a funcionarios del sector público del Municipio de Quito, no es hasta 2010 que la política de vivienda se establece como documento. Dicha acción es iniciativa de la concejala Luisa Maldonado. El documento según los funcionarios entrevistados es la respuesta a ciertos procesos previos como, la Normativa de Vivienda de Interés Social promovida por el Dr. Augusto Barrera en su período de concejal, aprobada en 2009. Con estas acciones se buscaba en dicho período generar una oferta de 10 000 unidades de vivienda, de las cuales fueron entregadas 1 643 unidades. En este proceso se destacan dos Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, dos Ordenanzas de políticas de vivienda y cuatro o

cinco programas específicos de vivienda, en cada período, además entre seis y nueve proyectos de vivienda nueva.

En el período del ex alcalde Moncayo el principal documento rector era el Plan Equinoccio 21', en dicho documento y en su rendición de cuentas se presenta la Política de Vivienda como parte de su eje territorial, con varias estrategias para su implementación. Cuatro programas son los principales, que posteriormente tienen continuidad en la alcaldía del Dr. Barrera, los cuales no solo se enfocaban en vivienda nueva, sino también en rehabilitación, mejoramiento y regularización de asentamientos y viviendas. Las dos ordenanzas desarrolladas en cada período establecen ciertas estrategias, para fomentar el uso de áreas vacantes en producción de vivienda, solventando tanto déficits cualitativos como cuantitativos.

Frente a esto, según Ospina (2010) los planes y la política municipal han contribuido a generar la incorporación de suelo sin necesidad social. De tal manera los objetivos de densificación y consolidación por un lado han llevado a oferta de vivienda de alto costo y a fortalecer actividades económicas. Ciertas medidas desde el sector público construyen el mercado y la dinamización del mismo mediante subsidios y créditos, los que se presentan como atractivos a la inversión y a una suerte de cadena que genera el crecimiento de los precios de suelo y vivienda. De tal manera, es preciso hacer una puntualización sobre el movimiento del sector inmobiliario en Quito en dicho período.

Los segmentos de oferta y demanda de vivienda han sufrido cambios drásticos como por ejemplo de 2000 – 2005 la demanda de vivienda de \$5 001 a \$8 000 paso de 15.1% a 1.7% y la de \$ 8 001 a \$17 500 de 21% a 11.80%, mientras la vivienda con costo menor a \$35 500 paso de 79% a 51%, y la de \$70 801 a \$120 000 de 3.7% a 12.1%. A esto se suma que en Quito para el 2007 existía un 53% de vivienda informal. Es decir, se destaca un aumento de la promoción de vivienda entre \$70 801 a \$120 000 y la disminución de la promoción de VIS menor a \$35 500. Además, se puede destacar que a pesar de dicha disminución existe un gran mercado informal de vivienda (Ospina 2010).

Mientras en el período 2009-2014, el sector de la construcción se encontraba en un momento alta demanda, según el Informe de Gestión 2009-2014 de la alcaldía (Distrito Metropolitano de Quito 2014), se emitieron un promedio de 9 400 licencias por año desde el 2009-2013 con un constante del 75% principalmente en vivienda. Cabe destacar que el 2010 se presenta como el año de mayor cantidad de viviendas construidas en Quito con 10 536 permisos de construcción otorgados. Según el gerente de Maconstrucciones José Maquiavelo, desde el 2010 hasta el 2015 se han construido 428 proyectos en costos menores a \$70 000, generando 33 721 unidades de vivienda. Además, señala que Quito necesita una producción de 10 000 unidades por año, considerando todos los estratos, señalando que por lo mismo el Municipio debe articular no solo VIS sino preocuparse por todo el sector de vivienda.

La capacidad de articular interacciones de actores en relación a ganancia y necesidad, es decir rentabilidad privada e interés colectivo, es tema del aparato político y del sistema jerárquico de toma de decisiones (Bolívar, Rodríguez y Erazo 2015). De tal manera que, desde el aparato gubernamental local, el manejo de estos planes, políticas y programas, según los funcionarios que fueron parte de ambos períodos, tuvieron dos manejos diferentes. En la alcaldía del Gral. Moncayo, estaba a cargo de la Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito (EMDUQ), la que tenía a su cargo la rectoría de la Empresa Quitovivienda. Dichas empresas manejaban la vivienda nueva en centro histórico, vivienda nueva en el DMQ, mejoramiento de viviendas y barrios, además la legalización de asentamientos, desde una ventanilla única.

Posteriormente la EMDUQ es liquidada y Quitovivienda en el organigrama del Dr. Barrera pasa a ser la actual Empresa Pública de Hábitat y Vivienda (EPHV), cuya rectoría es parte de la Secretaria Territorio Hábitat y Vivienda del Municipio. Dicha empresa se encarga de promover vivienda nueva en centro histórico y en todo el DMQ, relocalizar a población en zonas de riesgo no mitigable. Pero además se crea un órgano especial, denominado “Regula tu barrio”, el cual se ubica en cuatro administraciones zonales, y se encarga de legalizar los barrios ilegales e informales de Quito.

Como se mencionó anteriormente, el ex alcalde Paco Moncayo desarrolló en su período un documento como resumen de su primera gestión y plan para la siguiente denominado “Plan

Equinoccio 21”, el mismo incluye un eje territorial que establece las estrategias para ordenar la estructura territorial. Dentro de este eje se especifica la política de vivienda con cuatro programas fundamentales: vivienda nueva, mejoramiento, vivienda en centro histórico y legalización de asentamientos y construcciones. Mientras en el caso del ex Alcalde Augusto Barrera, presentó el Plan Metropolitano de Desarrollo 2012 -2022 que contiene siete ejes, uno de ellos denominado vida y convivencia, que posee las políticas de hábitat y vivienda con cinco programas a destacar; vivienda nueva, relocalización, vivienda nueva en centro histórico, mejoramiento de viviendas y regularización de barrios.

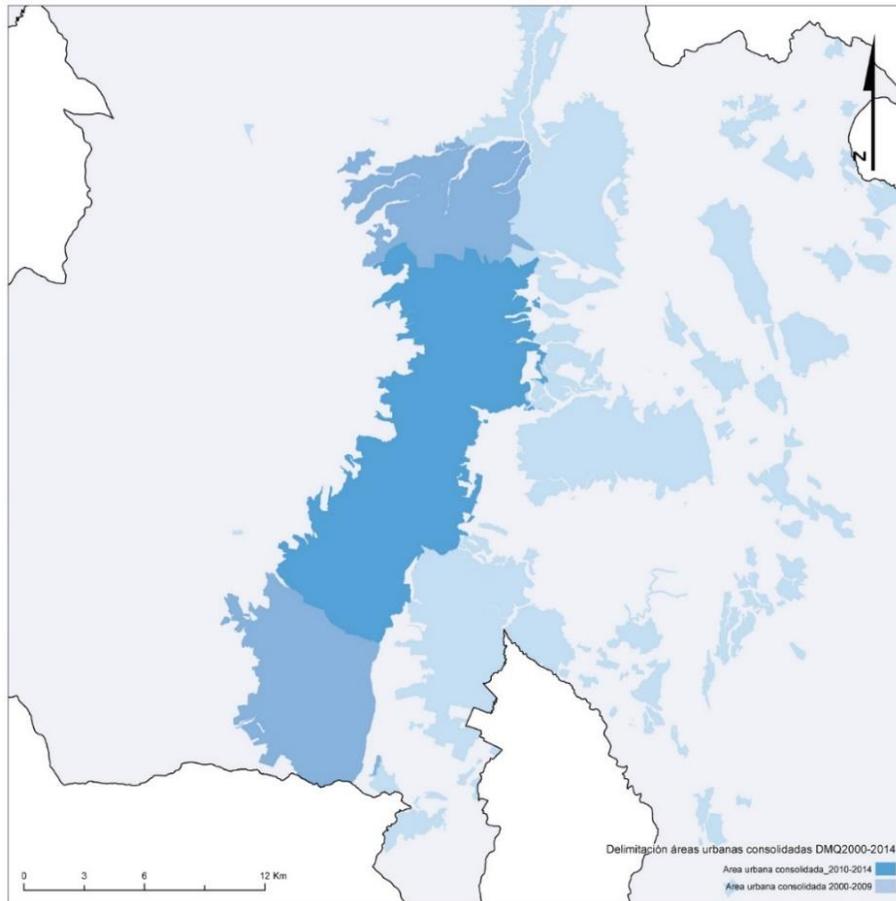
Además, se suma dos documentos de normativa, la Resolución de concejo denominada Política Municipal Hábitat y Vivienda de la época del ex Alcalde Barrera y la normativa de Vivienda de Interés social en el período del ex Alcalde Moncayo. El primer documento es resultado de un proceso de participación de varios sectores, que son parte del proceso de provisión y producción de vivienda. Mientras el segundo nace de una lucha de incluir dicho eje desde el mismo concejo que permita colocar reglas claras dentro de la vivienda de interés y la reserva de suelo. Estos instrumentos y objetivos serán analizados a continuación.

En síntesis, la política como tal, no es solo el documento PMHV del 2010, sino es un proceso continuo, que tiene una iniciativa local pero también una influencia nacional e internacional. Según la investigadora Laura Cedrés, su participación como parte del documento del 2010, respondía a hechos previos, ya consolidados de varios grupos sociales, y a nivel nacional no existía un antecedente parecido. Su representación como parte de apoyo internacional de ONU-hábitat, buscaba incluir en el documento lo que significaba el derecho a la vivienda adecuada como parte de los derechos humanos internacionales.

Según ONU- hábitat (2001), varias constituciones nacionales incluyeron los derechos al hábitat y vivienda, desde 1917, como es el caso de México, Portugal, Rusia entre otras. En Ecuador, como se mencionó anteriormente, no es hasta 2008 que se incluye dicho derecho en la Constitución. Este hecho, contribuye a que Quito busque institucionalizar con estrategias y normas el acceso a la vivienda, siendo un derecho y un elemento parte de su planificación y su modelo de ciudad. Por lo que, las alcaldías buscan reservar y controlar la densificación y expansión del suelo,

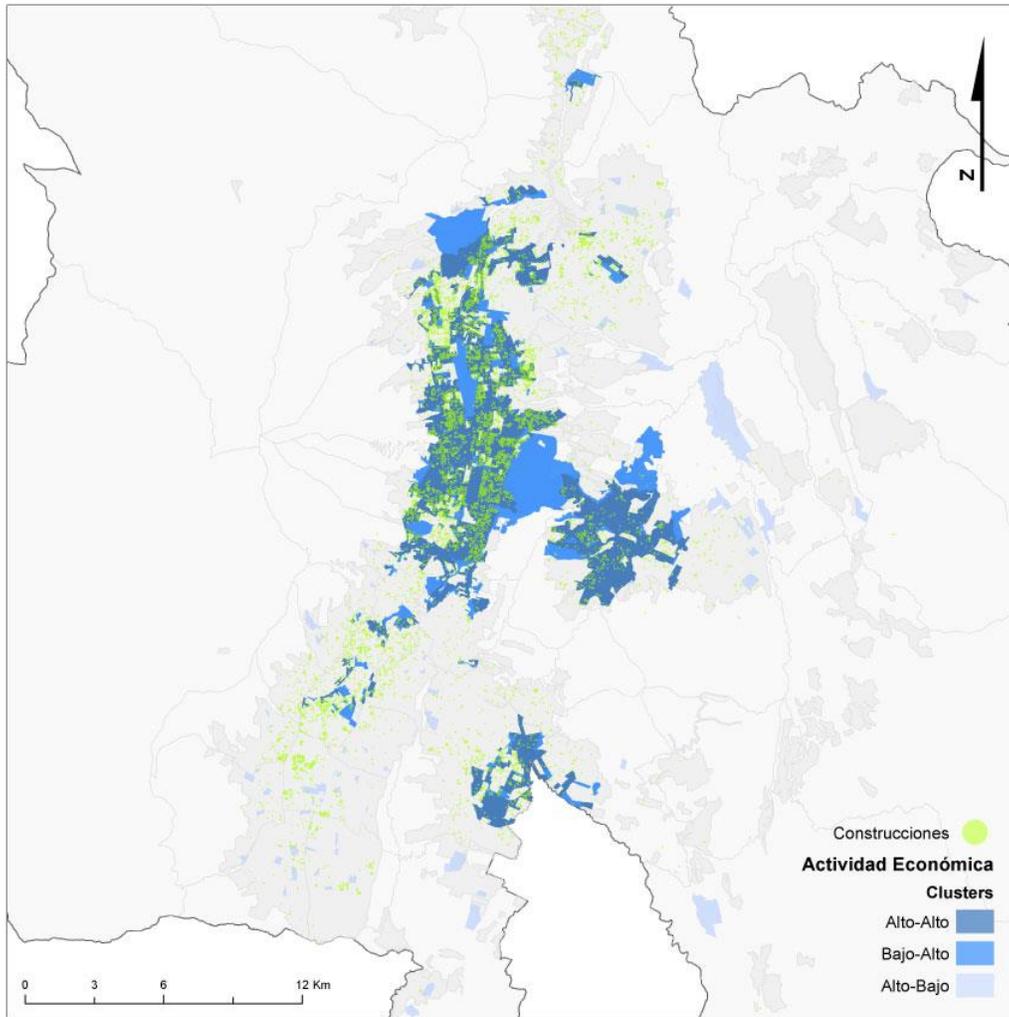
evitando cualquier práctica especulativa. Estableciendo como esenciales el acceso a una vivienda segura y digna y al suelo urbanizado (Distrito Metropolitano de Quito 2010).

**Mapa 2. Área urbana consolidada DMQ 2000-2014**



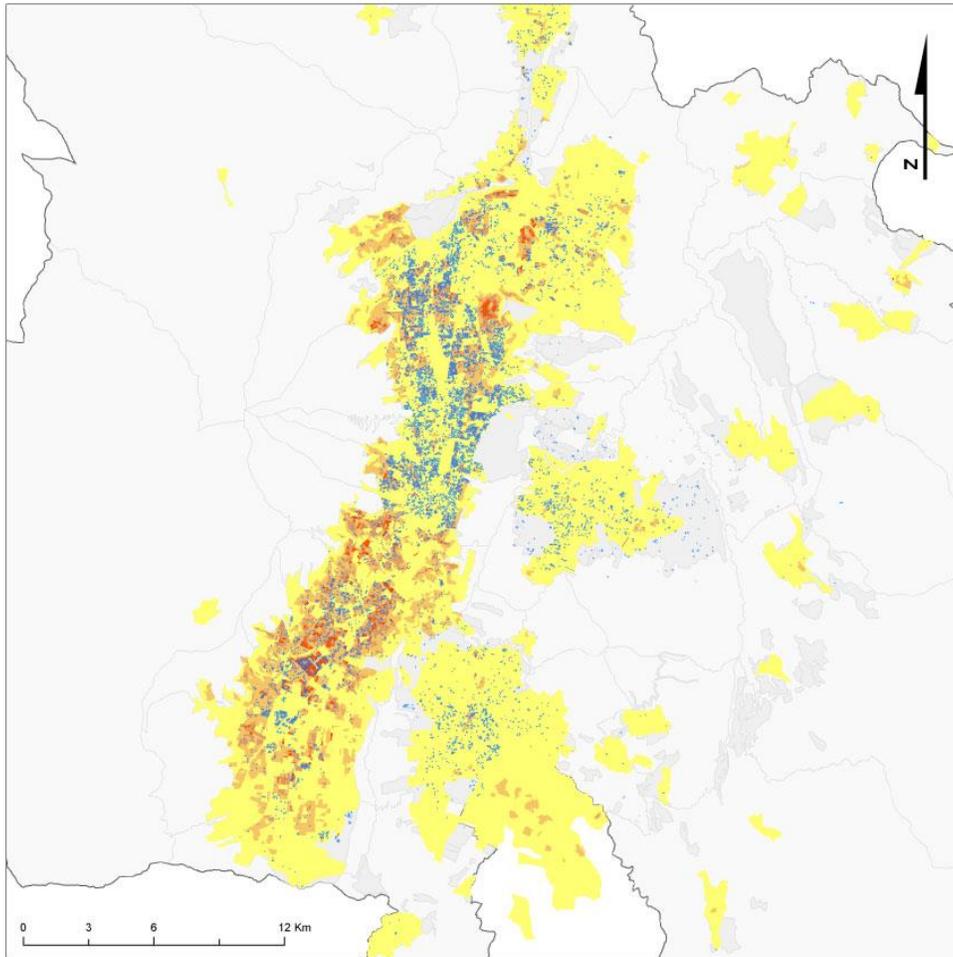
Fuente: Información construida con base en STHV (2018)

Según Borrero (2016) en las ciudades latinoamericanas, existe una demanda creciente por tierra urbana, debido a: 1) el aumento de población y 2) el crecimiento económico de las ciudades. Pero en contradicción, la oferta se vuelve escasa, desencadenando en la obligación de ampliar los límites urbanos. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de ambos períodos destacaban controlar la mancha urbana y aprovechar el área urbana consolidada. En este punto es importante destacar la delimitación de áreas urbanas consolidadas, según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ en 2001 se determinan tres delimitaciones de suelo; urbano, urbanizable y no urbanizable. Esta delimitación es reestructurada en el período 2009, desapareciendo la tipología de suelo urbanizable.

**Mapa 3. Relación construcciones y actividad económica**

Fuente: Información construida con base en STHV (2018)

Para la alcaldía del Gral. Moncayo, el área urbana consolidada se conformaba por las cinco zonas administrativas; Quitumbe, Eloy Alfaro, Manuela Sáenz, Eugenio Espejo, La Delicia, empezando en 2001 en un área de 17 919 ha con 1,397,698 habitantes y una densidad bruta de 78hab/ha. Mientras en el año 2010 se establece únicamente dos áreas, urbana y rural, dentro del área urbana, se determina la ciudad consolidada y la periferia urbana. El área urbana consolidada en dicho período se especifica en tres zonas administrativas; Eloy Alfaro, Eugenio Espejo y Manuela Sáenz con una población de 1,079,073 en un área de 10 623 ha, siendo una densidad bruta de 101hab/ha, como se observa en el Mapa 2. Cabe destacar que para el 2014 las tres zonas suman aproximadamente 11 385ha.

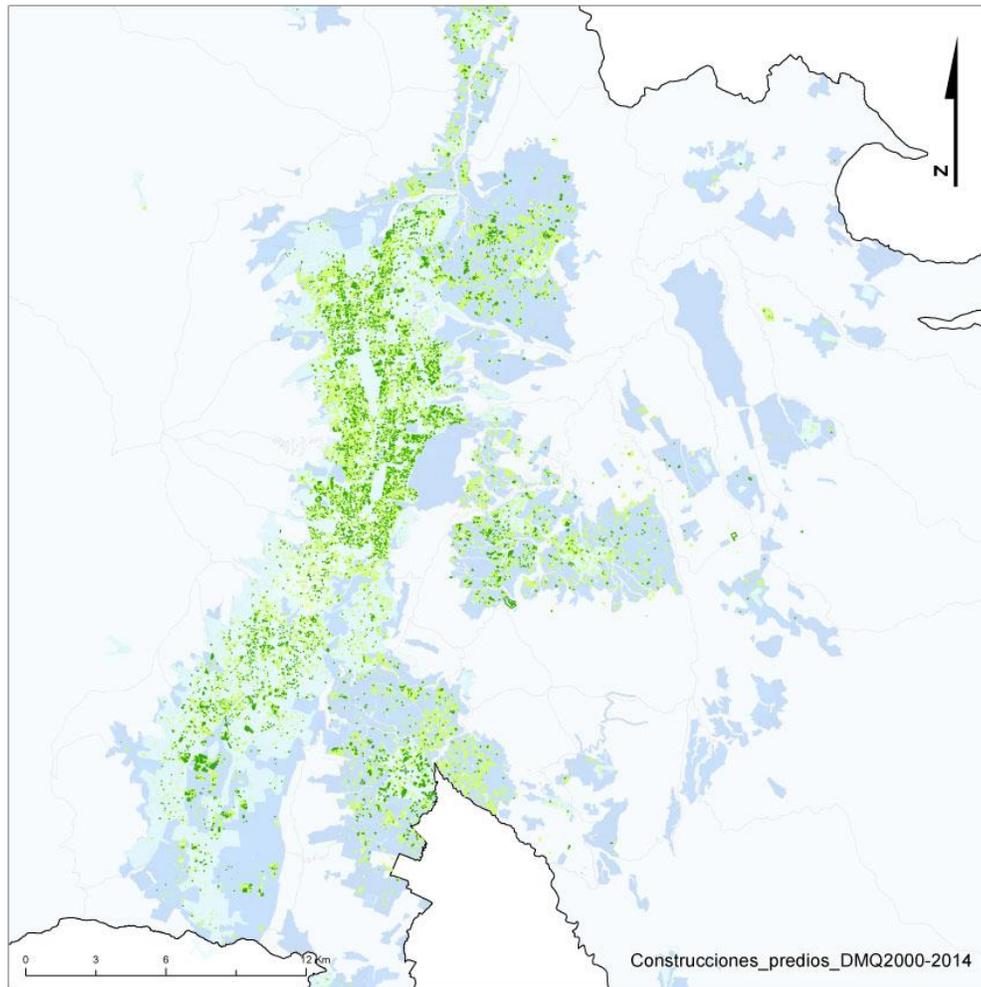
**Mapa 4. Relación densidad poblacional y construcciones\_ DMQ 2000-2014**

Fuente: Información construida con base en STHV (2018)

A pesar de ello desde la literatura se puede definir a las áreas urbanas consolidadas como zonas con alta densidad poblacional, servicios, actividades, tiempos de viaje, según Oriol (2015). Desde la teoría y para Quito a partir del 2009, se establece un área urbana con un área consolidada que cuenta con lo mencionado anteriormente y otra área no consolidada que carece de ciertos equipamientos y que su suelo es vacante en gran proporción. Entendiendo también a esta área como una relación entre lo edificado y lo edificable, es decir el suelo vacante y el suelo con construcciones. Para ello como se observa en el Mapa 3 se relaciona las construcciones realizadas desde 2000-2014, con actividades económicas, y el Mapa 4 densidad poblacional con el crecimiento urbano, por último, en el Mapa 5 construcciones y crecimiento urbano. Determinado

el área consolidada en función de la compacidad de volumen construido y superficie urbana como se observa en el Mapa 6.

**Mapa 5. Relación crecimiento urbano y construcciones DMQ 2000-2014**

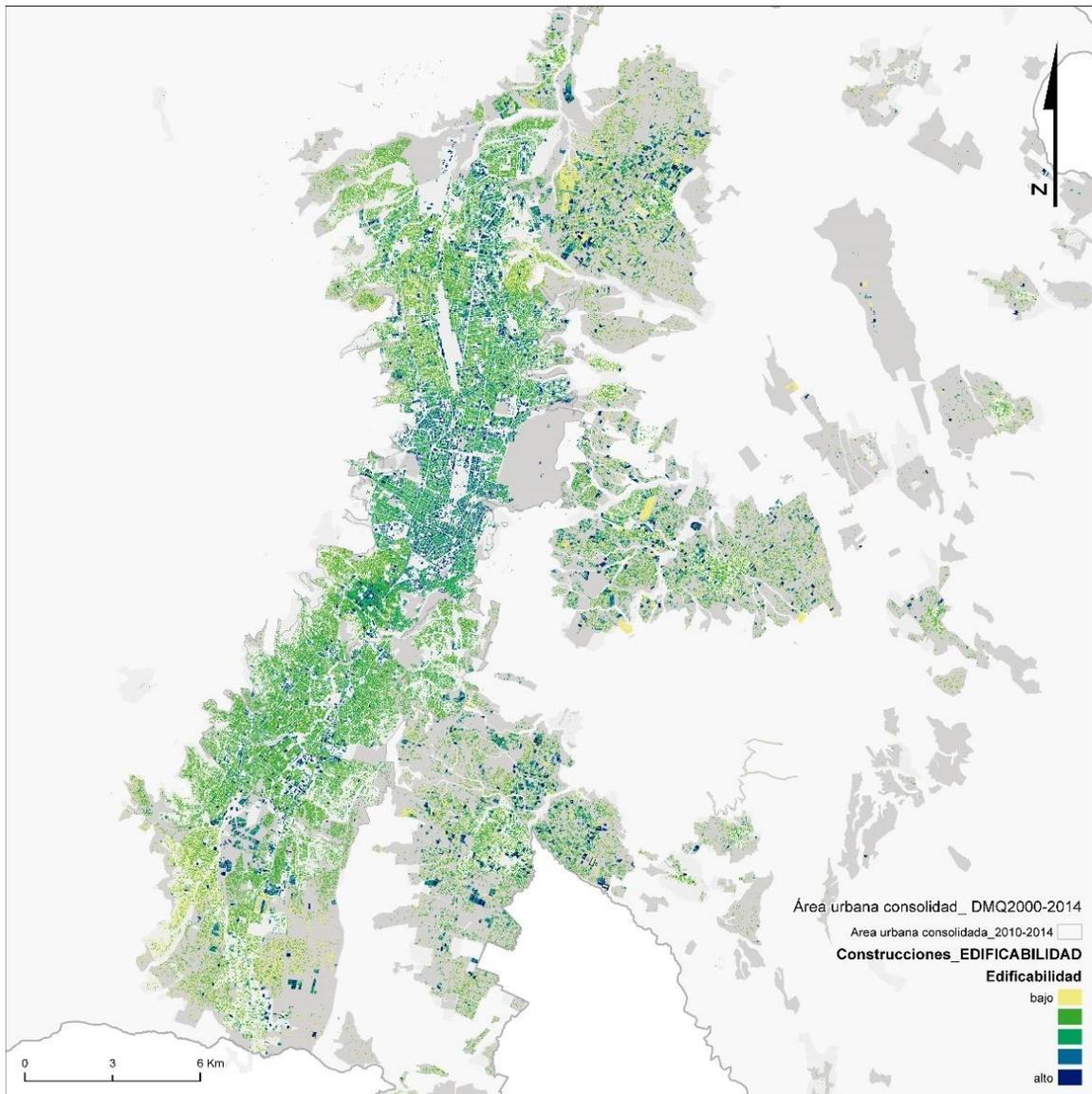


Fuente: Información con base en STHV (2018)

Según los planes de ordenamiento y desarrollo se busca aprovechar el suelo urbano vacante que son 1495 ha en el área urbana consolidada, representando el 13% del área total para 2015, como se observa en el Mapa 7, del cual únicamente 26.3ha que representa el 0.23% son de propiedad pública, como se observa en el Mapa 8. Por lo tanto, para estimular los procesos de renovación urbana y rehabilitación, las políticas urbanas en Quito buscan aumentar los índices de edificabilidad, permitiendo mayor altura de edificaciones. Cabe destacar dos puntos, 1) por un lado el costo de un suelo escaso en ciertas zonas se presenta en aumento constante, pero también

según Borrego (2016), en tasas reales de valorización, existen zonas donde el deterioro y abandono, causa que la rehabilitación y renovación urbana lleguen a presentarse con tasas negativas, 2) por otro lado, la mayor edificabilidad se ve regido a la propiedad privada puesto que como se menciona la propiedad pública tiene un bajo porcentaje.

**Mapa 6. Delimitación de áreas urbanas consolidadas teórica versus plan DMQ 2000-2014**

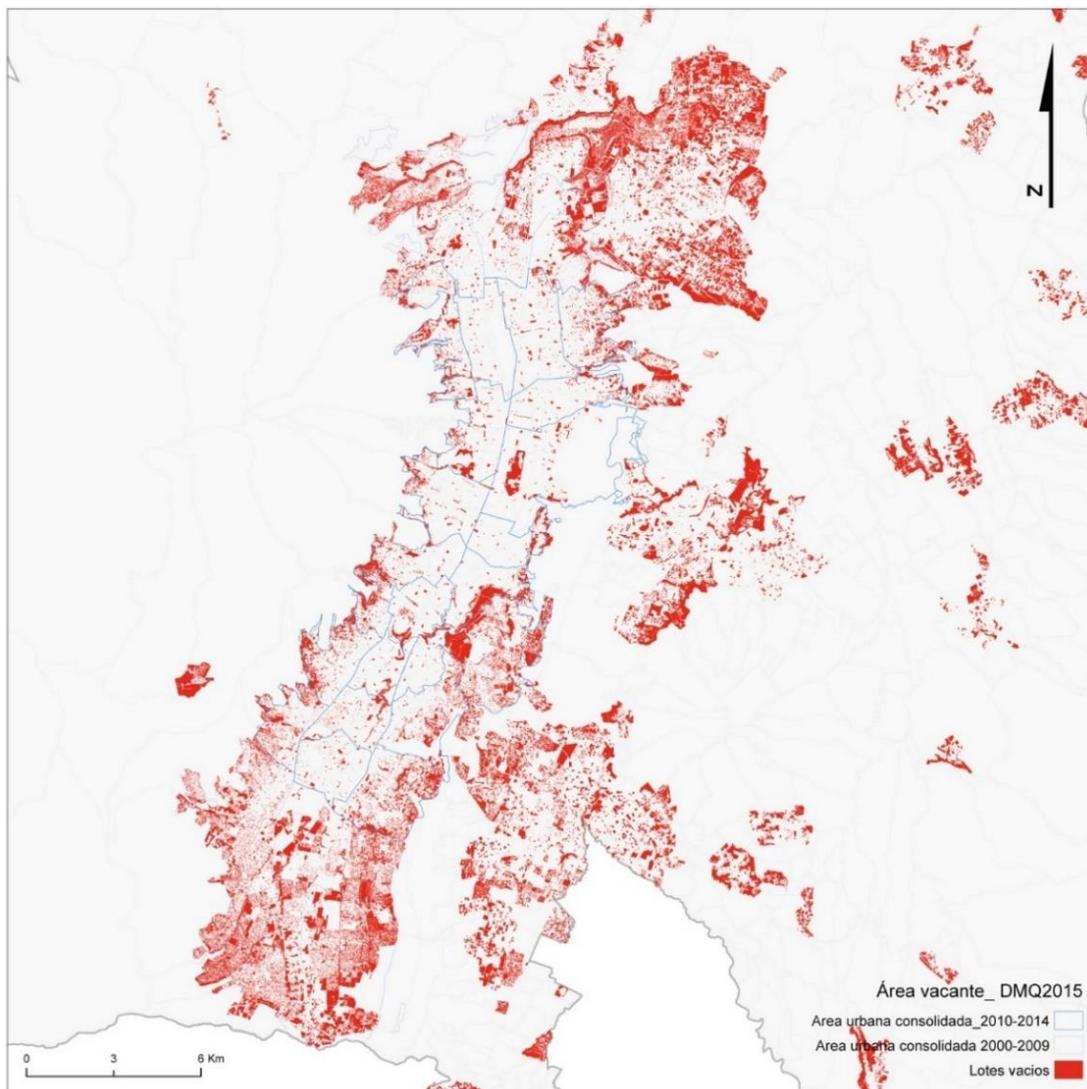


Fuente: Información construida a partir de STHV (2018)

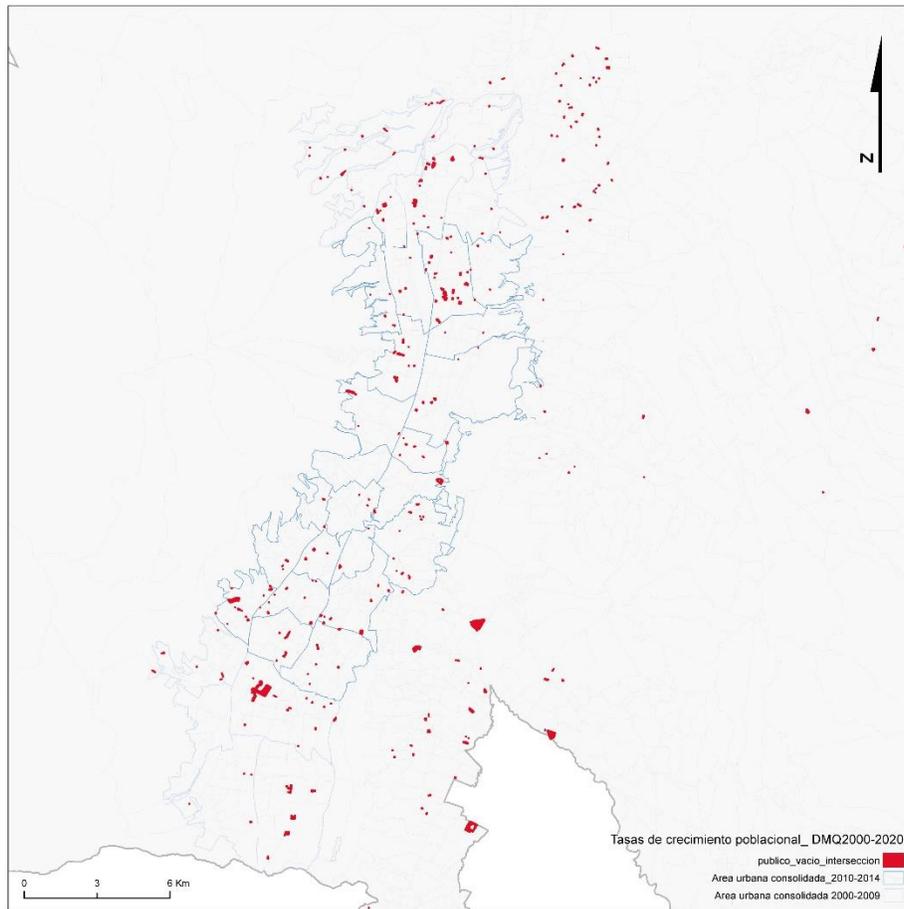
Las políticas urbanas de renovación urbana, por lo tanto, difícilmente logran mostrar resultados rápidos como el caso del Centro Histórico de Quito, a la actualidad el efecto de estas zonas

también se expande, encontrándose en deterioro y abandono los barrios; Juan Larrea, La Mariscal, La Av. 10 de agosto, entre otros. Según Harvey (2014), la vivienda posee dos valores, de cambio y de uso, de esta manera el valor de cambio de una vivienda no es fija y fluctúa no solo por la calidad del bien y su localización, sino también por efectos de las externalidades o de la realidad del entorno social y construido a la vivienda. Esta supremacía del valor de cambio lleva a la especulación del mercado de vivienda, creando zonas donde es imposible acceder por el valor de uso.

**Mapa 7. Áreas vacantes del DMQ 2015**



Fuente: Información construida a partir de STHV (2018)

**Mapa 8. Áreas vacantes propiedad pública del DMQ 2015**

Fuente: Información construida a partir de STHV (2018)

La nueva generación de políticas de vivienda, con el afán de generar una transformación en áreas urbanas que son consolidadas y que están en procesos de decadencia, según De Mattos (2006) responde a una dinámica de agotamiento del modelo de crecimiento y acumulación del capital. Jane Jacobs (1961), explica hace siglos atrás como las ciudades tienen la capacidad de autodestruirse, a partir de su éxito. Es decir, el capital según la geografía económica influye en el territorio, cuando este capital migra, las zonas entran en abandono, decadencia y es más caótico y costoso intervenir en estas zonas desde la acción pública y privada. Por lo que es de interés observar en el siguiente capítulo como los intentos por un cambio de enfoque de políticas de vivienda, chocan con los intereses y poder de actores y no llegan a ser exitosas en Quito.

## **2. Falla de Políticas de Vivienda de Interés Social en áreas urbanas consolidadas en Quito**

El crecimiento acelerado y descontrolado de las ciudades latinoamericanas, ha promovido el desarrollo de políticas que buscan entre otras cosas, la redensificación y reconcentración urbana. Evitar la subutilización de tierras en zonas urbanas consolidadas y promover el uso residencial de las mismas, es uno de los objetivos principales del período de análisis, en la ciudad de Quito. Por lo que paralelamente a otros ejes, se presenta uno estratégico en relación a la promoción de vivienda con énfasis en ciertos grupos sociales vulnerables. Para ello la política en análisis posterior a la iniciativa descrita, formula objetivos y medios o herramientas específicas. Por lo que en este acápite es de interés comprender como dichos objetivos son coherentes, las herramientas consistentes y la relación de objetivos y herramientas son congruentes. Para de esta manera determinar la falla de la política, como parte del proceso de formulación y posterior implementación de la misma (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

Según datos del Miduvi la cantidad de unidades habitacionales entregadas en Quito en el período 2000-2009, a través de bono son 16 668 unidades, en un rango de \$5 001 y \$30 000, de las cuales únicamente 2 501 fueron bonos manejados por las empresas del Municipio y 6 098 son bonos entregados a proyectos que nacen en la iniciativa privada. Mientras en el período 2009-2014 se entregaron 31 913 bonos, de los cuales 4 440 son bonos asignados a través de las empresas públicas del municipio. Cabe destacar que según la ex Secretaria de Coordinación de Territorio, Natalia Novillo, las acciones se centraron no solo en vivienda nueva o en grandes proyectos, sino en relocalización, mejoramiento y el aprovechamiento de suelo vacante.

Pero solo en cifras se puede destacar que la inversión privada de vivienda a pesar de migrar a otros sectores, sigue siendo mayor que la promovida por el sector público local, destacando que el sector público nacional logra generar mayores unidades a partir únicamente de subsidio. Según Ostrom (2009), no solo se puede privatizar o centralizar el manejo de recursos, puesto que la complejidad multinivel de la realidad social busca más mecanismos de cooperación. Es así que pone en la mesa la coproducción de servicios públicos, este mecanismo se observa en dicho período, pero únicamente entre sector inmobiliario y público, con mínimas luces de buscar incluir al sector social, siendo parte del mercado, pero no del proceso.

De tal manera que, para la investigación ambos períodos se convierten en un continuo de análisis puesto que dentro de sus objetivos e incluso estrategias son similares. Para lo cual a continuación se describe el proceso de formulación y posterior implementación de la política, con base en una serie de entrevistas a sector público, alcaldes, sector inmobiliario, social, academia y gremios.

Los instrumentos principales para triangular dicha información son ordenanzas, resoluciones tanto a nivel local como nacional, rendiciones de cuentas e informes de los alcaldes al terminar su período. Con el objetivo común de reconcentrar la urbe y apoyar a vivienda principalmente para los sectores más vulnerables, las herramientas principales son, a nivel nacional el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) y a nivel territorial los planes de desarrollo y ordenamiento que contienen el eje relacionado a hábitat y vivienda.

### 2.1. Metas, objetivos operacionales y objetivos específicos de Políticas de Vivienda de Interés Social

Los objetivos y metas nacionales son el punto de partida para la política de vivienda en Quito. De tal manera como se observa en la Tabla 6, se sistematiza los objetivos nacionales en las tres escalas de análisis, para lo cual se evidencia que a pesar que desde el 2000 existía un objetivo específico de otorgar subsidio para la generación de vivienda, no es hasta 2008 que se reconoce el derecho al hábitat como una meta específica a nivel constitucional. Dicho derecho es independiente de la posición económica y social de los individuos. Con relación a lo mencionado, se establece como objetivo en el nivel administrativo, el mejoramiento de la vivienda y generar subsidios en diferentes modalidades y no solo para vivienda nueva.

**Tabla 6. Objetivos de la política de vivienda**

Ámbito	METAS	GENERALES	ESPECÍFICOS
<b>Constitución Política de la República 2008</b>	Art 30. "El Estado reconocerá y garantizará el derecho a <b>un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica</b> "	"El Estado <b>desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social</b> , a través de la banca pública y de las instituciones financieras populares"	Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

<p><b>Régimen del Buen Vivir</b></p> <p><b>Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017</b></p> <p><b>MIDUVI 2000</b></p>	<p>Art. 31. "Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y <b>equilibrio entre lo urbano y lo rural</b>. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de la misma, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.</p> <p>Incentivar oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos</p>	<p>"Coadyuvar a la aplicación de políticas de Estado dirigidas a <b>facilitar el acceso a la vivienda digna</b>, para todos, con <b>servicios básicos y equipamientos social y urbano</b> orientados especialmente a los sectores poblacionales menos favorecidos"</p>	<p><b>Mejorará la vivienda precaria</b>, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.</p> <p>Desarrollará <b>planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social</b>, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.</p> <p>Propiciar la <b>subsidiaridad en inversiones de vivienda</b> y saneamiento, que promuevan la economía local y el empleo</p> <p>Propiciar la <b>participación de las comunidades organizadas</b>, para que, junto con los municipios y organizaciones privadas, desarrollen programas que atiendan las demandas de vivienda, agua potable y saneamiento básico.</p>
<p><b>Municipio de Quito 2000 - 2009</b></p>	<p><b>Mejorar condiciones de vivienda digna, segura y saludable</b> de la población DMQ en especial sectores sociales más vulnerables</p> <p>Redefinición del modelo de crecimiento suburbano disperso hacia la <b>reconcentración urbana</b></p>	<p><b>Promover y facilitar la oferta constante de suelo urbanizado</b> y provisión, <b>mejoramiento y rehabilitación de viviendas</b></p> <p><b>Promover la consolidación del crecimiento urbano</b> de la ciudad mediante generación de tejido que garantice servicios integrales a la población</p> <p>Consolidar mecanismos legales, institucionales y de gestión que generen un territorio con suelo urbanizado suficiente y a precios adecuados para satisfacer la demanda del mercado, para estabilizar precios de suelo y vivienda.</p> <p>Optimizar la ocupación y el funcionamiento de la zona urbana de Quito y desalentar el crecimiento expansivo hacia los valles</p> <p>Promover oferta de suelo urbano para vivienda de interés social con ordenación urbanística</p> <p>Contribuir a la recuperación de la ciudad existente, mediante la regeneración de áreas residenciales que se encuentren deterioradas o subutilizadas y así movilizar una adecuada oferta de vivienda usada</p>	<p><b>Promoción, reserva y ordenamiento del suelo urbano;</b> impulsar y facilitar la provisión y ordenamiento oportuno del suelo urbanizable con destino de vivienda y equipamiento.</p> <p><b>Regularización de suelo y edificación;</b> regularización integral de la tenencia y propiedad de barrios, predios y edificaciones.</p> <p><b>Regularización de suelo limitada solo a asentamientos;</b> con organizaciones sociales que no se encuentren en área de protección o zonas de riesgo, como Urbanización de Interés social progresivo</p> <p><b>Promoción de vivienda nueva;</b> abrir un mercado de oferta de vivienda nueva, dentro de los rangos de Vivienda de Interés social.</p> <p><b>Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda;</b> recuperación social y arquitectónica de conjuntos urbanos en deterioro o sub- utilizados.</p> <p><b>Rehabilitación de vivienda patrimonial;</b> recuperación y conservación de patrimonio histórico como el mejoramiento de la vida de sus residentes</p>

			<b>Mejoramiento vivienda y barrios incluye relocalización de viviendas;</b> mejoramiento de infraestructura, accesibilidad y servicios de asentamientos populares y precarios
<b>Municipio de Quito 2009 - 2014</b>	<b>Priorización de grupos meta</b> para implementar programas prioritarios de vivienda, promover la visión integral del hábitat	<p><b>Generación de reserva de suelo y promover su oferta</b> para desarrollar vivienda de interés social desde la óptica del ordenamiento territorial para una ciudad inclusiva, eficiente y sustentable</p> <p><b>Controlar la proliferación de asentamientos informales</b> y promover el crecimiento de la zona urbana en las áreas definidas para ello</p> <p>Garantizar que los proyectos públicos o privados de vivienda en el DMQ ofrezcan calidad de vida.</p> <p>Definición de mecanismos de <b>gestión y financiamiento que coadyuven al acceso a vivienda de interés social</b>, recuperación de vivienda precaria y la residencialidad del CH</p> <p><b>Límite y control efectivo de la expansión de la mancha urbana</b> hacia áreas susceptibles a riesgos morfo climáticos (movimientos de masa e inundaciones), áreas agrícolas y áreas de protección ecológica</p>	<p><b>Reserva de suelo;</b> prever suelo para proyectos de vivienda y equipamiento</p> <p><b>Regula tu barrio;</b> Regularizar progresivamente la totalidad de barrios informales del Distrito, que cumplen con los requisitos legales, técnicos y socio organizativos.</p> <p><b>Control asentamientos informales;</b> Ejercer la autoridad pública para controlar y frenar el surgimiento de posibles asentamientos informales en el Distrito.</p> <p><b>Vivienda de Interés social;</b> Atender la demanda de sectores populares carentes de vivienda</p> <p><b>Vivienda en áreas patrimoniales;</b> revitalizar el Centro Histórico con uso residencial</p> <p><b>Relocalizar;</b> Relocalizar familias que se encuentren en sectores de riesgo no mitigable</p> <p><b>Renovación urbana</b></p> <p><b>Mejoramiento habitacional</b></p>
<b>Municipio de Quito 2009 - 2014 PMHV</b>	<p>Instituir los mecanismos descritos en la Constitución, las leyes y la normativa metropolitana, para la correcta administración del hábitat y la vivienda.</p> <p>Promover y <b>fomentar proyectos de hábitat y vivienda para la ciudadanía</b>, con énfasis en los sectores de atención prioritaria, desde una visión integral, favoreciendo el desarrollo comunitario integral, la auto gestión comunitaria y el sistema de economía solidaria</p>	<p>Articular la acción municipal a la política estatal de vivienda, con énfasis en el aprovechamiento del Sistema de Incentivos de la Vivienda SIV del MIDUVI a las líneas crediticias de inversión del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y de las oportunidades de financiamiento al promotor y al beneficiario, <b>provenientes del sistema financiero nacional y de la Seguridad Social.</b></p> <p>Desalentar el crecimiento expansivo y optimizar la ocupación residencial del suelo en zona urbana</p> <p>Contribuir a la recuperación de la ciudad existente, mediante la reparación del espacio urbano y áreas residenciales que se encuentren deterioradas o sub-utilizadas, favoreciendo la oferta de vivienda existente.</p>	<p>Desarrollar el régimen especial para la <b>vivienda de alquiler</b> y otros mecanismos de contratación inmobiliaria, en relación al derecho ciudadano a la vivienda digna.</p>

Fuente: Información sistematizada del estudio empírico con base en DMQ (2010); (2014).

No obstante, el Gobierno Local busca como meta articular vivienda para todos los sectores, con énfasis en la población de atención prioritaria, siguiendo las metas nacionales. A nivel más general su principal recurso es el suelo, por lo que principalmente buscan obtener oferta de suelo,

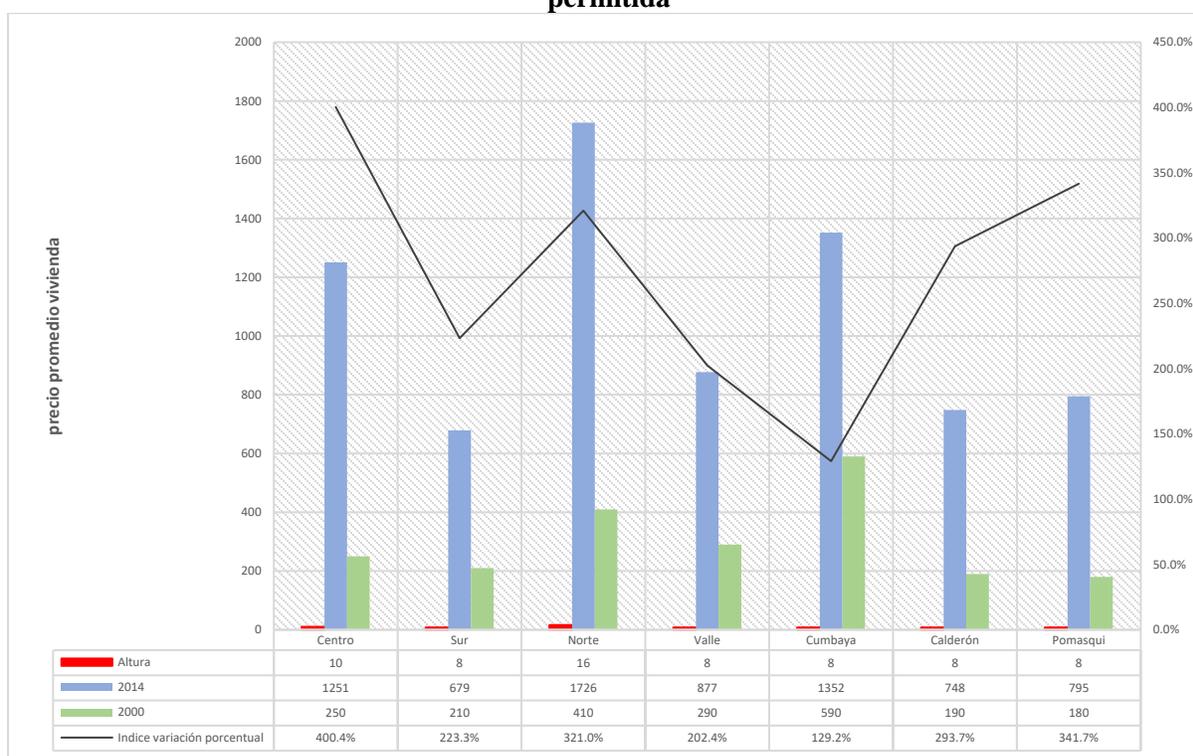
ordenarlo y controlar su crecimiento, además optimizar la ocupación del área urbana y desalentar la expansión de la urbe principalmente con vivienda. Para ello, los objetivos específicos se centran desde 2000-2009 en; promoción de suelo, regularización de asentamientos y construcciones, promoción de vivienda nueva, regeneración urbana, rehabilitación de vivienda patrimonial para residencia y mejoramiento de viviendas y barrios. Mientras del 2009-2014 se busca; generar reserva de suelo, regular barrios, controlar los asentamientos informales, vivienda nueva de interés social, vivienda en áreas patrimoniales, relocalización, mejoramiento de viviendas y renovación urbana.

Como se observa en el Tabla 6, los objetivos principalmente de tipo específicos, es decir a nivel administrativo, son similares en ambos períodos, es decir el ex Alcalde Barrera busca continuar con programas y proyectos formulados en la alcaldía anterior. Así, los resultados se pueden comparar en cuatro ejes principales: vivienda nueva y relocalización, vivienda en áreas patrimoniales, mejoramiento de vivienda y regularización de barrios, además la búsqueda de control y manejo de suelo. Cabe destacar que los objetivos son similares pero las expectativas cuantitativas varían. Para el análisis de la falla como se explicó anteriormente en este nivel se busca comprender la coherencia de objetivos en tres subdimensiones; horizontal, vertical y temporal.

De tal manera que, los tres niveles en el caso de la política de vivienda, permiten comprender qué; 1) los objetivos, entran en contradicciones con otras políticas y entre niveles decisores. En principio, a pesar de buscar la reconcentración para el área urbana, en la Alcaldía del Gral. Moncayo como objetivo específico dentro de su planificación, se distingue suelo urbano y urbanizable. Este objetivo se muestra incoherente con el objetivo de evitar la expansión de la urbe, puesto que, al prever suelo de tipo urbanizable, significaba motivar la inversión en dichas zonas tanto de manera formal como informal. Además, en ambas alcaldías las políticas de vivienda buscan evitar la especulación de suelo y aprovechar el suelo vacante, para lo cual motivan la densificación urbana. A través de otorgar mayores porcentajes de edificabilidad, como se observa en el Figura 6, principalmente a la zona norte de la ciudad, lo que dificulta aún más el acceso a suelo urbano para cierto grupo poblacional.

Por lo que en ambos períodos con el objetivo de redensificar el área consolidada, a través del Plan de Uso y Ocupación del Suelo, se determina mayor altura y porcentajes de ocupación para la urbe. Así, en la zona norte se llega a permitir hasta 16 pisos de altura, mientras en la zona sur, se permite la mitad, es decir hasta 8 pisos de altura, generándose una relación proporcional entre mayor plusvalía, mayor altura y más actividades económicas, como se observa en el Mapa 9. Así, las zonas con mayores niveles de edificabilidad son centro norte y los peores la zona sur, es decir que el incremento de permisos de construcción es proporcional a ello. Además, si se hace una relación de costos de suelo y costo de construcciones aún existen zonas donde los proyectos VIS generan rentabilidad, pero al analizarlo en conjunto con la variable altura permitida, la construcción de pocas unidades de vivienda no permite la recuperación de la inversión para el sector inmobiliario.

**Figura 6. Índice de variación porcentual del precio promedio por zonas Quito 2000-2014 y altura permitida**



Fuente: Información construida mediante Ospina 2010, Chang 2017

Según los académicos entrevistados, al promover vivienda, y principalmente de interés social, el precio del suelo no puede ser mayor al 10% del costo total. Por lo tanto, al comparar costo de

suelo y costo de construcción, el m<sup>2</sup> de suelo en áreas urbanas consolidadas en 2000, oscilan entre \$25 y \$78, llegando a costar una vivienda un promedio de \$326 m<sup>2</sup>. Por lo tanto, en dicho período el suelo representaba entre el 7%-22% del precio de construcción, es decir existen zonas que si llegaban a ser rentables para construir vivienda de interés social. Lo contrario ocurre en 2014, donde el costo del m<sup>2</sup> de suelo es mayormente diferenciado entre \$60 y \$700 el m<sup>2</sup>, en un promedio de costo de la construcción de \$679 a \$1726 el m<sup>2</sup>, es decir llega a representar entre el 9% al 41% (Chang 2017).

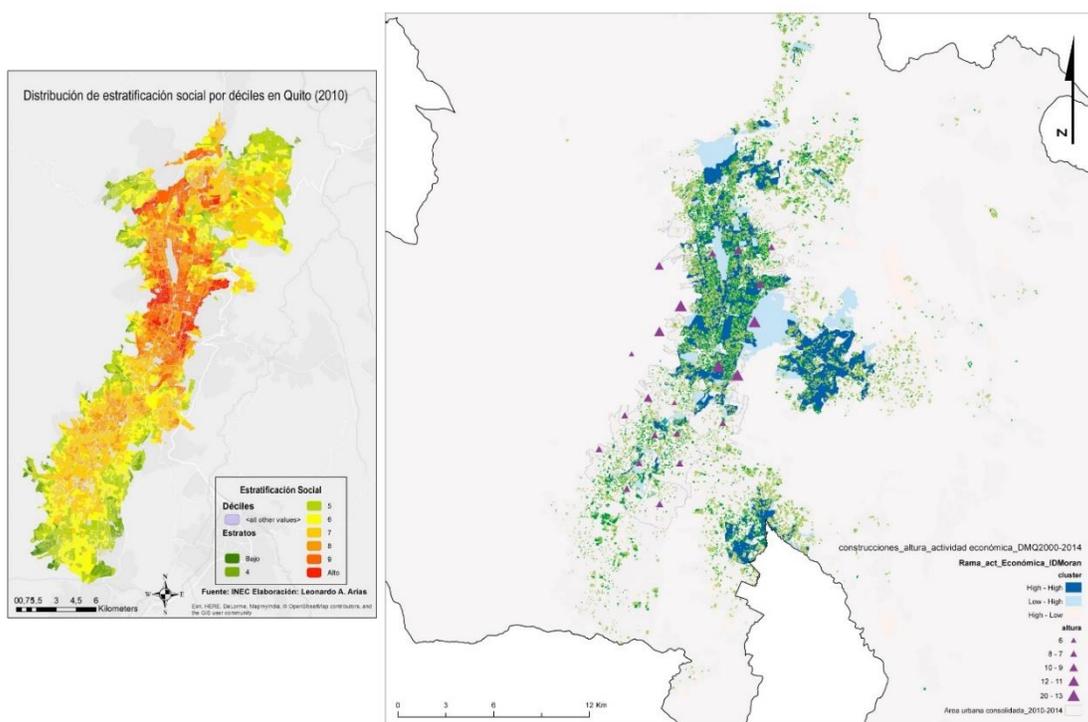
El hecho descrito permite observar que la vivienda de interés social ingresa en un rango de poca rentabilidad en el último período, pero manteniendo zonas que aún pueden ser ocupadas por vivienda de interés social, dentro del valor subsidiado de \$30 000 (Chang 2017). Para el sector inmobiliario a pesar de estas cifras, desarrollar un proyecto con bajo porcentaje de edificabilidad no es rentable. Por esto las zonas donde el costo llega a ser rentable para vivienda de interés social, los niveles de volumen son bajos, es decir la edificabilidad en relación a la altura permitida es la mitad que, en otras zonas, con predios que pueden llegar únicamente hasta 4 y 8 pisos en la época del 2000-2014.

En relación a la coherencia vertical, 2) los objetivos mantienen una relación con los instrumentos es decir dentro de los objetivos específicos se puede evidenciar que cada uno posteriormente responde a un programa. Pero esta coherencia se relaciona también con los objetivos de todos los actores dentro de la política, por lo tanto, si se toma en cuenta los objetivos sociales y gremiales, estos fueron incluidos, pero no solventados. En referencia a la formulación de la política de vivienda del 2010, que se desarrolló de manera participativa. En entrevistas a los grupos gremiales de vivienda de la ciudad y movimientos pro vivienda e incluso el sector inmobiliario, mencionaron que dicho documento, en su momento llegó a incluir sus intereses, pero posteriormente estos actores sintieron que solo se presenta como un hecho discursivo y los objetivos no fueron alcanzados.

Por último, en relación a la coherencia temporal, 3) las políticas deben responder a una necesidad de Estado, no de turno, para que logren ser continuas en el tiempo pese a los gobiernos salientes y entrantes. Esto es comprobable puesto que a pesar que existe un restablecimiento a la estructura

organizacional de las entidades y empresas públicas del municipio, durante la alcaldía del Dr. Barrera, estos siguen centrándose en ciertos ejes y programas establecidos desde la alcaldía anterior, realizando reformas y estrategias de implementación diferentes. Cabe destacar que a nivel nacional los intentos de retirar los subsidios de vivienda no se hicieron realidad por lo tanto también logro tener continuidad. A pesar de dicha continuidad ciertos proyectos promovidos en 2000-2009 no se lograron implementar en 2009-2014, además según los entrevistados a partir del 2014 todos estos proyectos fueron paralizados y no han tenido continuidad hasta 2019.

**Mapa 9. Comparación distribución estratificación y rama económica con altura**



Fuente: Información construida con base en STHV (2015)

Es así que a partir del período 2014-2019, el eje de las políticas de vivienda no presentó mayores cambios, ni resultados y el documento de política sigue siendo oficialmente la Resolución de Concejo denominado, Política Municipal de Hábitat y Vivienda del 2010. Los organismos encargados de gestionar vivienda son los mismos, al igual que los proyectos promovidos en dicho período por las empresas municipales. Los proyectos como se observan en la Figura 7 se encuentran en un estado poco variable desde 2014, destacando principalmente, proyectos sin construir, con problemas jurídicos y sociales y además algunos sin habitar. Para dicho período no

se hace un análisis extenso o a detalle, puesto que no existe un eje específico de política en la planificación, ni nuevos proyectos o resultados esperados y logrados. Para el sector inmobiliario y social en el último período, el Municipio no promovió ni articuló programas o resultados diferentes de vivienda hasta los establecidos en 2014, donde incluso negociaciones y propuestas en este sector fueron paralizadas del todo.

**Figura 7. Proyectos destacados de VIS en Quito estado actual 2019**



Fuente: Información sistematizada mediante estudio empírico

Por lo tanto, se puede evidenciar que existe una incoherencia de objetivos, principalmente en dos niveles de análisis, destacando, la falta de articulación de la política de vivienda con otras políticas y con otros niveles de gobierno. Además, la pérdida de expectativas de ciertos sectores

gremiales y sociales, al no lograr cumplir los objetivos propuestos. De tal manera que, a partir de dichos objetivos se desarrollan una serie de herramientas para su implementación, las que se observara en el acápite siguiente en un análisis de tipología NATO para determinar si dichas herramientas son consistentes y posteriormente analizar su relación de consistencia y coherencia de objetivos y medios.

## **2.2. Herramientas operacionales, específicas y calibración de Políticas de Vivienda de Interés Social**

Las herramientas a analizar son programas, normativas y posteriores regulaciones a las mismas y su efecto en el territorio. Pero además es importante establecer si son continuas y sus calibraciones mejoran los alcances de los programas. En este caso se analiza desde el período 2000-2014 todas las ordenanzas, resoluciones y leyes establecidas a nivel local y nacional en cuanto a vivienda. Es importante mencionar que, en una etapa de formulación e implementación de instrumentos, no existe una dinámica participativa de los actores, son únicamente decisiones públicas, como se observa en la Tabla 7.

Para ello, la taxonomía NATO permite sistematizar los instrumentos en función de; Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Los instrumentos categorizados en cuanto Nodalidad se refieren a la información del gobierno en este caso tanto nacional como local. En la política de vivienda en Quito, existen dos organismos a destacar de 2000-2014, uno nacional y otro local, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda de Quito (anterior Quitovivienda) respectivamente. El ministerio posee las plataformas de acceso a beneficiarios, proveedores y proyectos. Mientras la Empresa Pública toda la información de proyectos públicos que se encuentran en oferta.

Además de tipo privado se destaca el manejo de información de la Fundación Ciudad, dicha fundación con apoyo internacional y nacional ha generado acceso y articulación a vivienda para varias cooperativas y asociaciones sociales. Además, se pueden destacar instrumentos de nodalidad normativos los cuales la mayoría son de tipo local, con planes y normativas. Estos instrumentos son de carácter legal en cuanto información, contienen los requisitos, objetivos, sanciones y beneficios que involucran a cada uno de los programas. Como por ejemplo el

Instructivo de Reglamento del SIV, que se presenta con una serie de normas para delimitar el grupo poblacional, el tipo de proyectos y los alcances del subsidio. Además, los planes de ordenamiento y desarrollo que contienen las estrategias para la acción del sector público a nivel administrativo, de gestión y de territorio.

**Tabla 7. Análisis NATO de la política de vivienda Quito**

	<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
	<b>(información)</b>	<b>(poder gubernamental)</b>	<b>(recurso utilizado)</b>	<b>(capital humano)</b>
	Ministerio de desarrollo urbano y vivienda.		Emisión de bonos en fideicomisos mercantiles para vivienda (Acuerdo Ministerial 211)	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
	Empresa Pública Hábitat y Vivienda de Quito		Sistema de incentivos para la vivienda	Empresa Pública Provincial de Vivienda de Pichincha (Ordenanza Provincial 3)
	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Constitución de la República	Sistema bancario privado y nacional	Comisión Especial de Vivienda (Resolución Concejo 7)
		Régimen del Buen Vivir		Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda
		Reglamento orgánico funcional, ministerio de Desarrollo urbano (Acuerdo Ministerial 35)		
		Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (Decreto Ejecutivo 1227)		Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito (liquidación)
	Sistema de contratación pública	Reglamento proyecto Rehabilitación Inmuebles Patrimoniales Privados (Acuerdo Ministerial 13)	Reglamento para la aplicación del bono de reasentamiento (Acuerdo Ministerial 127)	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (Resolución Alcaldía 19)
	Sistema Nacional de información	Reglamento Funcionamiento Compañías realizan actividad Inmobiliaria (Resolución de Superintendencia de Compañía 12)	Reglamento del Programa de mejoramiento de barrios (Acuerdo Ministerial 125)	Reforma institucional de organigrama municipal
	Instructivo a Reglamento del Sistema de Incentivos para Vivienda (Acuerdo Ministerial 29)	Política municipal de hábitat y vivienda (Resolución Concejo 94)	Reglamento que Norma el Sistema SIV urbano (Acuerdo Ministerial 003)	Comisión y subcomisión de concejo
	Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (Ley 0)	Promoción de suelo - Vivienda Nueva de Interés Social (Ordenanza 267)	Instructivo que Norma a Reglamento del Sistema de Incentivos para Vivienda Urbana (Acuerdo Ministerial 34)	
	Régimen de Suelo (Ordenanza 264)			

	Normar los procedimientos para la Regularización de la Ocupación informal del Suelo (Resolución Alcaldía70)	Uso de suelo - vivienda de interés social; reubicación emergente de asentamientos - áreas de riesgo no mitigable; infraestructura educativa; equipamiento comunitario. (Ordenanza 311)	Reglamento Operativo Sistema de Apoyos Económicos para Vivienda SAV (Acuerdo Ministerial 41)
	Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 (Ordenanza 170)	Centro Histórico; Rehabilitación de viviendas (Ordenanza 115 - 196)	Reglamento Operaciones Redescuento Anticipo Financiamiento Vivienda (Resolución del Banco del Estado 66)
	Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2022 (Ordenanza 171)	Legalización de Barrios (tenencia de tierra) bajo la figura de Urbanizaciones de Interés Social de desarrollo progresivo (Ord. 0255 Régimen del Suelo)	Inclusión de Fideicomisos Mercantiles en Créditos de Vivienda (Resolución 17)
	Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Plan Equinoccio 21	Reconocimiento edificaciones existentes (Resolución 070 - Ord 3737) Relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable. (Ordenanza 331) Levantamiento prohibición de enajenar - urbanizaciones de interés social (Ordenanza 290)	Relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable. (Ordenanza 77) Empresas inmobiliarias

Fuente: Información sistematizada con base en estudio empírico desde STHV (2018)

Mientras los instrumentos de autoridad destacan el poder de permitir, prohibir o garantizar una demanda social, en este caso se evidencia una preponderancia de estos instrumentos tanto a nivel nacional como local. Estos instrumentos buscan garantizar vivienda adecuada nueva y existente, mediante gestión de suelo, además establece las reglas que permiten la inserción de ciertos actores en dicho proceso. Posteriormente se observa que los instrumentos nacionales de autoridad son principalmente reglas y los locales estrategias y normas. Ciertos instrumentos a destacar en este grupo son; los que establecen derechos en cuanto hábitat y los reglamentos, resoluciones y políticas, como la PMHV del 2010 la cual identifica de manera normativa los alcances de cada actor y los tipos de programas establecidos para el objetivo.

Dentro de los instrumentos de tesoro se incluye los recursos que el gobierno asigna para la política siendo el predominante el subsidio y posteriormente las líneas de crédito, desde el sector público, con tasas más bajas de intereses, que la banca privada. Según Harvey (2014) cuanto más

suben los precios de un bien, más organismos e individuos entran al juego, es decir más bancos quieren financiar préstamos. De tal manera en cuanto instrumentos de recurso se tiene los sistemas bancarios, pero además los encargados de entregar bonos desde el sector público, con el modelo ahorro, bono y crédito. Además, las modalidades de bono de cada programa establecido por la autoridad; bono de mejoramiento, reasentamiento, áreas patrimoniales y las debidas calibraciones que han sufrido a través del tiempo.

Para determinar si los medios son consistentes, los instrumentos deben ser aptos, sólidos y estables. Se puede observar en la Tabla 8, que existen variaciones o calibraciones al instrumento de tesoro. Es decir, aunque el sistema de incentivos tiene más de 20 años de constitución, los montos y especificidades han variado. Desde 2003 el bono ha variado de \$1 800 hasta \$6 000 en 2013, por unidad de vivienda, considerando que también el monto máximo del costo de vivienda varía entre \$8 000 y \$30 000, en ambos casos el bono representa el 20-22% del costo de la vivienda. Según el sector inmobiliario estas variaciones o inconstancias han generado pérdidas económicas y desconfianza del sector privado en el público, puesto que ciertos bonos no fueron adjudicados como se esperaba. Además, desde el Gobierno Local los instrumentos son escasos en tesoro, es decir existe una fuerte dependencia al Gobierno Nacional, que determinan sus posteriores resultados.

**Tabla 8. Variación del mecanismo de bono SIV**

TIPO	OBJETIVO	VALOR DE BONOS	PRECIO MÁXIMO DE VIVIENDA 2003	
<b>INTERVENCIÓN GENERAL</b>	Bono construcción vivienda nueva urbana	Financiar costos para adquirir una unidad de vivienda que cumpla con parámetros	\$1,800	\$2400 - \$ 8000
	Bono para mejoramiento de vivienda rural y urbano marginal	Financiar intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable	\$250	
	Bono para mejoramiento de vivienda en áreas urbanas		\$750	\$800-\$3500
	Bono para mejoramiento de vivienda en áreas urbanas centrales		\$2,000	
TIPO	OBJETIVO	VALOR DE BONOS	PRECIO MÁXIMO DE VIVIENDA 2009	APORTE DEL POSTULANTE
<b>BONO INMOBILIARIO - ADQUISICIÓN DE VIVIENDA</b>	Financiar costos para adquirir una unidad de vivienda que cumpla con parámetros	\$5,000	\$12,000	10%
		\$3,600	\$20,000	

			\$2,400	\$25,000	
<b>INTERVENCIÓN GENERAL</b>	Bono construcción vivienda nueva en terreno propio sea urbana, rural o amazónica	Financiar construcción vivienda sobre terreno del beneficiario	\$3,600	\$20000 - \$25000	10%
	Bono para mejoramiento de vivienda sea esta urbana o rural	Financiar intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable	\$1,500	\$25,000	10%
	Bono de titulación	Financiar costos de formalización de escrituras públicas en transferencia de dominio	\$400	\$30,000	
	<b>TIPO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>VALOR DE BONOS</b>	<b>PRECIO MÁXIMO DE VIVIENDA 2013</b>	<b>APORTE DEL POSTULANTE</b>
<b>BONO INMOBILIARIO - ADQUISICIÓN DE VIVIENDA</b>		Financiar costos para adquirir una unidad de vivienda que cumpla con parámetros	\$6,000	\$15,000	5%
			\$5,000	\$20,000	
			\$3,500	\$25,000	
			\$2,500	\$30,000	
<b>INTERVENCIÓN GENERAL</b>	Bono construcción vivienda nueva en terreno propio sea urbana, rural o amazónica	Financiar construcción vivienda sobre terreno del beneficiario	\$6,000	\$30,000	\$500
	Bono para mejoramiento de vivienda sea esta urbana o rural	Financiar intervención de vivienda existente, habitable, calificada como recuperable	\$2,000	\$30,000	\$300
	Bono de titulación	Financiar costos de formalización de escrituras públicas en transferencia de dominio	\$400		
<b>INTERVENCIÓN FOCALIZADA</b>	Bono de emergencia para la Construcción de Vivienda Nueva con adquisición de terreno	Financiar adquisición de terreno, habilitación de infraestructura básica y construcción de vivienda para grupos declarados como damnificados y/o afectados por desastres o que residen en zonas de riesgo	\$13,500	\$30,000	\$500
	Bono de emergencia para reposición de vivienda	Financiar intervención parcial o total de vivienda existente calificada como recuperable o no recuperable que ha sido afectada y se encuentre en zona de riesgo	\$6,000	\$30,000	
	Bono para personas con Discapacidad "Manuela Espejo"	Beneficiar personas con discapacidad y condición socio-económica para dotar vivienda adecuada y/o mejorar sus condiciones de habitabilidad	\$13,500	\$30,000	\$1,000

Fuente: Información tomada de los reglamentos SIV (2003; 2009; 2013)

Por último, los instrumentos de organización se relacionan a la gestión del capital humano, a la forma de articular desde la estructura la provisión de dicho servicio, en este caso, de tipo nacional se tiene el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y a nivel local el Concejo Metropolitano. Además, actores como, la Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda y las Empresas públicas

como principales entes reguladores y articuladores de vivienda. Pero también instrumentos en relación a las reformas del organigrama institucional municipal en los cambios de alcaldía. El procedimiento para aprobar los proyectos inicia en comisión y subcomisión especial, para posteriormente dar visto bueno la Secretaría o promocionar los proyectos de tipo público, establecidos por la Empresa. Finalmente, el bono es otorgado en el Ministerio con los previos registros de proveedor, proyecto y beneficiario.

En conclusión, la acción del Miduvi se ubica por encima de las empresas públicas municipales, al igual que sus instrumentos, puesto que estas dependen de la asignación de bonos y recursos de Estado para lograr implementar sus proyectos. Evidenciando una relación de inmadurez entre sectores públicos, sociales e inmobiliarios. Puesto que el capital privado incrementa la construcción como se observa en el Mapa 9, pero con una evidente concentración del poder de capital en una zona de actividad económica y estrato específico. Lo que a la vez se vincula a la planificación de reconcentración urbana del Municipio, pero no se conecta con los objetivos de vivienda. Evidenciando una suerte de inestabilidad y falta de solidez de los instrumentos en varios niveles, con un resultado de inconsistencia de los mismos.

### 2.3. Relación objetivos y medios en la falla de Políticas de Vivienda de Interés Social

Tomando en cuenta la relación de coherencia y consistencia de objetivos y herramientas para determinar la congruencia de los mismos se concluye que, los objetivos son incoherentes y los instrumentos inconsistentes. Según Howlett y Rayner (2007) una combinación incoherente de objetivos e inconsistente de medios determina un fracaso del resultado de la política. Como se observa en la Tabla 9, ambos períodos no logran alcanzar los objetivos ni cuantitativos ni cualitativos, es decir por un lado no cubren con las cantidades esperadas, donde el sector inmobiliario privado alcanza mejores resultados. Y por otro lado los programas siguen basándose en programas de vivienda nueva, con un alcance bajo de los demás ejes.

**Tabla 9. Relación Objetivos – medios**

	Gobernanza	Nivel operativo	Administración pública		
	metas	objetivos operacionales	objetivos específicos	Barrera	Moncayo
<b>Objetivos</b>	Art 30. "El Estado reconocerá y garantizará el derecho a <b>un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia</b>	<b>Generar reserva de suelo y promover su oferta</b> para el desarrollo de vivienda de interés social bajo criterios de ordenación territorial, dotación de infraestructuras y equipamientos.	<b>Mejoramiento vivienda y barrios incluye relocalización de viviendas;</b> mejoramiento de infraestructura, accesibilidad	Relocalización: 2000 unidades	Mejoramiento: 1200 CH

	de su situación social y económica"	<p>Articular la acción municipal a la política estatal de vivienda, con énfasis en el aprovechamiento del Sistema de Incentivos de la Vivienda SIV del MIDUVI a las líneas crediticias de inversión del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y de las oportunidades de financiamiento al promotor y al beneficiario, <b>provenientes del sistema financiero nacional y de la Seguridad Social.</b></p> <p>Redefinir el modelo crecimiento suburbano disperso hacia <b>Reconcentración Urbana</b></p>	<p>y servicios de asentamientos populares y precarios</p> <p><b>Regularización de suelo limitada solo a asentamientos;</b> con organizaciones sociales que no se encuentren en área de protección o zonas de riesgo, como Urbanización de Interés social progresivo</p> <p><b>Promoción de vivienda nueva;</b> abrir un mercado de oferta de vivienda nueva, dentro de los rangos de Vivienda de Interés social.</p> <p><b>Promoción, reserva y ordenamiento del suelo urbano;</b> impulsar y facilitar la provisión y ordenamiento oportuno del suelo urbanizable con destino de vivienda y equipamiento.</p> <p><b>Rehabilitación de vivienda patrimonial y Vivienda nueva patrimonial;</b> recuperación y conservación de patrimonio histórico como el mejoramiento de la vida de sus residentes</p> <p><b>Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda;</b> recuperación social y arquitectónica de conjuntos urbanos en deterioro o sub-utilizados.</p>	<p>84 barrios por año</p> <p>10 000 VIS 5 000 autogestión</p> <p>100 has</p> <p>750 viviendas nuevas</p>	<p>400 barrios en el período</p> <p>30 000 viviendas</p> <p>721 viviendas nuevas</p>
<b>Medios</b>	<b>preferencias implementación</b>	<b>herramientas operacionales</b>	<b>herramientas de calibración</b>		
	Sistema de incentivos para la Vivienda SIV	<p>Sistema de incentivos para la Vivienda Urbana SIV</p> <p>Sistema de apoyo económico para la vivienda SAV</p> <p>Reglamento bono de relocalización</p> <p>Financiamiento mejoramiento de barrios</p> <p>Ordenanza Promoción de suelo - Vivienda Nueva de Interés Social</p> <p>Ordenanza Uso de suelo - vivienda de interés social; reubicación emergente de asentamientos - áreas de riesgo no mitigable</p> <p>Ordenanza Centro Histórico; Rehabilitación de viviendas</p> <p>Ordenanza Legalización de Barrios (tenencia de tierra) bajo la figura de Urbanizaciones de Interés Social de desarrollo progresivo</p>	<p>Ordenanza Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda</p> <p>Operaciones Redescuento Anticipo Financiamiento Vivienda</p> <p>Reforma ampliando el tiempo de subsidio para arrendar por relocalización</p> <p>Levantamiento prohibición de enajenar en casos específicos</p> <p><b>Programa Relocalización de asentamientos</b></p> <p><b>Programa Pon a punto tu casa</b></p> <p><b>Programa Regula tu barrio</b></p> <p><b>Programa Vivienda Nueva</b></p>	<p>691 viviendas nuevas</p> <p>335 barrios</p> <p>4 744 oferta</p>	<p>200 viviendas nuevas</p> <p>356 viviendas mejoradas</p> <p>213 barrios</p> <p>25 300 oferta</p>

	Ordenanza Reconocimiento edificaciones existentes	<b>Programa Vivienda Nueva Centro Histórico</b> <b>Promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano</b>	897 unidades habitacionales	721 unidades habitacionales
--	---------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------	-----------------------------

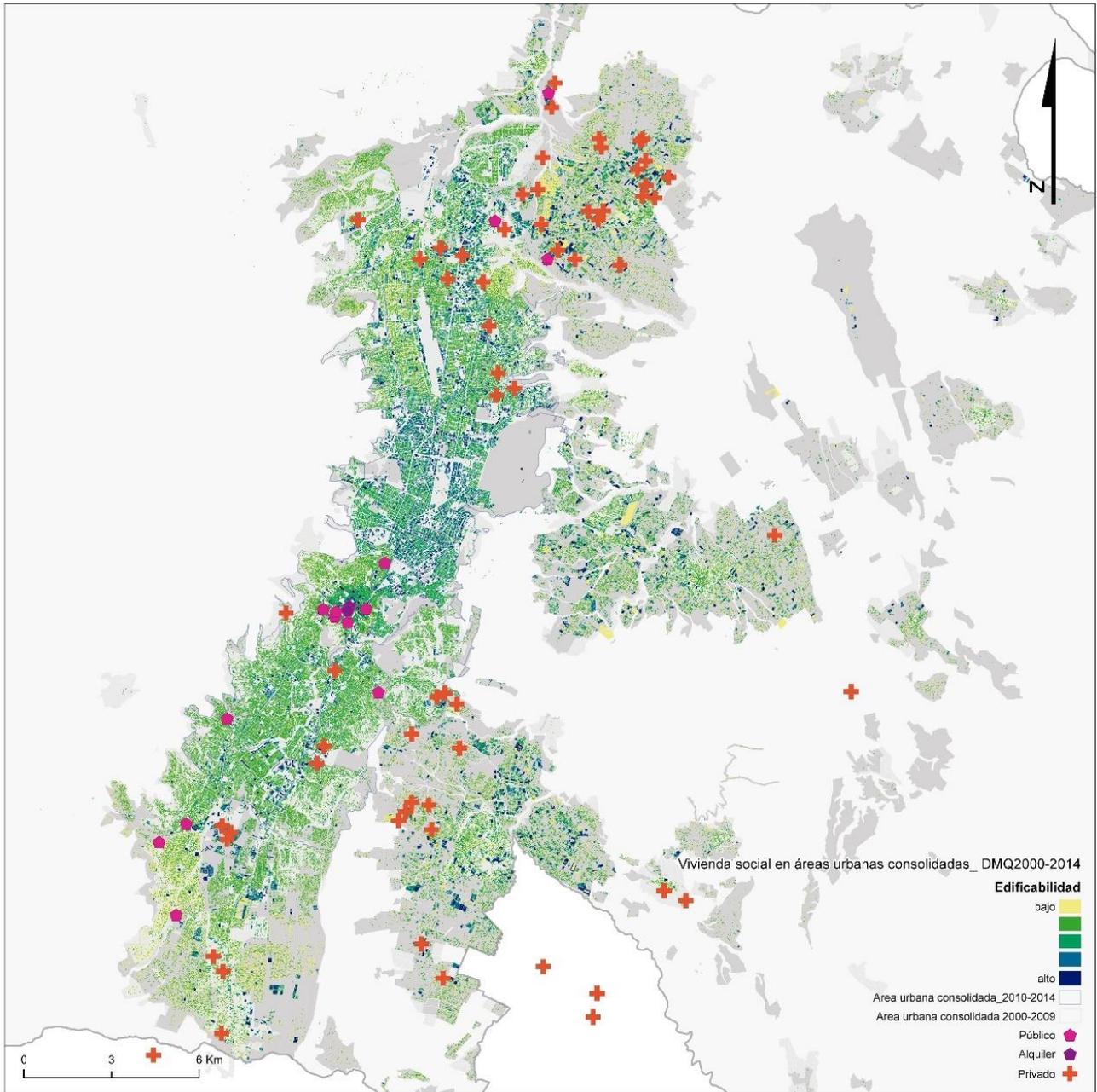
Fuente: Información tomada de sistematización de ordenanzas, leyes, normativas, políticas (STHV 2018)

En el Mapa 10, se puede observar a partir del área urbana consolidada, la localización de las viviendas de interés social tanto realizadas por el sector público como promovidas por el Gobierno local, además las áreas de mejoramiento y las zonas de regularización de barrios en el Mapa 11. Por lo tanto, por un lado, se observa que si existe una consolidación del área urbana pero no en relación a la política de vivienda que beneficie al grupo meta. Además, los mecanismos no permiten un acceso formal del mercado de vivienda, es así que excluye a grandes sectores de población los que adoptan mecanismos informales e irregulares, provocando el continuo crecimiento de la mancha urbana.

A principios del 2001 se registran 443 barrios ilegales en Quito para 2007 se legalizan 196 barrios y para 2014 aproximadamente 335 barrios más, con una cantidad registrada de 750 barrios ilegales. Este proceso estaba acompañado de un programa de relocalización de barrios en zonas de riesgo y el mejoramiento de barrios y edificaciones que no se encuentren en zonas de riesgo mitigable. Según los movimientos sociales en las entrevistas, la regularización no era el objetivo final, puesto que el acceso al suelo ya se lo ganaron con 10 o 20 años de lucha. Dichos movimientos consideran que es preciso prevenir que sigan generándose más barrios de este tipo, pero que la política no previene, únicamente sanciona con multas posterior a la existencia de los asentamientos.

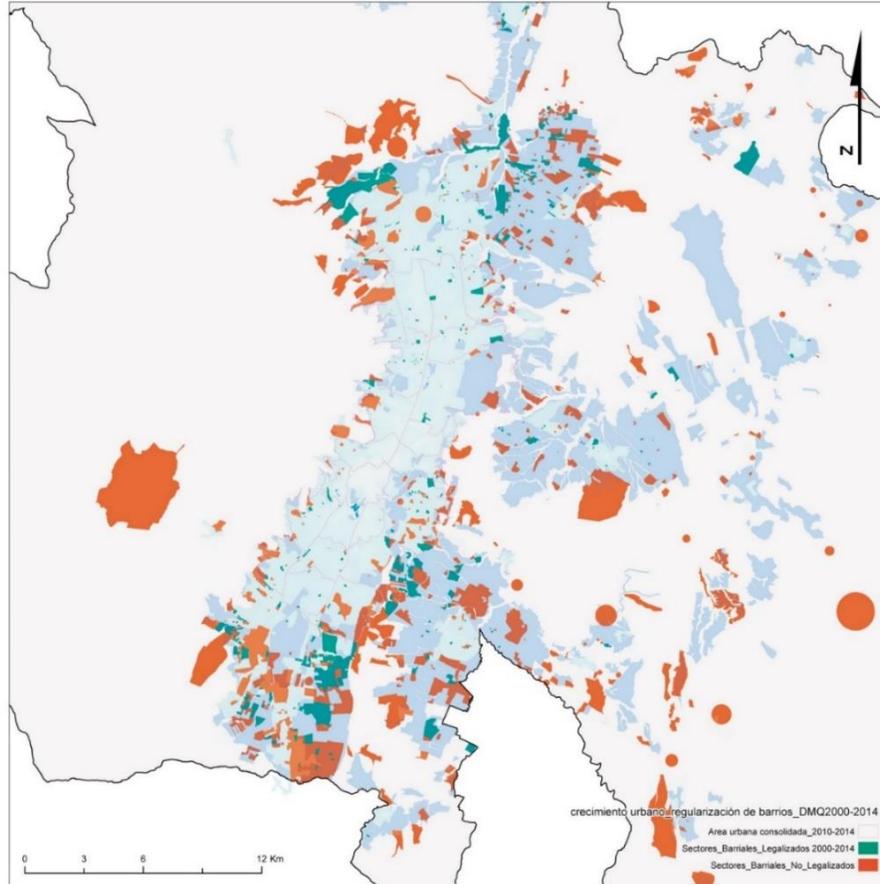
Para Javier Alvarado del Conbade, estos procesos solo les quita más que lo que les otorga. Es así que, al regularizar, acceden a una escritura de su vivienda y predio, pero este no se puede enajenar, es únicamente heredable. En el período del alcalde Barrera, se realizó una reforma, posibilitando la venta solo en caso de enfermedades catastróficas. A pesar que con la legalización pueden solicitar servicios básicos, estos son difíciles de conseguir a corto plazo. Por último, resalta que los procesos de participación también debilitan los movimientos, puesto que ciertas figuras pasan a obtener cargos públicos y eso divide a las organizaciones sociales.

**Mapa 10. Relación áreas urbanas consolidadas y localización de VIS\_ DMQ 2000-2014**



Fuente: Información construida con base en bases proporcionadas por MIDUVI y STHV (2019)

**Mapa 11. Relación crecimiento urbano y localización de barrios legalizados y no legalizados\_ DMQ 2000-2014**

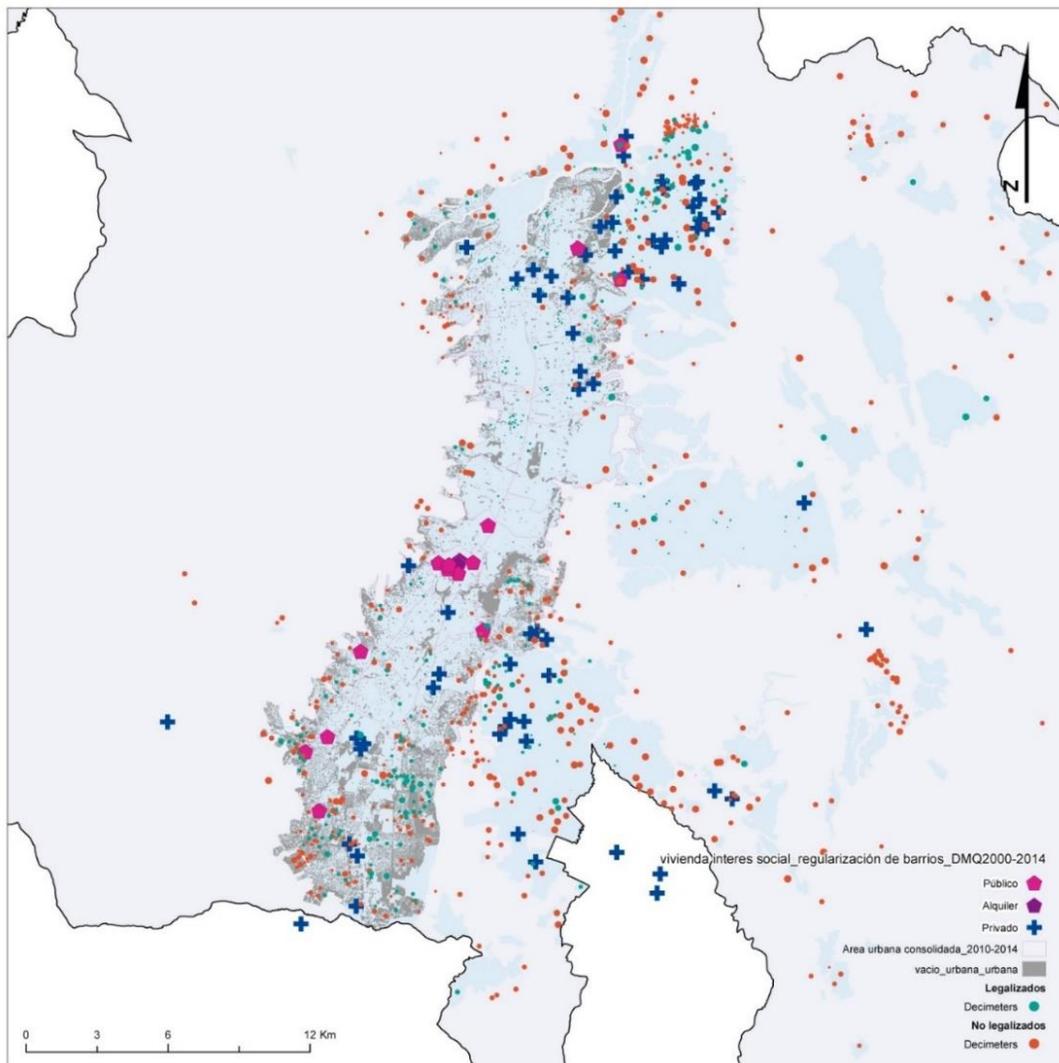


Fuente: Información construida a partir de STHV (2018)

Es preciso destacar que existe una relación entre el área vacante y la localización de asentamientos irregulares y viviendas de interés social, como se observa en el Mapa 12. Con el objetivo de aprovechar el área vacante en área urbana consolidada, esta representaba solo el 13%, por lo tanto, entre menor es el recurso mayor es el costo. Según Borrero (2016), con una oferta escasa de suelo y una demanda creciente, los costos del suelo están al alza. Además, los porcentajes de oferta de vivienda entre 2001-2011, para el nivel socioeconómico bajo, es 3 veces menor a la demanda de vivienda para este mismo segmento. Mientras en el nivel socioeconómico alto, la oferta es inclusive 10 veces mayor a la demanda. Según el Arq. Alberto Andino, propietario de Andino y Asociados, a pesar que las políticas se articulen para motivar el desarrollo de vivienda de interés social y logren resultados contrarios, ese es un sector menos competitivo y que llega a generar altas ganancias.

Según la compañía especializada en investigación y mercadeo inmobiliario, Gridcon, existe una relación en la preferencia de vivienda y el nivel socioeconómico (NSE). Es así que para el NSE alto existe una preferencia mayor al 70% por la zona norte en comparación con un 0% por sur y centro. Mientras para el NSE medio bajo más de un 60% por el sur, y un 18% por el norte. Para el NSE bajo existe más de un 70% de preferencia al sur, y mínimas por los valles, centro y norte. A pesar de ello según las entrevistas a los habitantes de vivienda de interés social, la localización en relación a servicios, transporte y vecindario, si es un factor importante, pero también la accesibilidad económica, en relación a si llegan a ser costos dentro de su capacidad económica, donde deja de importar la zona.

**Mapa 12. Relación general vivienda, barrios irregulares, mejoramiento y relocalización**



Fuente: Información construida a partir de STHV (2018)

Al formularse y posteriormente implementarse la política de vivienda, existe un juego de actores, poderes e intereses que determina los resultados. Pero también estas acciones están delimitadas por un marco institucional, es decir existe un límite de racionalidad, en el capítulo siguiente es pertinente comprender ese juego de actores que determina los resultados y el fracaso expuesto en este capítulo. Por lo tanto, considerando los proyectos de vivienda promovidos en el período de análisis, no responden al objetivo de un modelo de ciudad consolidada, donde se aproveche el suelo vacante para generar residencialidad, expandiéndose cada vez más la ciudad.

Se puede observar en el Mapa 6 que la zona de mayor crecimiento constructivo no se vincula con la localización de las viviendas de interés social tanto promovidas desde el Municipio, como desde el sector privado. Dichas aglomeraciones urbanas al poseer los mejores factores de servicios, tiempos de desplazamiento, actividades, empiezan a ser aprovechadas por el poder del capital y pierden su capacidad de vivienda (Serrano 2007). Por lo tanto, es de interés entender el juego, en que los actores más que solo sobreponer su interés se rigen a instituciones formales que se convierten en factores que determinan el fracaso de la política de vivienda en áreas urbanas consolidadas de Quito. Es decir, las políticas de vivienda, se ven afectadas por un mercado de suelo e inmobiliario que en función de sus propias reglas intenta sobreponer su interés, pero además existe una institucionalidad formal, que discursivamente busca ayudar a la demanda, pero termina perjudicando a un sector público y social, lo que beneficia únicamente a la oferta.

## Capítulo 4

### **Política de VIS en áreas urbanas consolidadas en Quito, análisis desde el juego de actores e instituciones**

Una vez comprobada la falla de las políticas de vivienda en Quito, esta relación se presenta únicamente en función de resultados y dentro de varias etapas, pero no evidencia los factores que produjeron dicha falla. De tal manera es pertinente observar los comportamientos de los actores que son parte de dicha política, pero que además se encuentran interactuando en un marco institucional. Es decir, existe una serie de instituciones que ahora los categorizaremos en reglas, estrategias y normas, los cuales afecta las decisiones y acciones de los agentes participantes en la situación de acción. Factores como la posición, información, nivel de control, costos, beneficios y acciones de cada individuo influyen en su comportamiento y este a la vez influye en el resultado final de las políticas.

Es así que, al posicionar un juego de actores, donde además de prever la acción de los otros participantes, debe regirse a una serie de instituciones, este juego se presenta como una estructura. En relación al proceso de desarrollo de las políticas se identifica en principio los actores y su posición, destacando una iniciativa del sector público, la producción del sector privado y el beneficio del sector social, pero además en el proceso aparecen actores como gremios y academia que buscan intervenir apoyando el proceso. Los actores por un lado establecen las reglas y posteriormente juegan dentro de ellas, presentándose situaciones complejas, estructuras profundas de una situación particular y modelos continuos de acuerdo a la profundidad de análisis y situación (Ostrom 2015).

Por lo que, el análisis de este capítulo se estructura a partir de dos puntos centrales: primero la gobernanza económica y segundo el análisis de desarrollo institucional (IAD), este último vinculado a cuatro divisiones específicas. El primer punto busca analizar las instituciones y organismos que son parte del manejo y desarrollo del bien. En segundo punto, se busca especificar cada situación de acción y los actores del juego, para posteriormente en base a la gramática de las instituciones, establecer cuáles son las reglas, normas y estrategias que afectan la arena de acción. Por último, se estructura el juego de las políticas de vivienda, para entender las

recompensas a los que cada actor se somete, en las decisiones individuales que construyen dentro de un escenario colectivo. Es decir, este juego en función de la incertidumbre se vuelve especulativo y en función de factores como información un agente se beneficia y resuelve el problema de la acción colectiva, anticipándose a la acción del otro jugador y aprovechando las instituciones a su favor. Así se presentan dos tipos de juegos; cooperativos o competitivos, pero cualquiera de ellos al final evidencia un ganador.

Según la teoría de juegos, un escenario de este tipo, presenta seis elementos fundamentales: 1) objetivos y metas, 2) variables controlables como cursos de acción, 3) variables no controlables como restricciones y estados de la naturaleza, 4) ámbitos decisorios como, certezas, riesgo e incertidumbre, 5) resultados y 6) criterios decisorios (Amster y Pinosco 2014). Para Ostrom (2015) este tipo de juego tiene una estructura institucional que los mismos actores sostienen. De tal manera para reducir factores de riesgo e incertidumbre, los agentes pueden decidir ingresar en un juego cooperativo que reduzca dichos factores y genere mejores recompensas para todos. Por lo que, para la autora, un comportamiento humano se presenta estable en una situación de acción es decir por un momento decisorio, en relación a su posición, permitiendo analizarlo.

Por lo que, las posiciones de los actores en las políticas de vivienda presentan generalidades en sus comportamientos como, por ejemplo; el sector público, en referencia al gobierno local y nacional, los agentes de ambos niveles interactuaron en la provisión del bien. El sector privado con constructores, inmobiliarias, diseñadores buscan producir dicho bien. El sector social en relación a la necesidad de adquirir el bien, siendo el grupo meta que se establece en las políticas. Los gremios como parte del sector social y privado, que intentan informarse y a la vez actuar en función de sus beneficios y el sector académico que busca asesorar con opciones a los organismos privados y públicos.

Cada una de las acciones que lleva a que estos actores logren sus objetivos se ven afectadas por otros actores y a la vez por un marco institucional. Es decir, según los actores, se desarrolla un juego de incertidumbre, donde las reglas no son claras y los resultados fallan dentro de las políticas de vivienda, pero a pesar de ello se presenta un ganador del juego. Para ciertos agentes estatales y privados, el mercado no es perfecto, pero su fuerza en las ciudades se vuelve

indiscutible, por lo que más allá de los intereses comunes y de toda la sociedad, este busca su nicho de rentabilidad. A pesar de ello el mercado no es únicamente un constructo privado, de hecho, es una construcción del sector público, que puede establecer reglas más óptimas y cooperativas (Bolívar, Rodríguez y Erazo 2015).

Por lo que, se busca comprender cómo estas instituciones interactúan y generan las situaciones de acción de los actores, los cuales con el tiempo pueden influir contrariamente en ellas. De tal manera estos factores influyen en nuestro comportamiento y posteriormente en los resultados de una determinada situación. Cotidianamente estamos envueltos en una serie de reglas que no somos conscientes y que se presentan de manera informal, y otras de manera formal. Dentro de las políticas de vivienda, la formalidad de la regla radica en que los requisitos se cumplan, tanto por beneficiarios y constructores, para recibir un incentivo y poder alcanzar el objetivo de cada actor. Pero igualmente, con el fin de acceder a suelo urbano y obtener una vivienda una gran cantidad de población adquiere un lote dentro de un mercado informal, que posteriormente se regulariza a partir de una acción pública, otro ejemplo, el sector privado implementa maneras de créditos directos para poder articular la relación con los consumidores.

En conclusión, la vivienda necesariamente responde a un mercado, según Adam Smith en Abramo (2011), este se presenta como la mano invisible que genera el orden urbano. Desde ese punto de vista los agentes responden a intereses egoístas y a un espacio de consumo, al argumentar únicamente estas decisiones como racionales, donde evidentemente la localización y el beneficio económico, determinaría el orden de la ciudad. A pesar de ello existen factores en relación al capital humano y personal de los individuos que los motivan a tomar ciertas decisiones. Lo que genera una suerte de incertidumbre en los agentes y de los escenarios urbanos. De tal manera para comprender dicha lógica el presente capítulo busca a través de un marco analítico de Elinor Ostrom, denominado IAD, encontrar los factores desde el comportamiento de actores y las imposiciones institucionales que influyen en las políticas de vivienda propuestas y en la construcción de específicas situaciones de acción.

## **1. Gobernanza económica en las políticas de vivienda en Quito**

Según Ostrom (2009), la realidad social se muestra dentro de una complejidad multinivel, donde la cooperación depende de normas, acuerdos y sanciones en la estructura de un recurso y que nacen de los mismos actores del proceso. En este camino la aplicación del marco IAD toma dos caminos principales de investigación bienes comunes y gobernanza económica. Como se mencionó anteriormente para la investigación se toma el camino de la gobernanza económica. La cual es entendida como una estructura que determina el funcionamiento de instituciones legales y sociales, que establecen la transacción y actividad económica de cualquier tipo de bien (Dixit 2009). Es decir, existe un manejo policéntrico de la política en estudio, a partir de varios niveles de actores e instituciones.

Este escenario se presenta como un tipo de gobierno policéntrico, donde ciudadanos, empresas públicas, funcionarios y sectores privados, participan en la provisión y producción de servicios y bienes. A partir de las intervenciones de varias escalas, se rompe la idea de dos únicas formas organizacionales, privada y estatal. En cuanto a la producción del bien, existen mecanismos de producción social y mercantil, con vivienda autogestionada y vivienda construida por el sector privado. Por lo que la estructura establece las transacciones de un bien, dando un giro a economías compartidas, los sistemas se basan en acceso y no propiedad y los agentes con intereses comunes ceden de manera más fácil, opuesto a ambientes globales (Molderez et al 2015).

Este punto responde a la estructura o forma de gobernanza, en Quito la estructura organizacional del manejo de la política de vivienda se centra en el período 2000-2009 en dos Empresas EMPUQ y Quitovivienda, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial. La Empresa Quitovivienda se encargaba de la promoción de vivienda nueva en varios estratos, además de la regularización y mejoramiento de barrios y viviendas. En la zona del centro histórico, el mejoramiento de vivienda y la provisión de vivienda nueva tenía además la participación de la Empresa del Centro Histórico y el Fondo de Salvamento. Estos dos organismos actuaban en lo concerniente al Centro Histórico, no solo en cuanto a proveer y producir vivienda.

Además, en este período la participación de un organismo internacional como la Junta de Andalucía motivó aún más las acciones en el Centro Histórico, con inversión y técnicos especialistas. Este hecho buscaba devolver la residencialidad al centro, con apoyo también de inversión privada, lo que motivó un tipo de inversión que al final produjo que el costo de las viviendas no permitiera el acceso a población de estrato bajo. A pesar de ello, ciertos proyectos que fueron implementados, no lograron ser comercializados y otros se destinaron a clase media, marcando una vía principalmente competitiva de ciertas zonas. Otra acción a destacar es la alianza público-privada, según el Gral. Paco Moncayo ellos lograron en el proyecto Ciudad Quitumbe, motivar al sector privado en la construcción de vivienda, otorgándoles predios a costos menores. Además, según el Arq. Jorge Carvajal, gerente de Quitovivienda, ellos buscaban articular negociaciones con propietarios de grandes predios, que caían en las manos de traficantes de tierras, como el caso del proceso de urbanización informal en el El Garrochal.

Es así que, en principio para el Gral. Paco Moncayo era importante articular conversaciones y convenios con varios sectores, llegando a consensos que beneficien a ambos lados. En el caso de Ciudad Quitumbe, eran vendidos lotes de terrenos tanto a cooperativas de viviendas como a grupos constructores. Dicha experiencia motivó la idea de empezar un proyecto donde el Municipio sea el promotor y lograr costos más económicos en las viviendas, según el Arq. Jorge Carvajal, en ese momento nace el proyecto Ciudad Bicentenario. Por otra parte, en relación al objetivo de regularizar barrios, según los planificadores entrevistados, buscaban formas de organizar dichos asentamientos, como el caso de El Garrochal, siendo un barrio que nace de manera informal, donde traficantes de tierras compraron una hacienda al sur de la capital y posteriormente vendían parcelas. Los organismos y empresas encargadas en esa época, llega a acuerdos con los propietarios originales de la hacienda, acordando evitar multas, pero bajo la idea que permitan al Municipio planificar y vender a promotores inmobiliarios.

Para 2009-2014 se liquida la EMDUQ y Quitovivienda pasa a ser la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda (EPHV), que responde a la Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda. Además, se crean organismos especiales como "Regula tu barrio", descentralizando de esta manera las competencias de la EPHV. Por otra parte, el Fonsal deja de funcionar por disposición del gobierno nacional en 2010 y pasa a ser el Instituto de Patrimonio, el mismo que no posee los

fondos suficientes y no logra generar los mismos alcances. En cuanto el sector privado y social, los de mayor relevancia son; Contrato Social por la Vivienda, Asociación Solidaridad, Fundación Ciudad, Eco arquitectos y constructores varios. Según la gerente de Eco arquitectos, Nancy Guijarro dicha inmobiliaria se presenta dentro del mercado como la única que produce vivienda social en Quito.

Es importante destacar que el alcalde de dicho período, Augusto Barrera, venía de un camino de lucha por la vivienda, incluso había participado en procesos de lucha popular, como la invasión en el Parque Itchimbia. Es así, que en su período de concejal una de sus acciones fue establecer la Ordenanza de Vivienda de Interés social, para posteriormente en su alcaldía, con el apoyo de la concejala Luisa Maldonado, crear la Comisión Especial, que logra en un proceso participativo en cuanto redactar un documento de Política de Vivienda en Quito. Con este hecho, la ciudad se convirtió en la primera del país en generar un documento de este tipo. Cabe destacar, que este hecho tiene como antecedentes, la inclusión del derecho a la ciudad y hábitat en la Constitución del Ecuador en 2008, donde actores sociales como el Contrato Social por la Vivienda, lograron establecer un papel protagónico y formar parte de estos procesos.

Posteriormente el Concejo Metropolitano, en 2009 establece una comisión especial de hábitat y vivienda, y en 2014 se construye la comisión permanente de hábitat y vivienda. A la cabeza de esta comisión se encontraba la concejala Maldonado, siendo parte por esta razón de la junta de la EPHV. De tal manera la comisión establecía un control y veeduría en cuanto a vivienda y la secretaria lo articulaba a través de la empresa de hábitat y vivienda. Además, los proyectos propuestos por la empresa llegaban a gestionar el mismo camino, es decir la empresa contrataba los diseños, los socializaba con la secretaria y se aprobaba con Ordenanza en el Concejo Metropolitano. Según la Dra. Nathalia Novillo, dentro del concejo ambos alcaldes articulaban sin preferencias los seguimientos y aprobación de ordenanzas. Mientras en el último período 2014 - 2019, según la concejala Maldonado, se evidenciaron una serie de inconsistencia que no permitieron que los concejales llegaran a actuar en forma participativa o cumplan con su tarea como en las alcaldías anteriores.

En ambos períodos las mutualistas, bancos privados y públicos juegan un papel importante en la generación de financiamiento para vivienda. De tal manera el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), actualmente en liquidación, permitía articular la demanda y financiamiento a proyectos habitacionales de interés social en todo el país, buscando articular recursos estatales a la inversión privada. En 2009 se crea además el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) el cual tenía como objetivo administrar fondos del IESS, en la prestación de servicios financieros a bajo interés, para todos los estratos a nivel nacional. Por otro lado, los bancos privados, empezaron a buscar formas de competir para generar créditos competitivos, y las mutualistas, mecanismos para entregar viviendas con bajos intereses, destacando un rol del cooperativismo en el país, pero con incidencias muy reducidas, los cuales difícilmente han logrado entrar en estas competencias.

A partir de la creación del subsidio a la vivienda en 1998 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se encargaba de articular la entrega de bonos a los beneficiarios. Lo que permite establecer tres formas de acceso a la vivienda; 1) Sistema de incentivos para la vivienda (SIV), 2) los medios de financiamiento desde la banca pública con (BEV – BIESS) y 3) la provisión privada. A ello se suma una acción social que a través de movimientos pro vivienda, no únicamente de tinte político, logran convertirse en cooperativas de vivienda autogestionada como la Asociación Solidaridad, Dicha forma logra constituirse como una cuarta manera de acceder a la vivienda en Quito, que además suma apoyo de las tres anteriores.

Por lo tanto, los movimientos sociales, con la búsqueda de incidencia política, según la presidenta actual del Contrato social por la vivienda (CSV), Vanessa Pinto, su participación en la constitución de 2008 y en la política de 2010, son hechos de gran importancia. Pero a pesar de ello, recalca que no existen resultados reales posteriores. Es decir, su participación en la formulación de las reglas, no les garantiza que el manejo de recursos e instrumentos sean los más adecuados para el sector. Siendo una sensación compartida la de los gremios de constructores, para ellos las acciones públicas se socializan, pero no generan confianza.

En conclusión, dentro de la gobernanza, varios actores son parte del proceso, por lo que para comprender un sistema así de complejo, Ostrom desarrolla un marco denominado IAD. La autora

en principio desagrega las variables y las estudia por separado, pero dentro de su marco dichas variables empiezan a relacionarse y explicar los resultados de las políticas. Es así que con el análisis de variables externas se comprende la situación de acción donde interactúan actores e intereses. Con el análisis de cada uno de estos factores, posteriormente se llega a plantear el juego de diferentes situaciones de las políticas de vivienda y comprender que decisiones y acciones generaron la falla antes expuesta.

## **2. Análisis y Desarrollo Institucional en la PVIS de Quito**

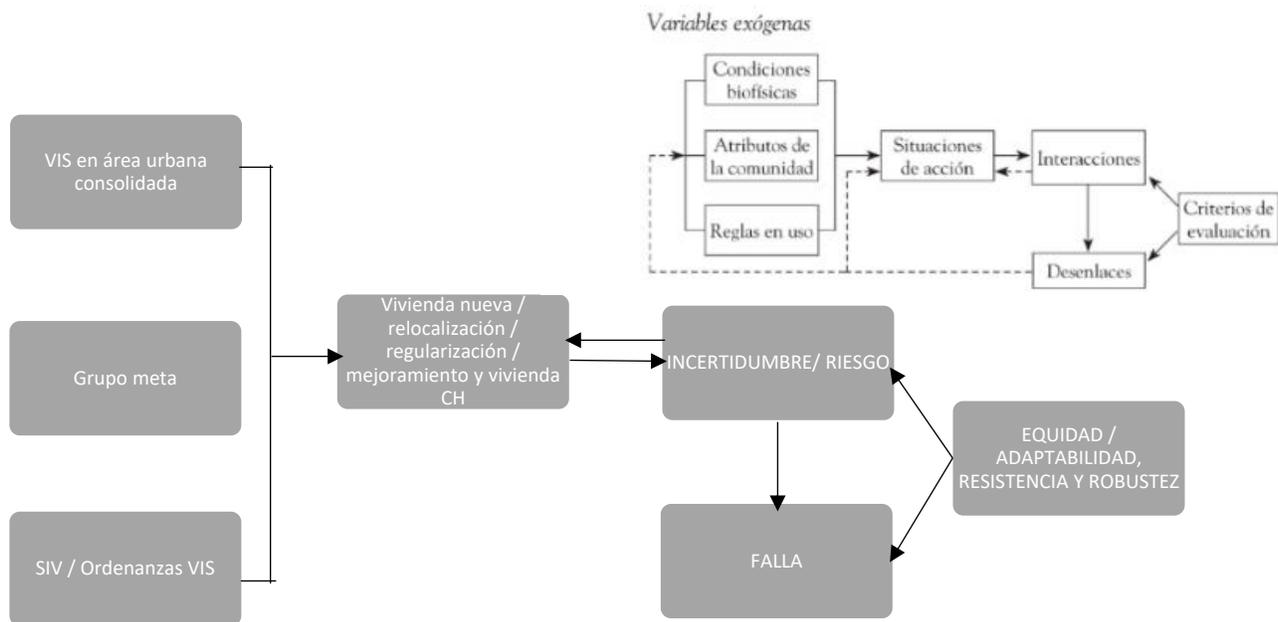
Como anteriormente se mencionó el IAD es un marco que permite el análisis institucional en interacción con actores, dentro de los tres grupos de variables se tiene: exógenas, situación de acción y resultados. De igual manera, las tres variables exógenas son: condiciones físicas, atributos de la comunidad y reglas de uso. Dichas variables afectan a la situación de acción en interacciones que generan desenlaces y estos son evaluados por criterios como: 1) eficiencia económica, 2) equidad, 3) adaptabilidad, resistencia y robustez, 4) responsabilidad, 5) conformidad con la moral general y 6) necesidad de acuerdos. En un esquema resumido para desarrollar posteriormente, con base en el IAD, en cuanto a las políticas de vivienda en Quito, se tiene la Figura 8 (Ostrom 2015).

Según Ostrom (2015), las condiciones físicas del contexto en que se desarrolla una política, pueden llegar a afectar externamente a la situación de acción. Para los economistas las reglas en cada situación de acción son diferentes dependiendo de los factores del entorno, y estos sucesos dependen de los tipos de bienes y servicios. Dentro de un mercado competitivo sus resultados son fácilmente divisibles y altamente excluyentes, de esta manera la autora coloca cuatro tipos de bienes; club, públicos, privados y de uso común. Se identifica a la vivienda como un bien de alta sustracción y de baja exclusión, siendo un bien privado. Pero el suelo es un recurso de alta sustracción y de alta exclusión, siendo un bien común.

Por otra parte, los atributos de la comunidad son entendidos como los niveles de alcance, el tamaño, la composición, los comportamientos, costumbres, lenguajes e incluso cultura, si estos llegan a ser muy diversos, existe una mayor complejidad en gobernar (Ostrom 2015). En este punto como se mencionó anteriormente, el nivel socio económico en Quito está directamente

relacionado con el aumento del valor del suelo por zonas, por lo que, según la Constitución y la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda, el grupo meta es la población sin vivienda o que posee; una vivienda deteriorada y escasos recursos, una vivienda en zonas de riesgo, una vivienda afectada por obras públicas, o sean parte del grupo vulnerable como, adultos mayores, discapacitados o familias con jefatura femenina.

**Figura 8: Análisis y desarrollo institucional política de vivienda**



Fuente: Información sistematizada con base en Ostrom (2015)

En cuanto las reglas del SIV, establece los atributos de la comunidad como familias con medios y bajos ingresos, en calidad de damnificados, con viviendas en zonas de riesgo o asentamientos irregulares. Mientras el otro actor que menciona dicha regla, es el grupo que produce el bien y que también es parte del proceso, integrado por constructores y empresas inmobiliarias, siendo estos los promotores. El grupo meta evidencia dos comportamientos, los que busca por sus propios medios acceder a una vivienda o suelo, de manera formal apoyados en subsidios y los que utilizan mecanismos de manera informal con invasiones o traficantes de tierras.

En cuanto al tamaño de la población, existe un déficit cualitativo de vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito en 2014 con un total de 84 774 viviendas precarias, siendo

aproximadamente el 11% de las viviendas totales de la urbe. De las cuales, en Quito urbano, un 81.4% son déficit cualitativo bajo, un 18% déficit cualitativo medio y 0.6% alto, como se observa en la Tabla 10. Mientras el déficit cuantitativo en 2010 era menor al 5.7%, como se observa en la Tabla 11, de tal manera que, existe un constante aumento de la oferta de vivienda en Quito, pero una variación muy por debajo de demanda. A esta situación poblacional se suma que, según los habitantes entrevistados, las familias buscan localizarse en ambientes similares, es decir generar comunidad con grupos poblacionales con los que sienten condiciones similares.

**Tabla 10. Déficit cualitativo por año**

DEFICIT	AÑO	QUITO URBANO
BAJO	2014	81.4%
	2010	76.4%
	2001	35.4%
MEDIO	2014	18.0%
	2010	16.7%
	2001	28.5%
ALTO	2014	0.6%
	2010	6.9%
	2001	2.4%
DMQ	2014	60748
	2010	57772
	2001	94867

Fuente: Información sistematizada desde Ospina (2010)

**Tabla 11. Déficit cuantitativo por año**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Oferta disponible unidades</b>	5193	5489	9421	8298	7273	7070	7520	10085	11375	11616	11727	12978
<b>Demanda unidades/ mes</b>		321	337	612	872	610	508	409	437	993	908	718

Fuente: Información sistematizada desde Ospina (2010)

En cuanto la situación de acción se destaca los programas promovidos en las dos alcaldías, del período de análisis. En relación a vivienda nueva y relocalización se puede observar los proyectos en la Tabla 12 del período 2010-2014. En el primer caso se ubica también los proyectos promovidos como vivienda nueva en el Centro Histórico, que no llegaron a tener resultados en el

territorio. De las soluciones previstas en cinco proyectos construidos, suman 4156 y se llegaron a asignar 4465 bonos, según las bases de datos proporcionadas por el MIDUVI. Al final del período de estos proyectos únicamente se concluyeron y entregaron 1643 unidades habitacionales. Por lo tanto, el proyecto La Mena, Bellavista de Carretas, Pueblo Blanco y Bicentenario son las unidades culminadas y entregadas.

**Tabla 12. Proyectos de vivienda nueva\_ DMQ 2010-2014**

PROYECTO	SECTOR	Estado	Tipo de vivienda	N soluciones previstas	SIV	AÑO
<b>Victoria del Sur</b>	Guamaní	En ejecución	Relocalización	384	1132	2014
		En ejecución	Social /Comercial	748		
<b>La Mena</b>	La Mena	Entregadas	Relocalización	408	408	2010
<b>Pueblo Blanco</b>	Calderón	Entregadas	Relocalización	77	77	2010
<b>Bellavista de Carretas</b>	Carcelén	Concluidas	Relocalización	134	635	2014
		Estudios	Social /Comercial	501		
<b>Bicentenario</b>	Pomasqui	En ejecución	Relocalización	72	190	2010
			Social Etapa 1	968	190	2013
			Social Etapa 2	864	1833	2014
			TOTAL	4156	4465	
<b>Girón de Chillogallo</b>	Chillogallo	En estudios	Social / Comercial	672	0	
<b>San Fco. De Huarca</b>	La Ecuatoriana	En estudios	Relocalización	753	0	
<b>IESS El Ejido</b>		En ejecución	Comercial	806		
<b>San Diego</b>	Centro Histórico	En aprobación	Social /Comercial	145		
<b>San Sebastián</b>			Social /Comercial	354		
<b>24 de Mayo</b>			Social /Comercial	155		
<b>La Tola</b>			Social /Comercial	243		
				7284	TOTAL	
				1643	concluidas	

Fuente: Información construida desde DMQ (2018)

Mientras ciertos proyectos sufrieron los cambios de autoridad local como, San Francisco de Huarca, el cual fue un predio cedido por el Estado en el gobierno del Eco. Rafael Correa, y devuelto en la última alcaldía del Dr. Rodas, al programa nacional Casa para Todos. Este proyecto ya está concluido y se encuentra en proceso de consolidación de las familias, siendo uno de los primeros proyectos de vivienda totalmente gratuita en Quito. El proyecto Victoria del Sur, Girón de Chillogallo e Iess- Ejido, para 2014 quedaron en inicio de construcción. Victoria del Sur

ha culminado su construcción a la actualidad, encontrándose las viviendas abandonadas sin habitar. Girón de Chillogallo se encuentra en condición de predio vacío.

Por último, Iess Ejido es un proyecto que ha paralizado su obra desde 2010, esto lo atribuyen a fallas técnicas en el diseño, las cuáles fueron resueltas, pero a pesar de ello la obra no ha podido reactivarse. Este último proyecto es resultado de un fideicomiso del Iess y Municipio, promovido desde el período anterior. En 2017, fueron devueltos los anticipos a los futuros propietarios, debido a que, al aumentar el tiempo programado y las condiciones de la obra, los costos de las viviendas aumentaron.

En cuanto los proyectos de vivienda nueva en Centro histórico se tiene registro de los de tipo público, como los proyectos, San Diego, San Sebastián, La Tola, 24 de mayo y el Ex hotel Colonial. Los dos últimos se encuentran terminados y listos para habitar, pero no han podido ser vendidos y se encuentran abandonados desde 2014. Mientras los otros tres proyectos son propiedades sin intervenir hasta la actualidad, siendo de propiedad del Instituto Metropolitano de Patrimonio. Cabe destacar además cinco inmuebles que tuvieron la intención de ser rehabilitados, con carácter social, desde el Estado; el Edificio Bolívar, el Teatro Atahualpa, el Ex Banco de Fomento, el Edificio Dassum y el Edificio 18 de septiembre. A los mencionados proyectos fueron asignados fondos y desarrollados los diseños e ingenierías, quedando únicamente en etapa de diseño, pero no fueron implementados.

En los proyectos de mejoramiento, estos se localizan principalmente en el centro histórico a través de cuatro programas principales; 1) rehabilitación de vivienda, 2) recuperación de fachadas, 3) programa, quinta fachada, enfocado en recuperación de cubiertas y 4) mantenimiento menor. Este proyecto ha beneficiado a 50 000 habitantes con edificaciones patrimoniales, con una inversión prevista de \$ 5 302 789,03 y devengada de \$ 2 723 839,10, hasta 2014 esto representa el 57.71% de las metas. En cuanto la regularización de barrios en este período se establece un organismo encargado denominado “Regula tu barrio”, a través de este mecanismo se regularizaron 335 barrios, con el objetivo de fortalecer la organización social y el liderazgo barrial. Cabe mencionar que, para ingresar al programa, los asentamientos debían entre varios requisitos demostrar mínimo 10 años de consolidación (Distrito Metropolitano de Quito 2014).

En el período 2000-2010, en relación a vivienda nueva y relocalización se tiene los proyectos de la Tabla 13. En este período se destaca varios proyectos de tipo grandes proyectos urbanos, Ciudad Quitumbe, Ciudad Bicentenario, San Enrique de Velasco y el Garrochal. De igual manera, se da el primer proyecto de relocalización por invasión, denominado San Juan Bosco, y el surgimiento de la iniciativa del proyecto Iess – Ejido. En cuanto Ciudad Quitumbe fue un proyecto que inicia en 1990, en respuesta a la expansión urbana de la ciudad, para generar un crecimiento planificado y controlado. Una de las acciones fue diseñar un gran proyecto y posteriormente vender por fracciones o lotes los predios a cooperativas y familias. Pero en la época del Gral. Moncayo se estable un modelo público privado, donde se vendieron grandes áreas de suelo, a inmobiliarias para que estos desarrollen proyectos en relación a las especificaciones municipales y los comercialicen a la población.

Posteriormente con la experiencia de ese modelo, se crea la idea de Ciudad Bicentenario, mientras Ciudad Quitumbe, con una alianza pública privada, llego a un alcance de clase media y media baja, Ciudad Bicentenario buscaba ser en su totalidad social. Es así que el Municipio busca ser promotor, diseñando y desarrollando el proyecto con su empresa pública, la cual contratava al sector privado, únicamente como consultores y constructores. Este proyecto que ha pasado por tres alcaldías y actualmente por una cuarta, ha presentado problemas como, aumento sus costos, debido a las situaciones físicas del lugar, a los precios de contratación de constructoras y al aumento de su temporalidad. Una vez habitado se destacan problemas sociales al interno, encontrándose zonas en total abandono.

El Garrochal en cambio es un proyecto que nace paralelamente a ambos ejemplos y la idea se presenta puesto que una gran hacienda al sur de la ciudad, es vendida a traficantes de tierras, empezando a consolidarse un gran barrio informal. Para evitarlo, el Municipio negocia con los propietarios de la hacienda, con el objetivo que estos eviten sanciones, y permitan que ingresen como planificador de una zona privada. Logrando de esta manera lotizar y vender a promotores que desarrollen grandes proyectos de vivienda de manera formal. Uno de los inmobiliarios que adquieren terrenos son Eco arquitectos, los cuales tienen construidas tres etapas, la primera totalmente habitada, la segunda parcialmente y la tercera en total abandono.

Tabla 13. Proyectos de vivienda nueva\_ DMQ 2010-2014

PROYECTO	SECTOR	Estado	Tipo	Promovidas	Terminadas	Construcción	Construccion	SIV
Ciudad Quitumbe	Quitumbe	Concluida	Social / Comercial	11000	2100	2900	varias	2100
El Garrochal	Turubamba	Concluida	Social	9000	0	500	varias	585
Ciudad Bicentenario	Pomasqui	Concluida	Social/ Comercial	3500	0	90	EMDUQ	2501
San Enrique de Velasco	Condado	Estudios	Social / Comercial	1000	0	0	FCME	767
Iess - Ejido	Ejido	Estudios	Social / Comercial	600	0	0		0
San Juan Bosco	Itchimbia	Entregada	Social	200	200	0	Ecoarquitectos	145
			Total	25300	2300	3490		6098

Fuente: Información construida a partir DMQ (2018)

Similar a los casos anteriores, San Enrique de Velasco es un proyecto del Fondo de Cesantía del Magisterio que nace en el mencionado período y al 2019 se encuentra construido y a la venta. Por último, como se mencionó el proyecto San Juan Bosco nace como una invasión en 1995, en el Parque Itchimbia, localizado en el centro norte de la ciudad, motivada por los mismos habitantes del sector. Por años lo que buscaban era establecer su invasión como legal y construir viviendas en vez de las carpas que tenían en el parque. En la alcaldía del Gral. Moncayo logran negociar que los invasores busquen otro terreno cercano y el municipio les entregue y facilite la construcción de viviendas. La cooperativa San Juan Bosco con el apoyo público y a través de Ecoarquitectos construye sus viviendas, las cuales hasta la actualidad no reciben escrituras.

En relación a la otra situación de acción en este período se destaca 721 unidades nuevas de vivienda en Centro Histórico, las cuales fueron construidas y habitadas, pero principalmente con inversión privada y apoyo de la Junta de Andalucía. Entre estos se encuentran proyectos como; El Portón de Benalcázar, Balcón de San Roque, Casa Ponce, Camino Real, Casa Pontón, San Blas, San Roque, Rocafuerte, Caldas, Briceño entre otras. Mientras los programas de mejoramiento a través del programa “Pon a Punto tu Casa” con principal resultado en centro histórico, a través de una inversión de \$ 3´150 658, intervienen en 356 viviendas. Así, en el financiamiento el 6% era apoyo municipal, el 29% del propietario, 19% de la Junta Andalucía, 33% del Fonsal y 12% parte de la recuperación de cartera, que permitía la continuidad del programa.

En el mismo período, por último, los programas de legalización de barrios, como parte del procedimiento los asentamientos debían tener mínimo 5 años de ser informales, y ubicarse en zonas donde sea factible su presencia. El procedimiento permitía entregarles una escritura y la posibilidad de acceder a servicios y equipamientos. En 2001 se presentaban aproximadamente 400 barrios en estas condiciones, de los cuales se legalizó y regularizó 213 barrios al 2009. En función de tres categorías: A) cumple con requisitos, B) requisitos, pero no titularidad, C) no cumple. Es así que disponen 118 trámites a sancionar y no son legalizados. En cuanto a la localización los mayores porcentajes se encontraban en dos administraciones; 43.19% de la Administración Quitumbe y 16.90% de la Administración Calderón.

A partir de este análisis se puede comprender las variables exógenas y también los tipos de situaciones de acción dentro del juego, para posteriormente analizar a los actores e instituciones. Con las siguientes dos dimensiones de análisis, se llegará a comprender la interacción y el desenlace, para ser analizado en los criterios de evaluación antes expuestos. Por consiguiente, definir reglas que permitan establecer que dichas situaciones de acción, se desarrollan en un contexto limitado, lo que de cierta manera disminuye la incertidumbre y el riesgo de la interacción. El acceso a la vivienda se ve marcado por formas principalmente de mercado, donde el mismo Estado construye dicho mercado, a través de instituciones que determinan la manera de producir y gestionar el hábitat. Estas reglas de juego marcan la participación de los actores y llegan a influir en la interacción con y entre actores y en los resultados de las políticas de vivienda.

### **2.1. Rol de las instituciones como reglas de juego**

En este punto para distinguir las reglas, normas y estrategias que afectan de manera exógena a la arena de acción, se utiliza la gramática de las instituciones. Como se mencionó anteriormente, existen cinco características para ello: atributos (A), deóntico (D), objetivos (I), condiciones (C) y o de lo contrario (O). Por lo tanto, las reglas poseen las cinco características, ADICO, las normas no poseen una característica sancionadora, o de lo contrario, siendo ADIC, y las estrategias no poseen un deber ni una sanción, siendo AIC. De esta manera en la Tabla 14 se observa un resumen de las principales normas, reglas y estrategias que intervienen en la política en análisis. Al entrar en un escenario principalmente basado en el subsidio, el Estado es el principal proveedor de dicho recurso. Es así que la principal regla está dada por el Gobierno Nacional,

siendo esta el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV), cuyo enunciado en resumen se entiende como, “Sistema coherente e integrado, que se aplica en todo el territorio nacional, a través del cual el Estado entrega un bono no reembolsable para Vivienda Urbana, a familias de bajos y medianos recursos, para lo cual tanto beneficiarios como promotores deberán calificarse en el mismo, interesados en: vivienda nueva, en terreno propio, mejoramiento, relocalización, con costos máximos establecidos, o de lo contrario el MIDUVI no otorga o inclusive sancionará ciertas acciones”.

La mencionada regla determina los atributos del grupo meta como, ecuatoriano mayor de edad, jefe de familia, o mayor a 50 años sin carga familiar, que no posea vivienda, que sus ingresos mensuales no sean mayores a 2.9 salarios básicos. En relación a los programas para vivienda nueva esta debe tener un área mínima de 40m<sup>2</sup> y un valor máximo de \$30 000 y ser programas calificados por el MIDUVI. En relación al bono de mejoramiento esta vivienda debe ser la única que posean los interesados y los costos no deben superar los \$30 000. Además, en cualquier caso, los beneficiarios deben cumplir con tres condiciones; ahorro, bono y crédito, además deben demostrar que poseen la capacidad de endeudamiento.

Por otro lado, los promotores inmobiliarios deben solicitar su registro en el sistema al igual que sus proyectos habitacionales. Estos agentes, no deben tener relación de dependencia con el Estado, constando en el Registro Único de Proveedores (RUP) para ser contratistas. Esto les habilita construir, financiar, promover y comercializar viviendas a beneficiarios de bono. Para ello, los promotores además deben previamente haber validado su proyecto en la Municipalidad pertinente. En ese punto empieza una relación, promotor, beneficiario, donde ambos deben cumplir con los requisitos establecidos por el sistema. En este proceso se suman además actores como instituciones financieras (IFIs) las cuales también deben estar inscritas en el sistema, al cumplir con los requisitos establecidos.

**Tabla 14. Instituciones: ADICO, reglas, ADIC, normas, AIC, estrategias\_ Política de vivienda**

TEMA	DESCRIPTOR	Abituto	Destico	Objetivo	Condiciones	O de lo contrario	REGLA
Texto Unificado de Legislación Secundaria del MIDUVI	Normas para los Incendios de vivienda rural y urbana marginal y REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS EN ÁREAS URBANAS CENTRALES	Familias de escasos recursos económicos	Aprobación municipal, Intereses solidarios y requisitos en MIDUVI	Proporcionar ayuda a familias / Promover a mejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes	Vivienda de Interés Social cuyo valor máximo es \$800	No se acepta la postulación	REGLA
Bono reasentamiento	Bono de emergencia a personas DAMNIFICADAS y en ALTO RIESGO	Todos los damnificados y ejecutores	Deben calificarse en el COF y Ley de Contratación Pública	el derecho de todos los habitantes del territorio nacional a contar con un habitat seguro, saludable, y una vivienda adecuada y digna como un modo del buen vivir de todos los concluidanos	Proyectos de reasentamiento	Miuni aplicará sanciones por incumplimiento, como devolución de bono + intereses, retención de garantías	REGLA
Sistema Incentivos Vivienda	Política Gubernamental para servir a la población MÁS VULNERABLE, POBRE Y DESPROVIDIDA, es necesario introducir SIV vivienda urbana, rural, urbana marginal que RESPONDA SITUACIÓN SOCIO ECONOMICA.	Todos los beneficiarios y promotores	Deben calificarse en el SIV	Estado reconocerá y garantizará el derecho a un habitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica	Proyectos aprobados y registrados en Municipalidad, habitabilidad inrodula con servicios básicos de infraestructura	Miuni aplicará sanciones por incumplimiento hasta la exclusión de los actos del programa	RECLA
Reglamento otorgamiento Bono de Emergencia	Subsidio único y no reembolsable a reasentados o ejecutores que han sido considerados como damnificados y consta en el censo por emergencia en desastres naturales en dos tipos	Ecuatoriano o extrañero mayor de edad, calificado en el MIDUVI, posea vivienda en áreas o zonas de riesgo que fueron afectadas por eventos naturales. Calificados por el COF / GGR o SNGR	Aprobar proyecto en instancias pertinentes	Levantar información y formulación de proyecto	Cumplir con los requisitos. Proceso de diagnóstico, formulación de proyecto, implementación proyecto, monitoreo, intervención social	No otorgar	REGLA
Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares	Seremaría Técnica con personería jurídica, o la comaría administrativa y financiera subordinada al MIDUVI (Reformado 2014 Decreto Ejecutivo 249)	Asentamientos irregulares		Proponer política pública de prevención, ordenamiento y control de asentamientos humanos irregulares			NORMA
Normas de procedimiento aplicables al Sistema de Incentivos para Vivienda Urbana SIV	Sistema integral, coherente y de aplicación en todo el Ecuador por medio de MIDUVI entrega un bono no reembolsable a Vivienda Urbana	Subsidio único y directo a familias de medianos y bajos ingresos	Cumplir con requisitos	Brindar programas de vivienda con condiciones de habitabilidad y servicios básicos	Bonos en mejoramiento, vivienda nueva o en terreno propio	No otorgar	REGLA
Reglamento que establece las condiciones técnicas para la calificación de Proyectos inmobiliarios de vivienda social	Normas mínimas, requisitos y procedimientos de calificación que deben cumplir los VIS	Proyectos Vivienda Social	Aplicación obligatoria en todos los proyectos de VIS	Establecer normas mínimas, requisitos y procedimientos de calificación de Vivienda Social	80% del total del proyecto debe ser VIS para ser calificado	no puede ejecutarse sin calificación	REGLA
Instructivo de Procedimiento para Emisión, Entrega y Pago de Bonos	Incluir Disposición transitoria en el Incentivo de Procedimiento para emisión entrega y pago de bonos			Pago bonos de viviendas entre \$20000 y \$60000			
INCREMENTO DEL VALOR DEL BONO DE VIVIENDA	Modifica SIV para incentivar a participación de empresas públicas y privadas	Motivar instituciones privadas y públicas a participar en la implementación de incentivos	Requisito obligatorio la calificación de los proyectos en el MIDUVI	Incrementar el valor de los bonos			
CENTRO HISTORICO; REHABILITACION DE VIVIENDAS	Ordenanza Metropolitana 115: Reforma los Capítulos V y VIII de Rutas y los Capítulos I y II del Título II del Libro Segundo del Código Municipal	Immuebles del centro histórico de DMQ	Obtener permisos de construcción	Financiar rehabilitación, restauración y obras de ampliación, conservación y mantenimiento	Bajo régimen reglamentario establecido en Ordenanza		NORMA
PROMOCIÓN DE SUELO - VIVIENDA NUEVA DE INTERES SOCIAL	Ordenanza Metropolitana 267: La Ordenanza Metropolitana de Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social	Familias en situación de pobreza, población vulnerable y situación de riesgo, permanezcan quintiles 1,2,3 según SEBEN		habilitar suelo para VIS, disponer alternativa eficaz frente a la ocupación irregular, tráfico de tierras y la exclusión	Área máxima 80m2, 1.25 sa rarios mínimos básicos costo del m2		ESTRATEGIA
USO DE SUELO - VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL - REUBICACIÓN EMERGENTE DE ASENTAMIENTOS - ÁREAS DE RIESGO NO MITIGABLE; INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA; EQUIPAMIENTO COMUNITARIO.	Ordenanza Metropolitana 311: Ordenanza Metropolitana que establece el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario.	suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda,		promover planes y programas de desarrollo de suelo que proveen tierra urbanizada a bajo costo y vivienda social; planificar la reserva de áreas de expansión urbana para uso residencial; asegurar suelo apropiado para vivienda de interés social;	Listado de terrenos, parcelas o sectores apropiados para impulsar uso suelo exclusivo para VIS		ESTRATEGIA
<RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS DAMNIFICADAS Y EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE>	Ordenanza Metropolitana 331: Ordenanza que regula el proceso de valoración y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable.	soluciones habitacionales destinadas para la atención inmediata a familias que debido a deslaves, terremotos o catástrofes,	Los beneficiarios deben cumplir con varias condiciones. La EPVMV deberá ofrecer alternativas habitacionales legítimamente viables, técnicamente seguras y económicamente sostenibles para que las familias accedan.	soluciones habitacionales destinadas para atención inmediata a familias que debido a deslaves, terremotos o catástrofes, han perdido su vivienda, o que se encuentran en riesgo de riesgo mitigable y no mitigable estén en inminente peligro de pérdida y deben ser trasladadas de forma urgente	situación pobreza, no se propietarios, decisión de incorporar, propiedad emergente no supone costo de una VIS		NORMA
<FAMILIAS DAMNIFICADAS RELOCALIZACIÓN> Reforma Ord. Metropolitana 331	Ordenanza No. 0296: Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 331, sancionada el 23 de noviembre de 2010, que regula el proceso de valoración y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable.	familias damnificadas y aquellas cuyo inmueble donde habitan se considera en alto riesgo no mitigable	Deberán contar con informe de aprobación de la AZ correspondiente y cumplir requisitos	Plan de Relocalización Emergente a Familias en Alto Riesgo	situación socio económica y zona no mitigable de riesgo		NORMA
Normar los procedimientos para la Regularización de la Ocupación Informal del Suelo	Procedimientos para Regularización de Ocupación Informal de Suelo	regularización de ocupación informal del suelo	Deben cumplir con requisitos	priorizar la legislación de la tenencia de tierra, gestión de dicho y ejecución de planes integrales de mejoramiento barrial, planes de regularización de riesgo.	aplicar la política metropolitana de suelo y vivienda		Norma
Unidad Especial denominada "Regula tu barrio"	Encargada de procesar, analizar y resolver los procedimientos de regularización de la ocupación informal del suelo	Ocupación informal del suelo		Regula tu barrio, encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para regularización de ocupación informal	Cuatro Administraciones Zonales poseen la Unidad, Quito, Tulumbé, Calderón, Delicia, Centro y Va les		ESTRATEGIA
<POLITICA MUNICIPAL DE HABITAT Y VIVIENDA>	EL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO, RESOLVIÓ APROBAR LA POLITICA MUNICIPAL DE HABITAT Y VIVIENDA	sector público, sector inmobiliario, academia, gremios, sector social	debe garantizar la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades	formulación de la política municipal de hábitat y vivienda, contenga principios de integralidad, desarrollo comunitario, solidaridad, derecho a la ciudad, accesibilidad económica, eficacia y eficiencia institucional, participación ciudadana, calidad de diseño y construcción, crecimiento progresivo y vivienda productiva.	Todos los sectores que son parte de la provisión y producción de vivienda, pueden participar de la formulación de la política de hábitat y vivienda		NORMA
	S) implementación y tramitación	vivienda nueva, mejoramiento, emergente para sectores medios y bajos	MDQ evaluará y vigilará la explotación de sus servicios. SOTIV vigilará los procesos. Designación de Proyectos prioritarios para trámite o trámite.	proveer vivienda en suelo urbano	Incentivos a la rebaja de impuestos, MIDAQ compensará a los promotores de vivienda con obras de infraestructura en VIS		NORMA
Política Metropolitana de Suelo y Vivienda	Contribuir a la recuperación de la ciudad existente mediante la regeneración de áreas residenciales que se encuentran deterioradas o subutilizadas y así movilizar una adecuada oferta de vivienda usada	grupos meta para implementar programas prioritarios de vivienda, promover la visión integral del hábitat.		Priorización de grupos meta para implementar programas prioritarios de vivienda, promover la visión integral del hábitat.	Visión integral de hábitat con varios programas específicos de acción: Regula tu barrio, Vivienda Nueva en CII, Vivienda de Interés Social, Rehabilitación		NORMA
Política Metropolitana de Suelo y Vivienda	Reconfinación del modelo de crecimiento suburbano disperso hacia la reconstrucción urbana	población DMQ en especial sectores sociales más vulnerables		Mejorar condiciones de vivienda digna, segura y saludable de la población DMQ en especial sectores sociales más vulnerables	Facilitar oferta y satisfacer demanda, varios programas específicos: Regulación de barrios y edificaciones, Mejoramiento Poma a Punto de Casa, Vivienda Nueva en CII, Vivienda Nueva en DMQ		NORMA

Fuente: Información sistematizada de ordenanzas, normas y leyes DMQ (2019)

A esta regla principalmente se suman normas y estrategias que son de carácter local, destacando la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), la Ordenanza de Rehabilitación de viviendas, Ordenanza de Relocalización de familias, Ordenanzas de Legalización de barrios, Ordenanza de promoción de suelo para viviendas de interés social. A partir del análisis expuesto, la PMHV se la identifica como una norma, puesto que no contiene sanciones por el no cumplimiento, pero especifica una serie de obligaciones para los actores y estrategias a desarrollar en relación a los objetivos. Las ordenanzas de relocalización, legalización de barrios, rehabilitación de viviendas y promoción de suelo, son también normas que permiten establecer las rutas de acción para dichos programas.

A manera más específica la PMHV reúne una serie de objetivos y principios que ya han sido mencionados, además de los lineamientos en relación al grupo meta. Pero como mayor logro de dicho documento se presenta la formulación participativa, con varios gremios, grupos inmobiliarios, expertos, sector público y movimientos sociales. En el documento se logra reunir varias estrategias por sectores de vivienda a intervenir; vivienda emergente, gestión de riesgo, vivienda nueva para propietarios de suelo, vivienda nueva para sectores de bajos ingresos, vivienda nueva para sectores medios, renovación urbana, mejoramiento habitacional y vivienda en régimen de alquiler. Que a la vez establece modelos de gestión en cuatro tipos; privado individual, inmobiliario, municipal y autogestionado comunitario.

El documento establece los roles de los actores, es así que el Municipio está encargado de aprobar, coordinar y generar normativas para colaborar a una demanda organizada. El Estado es responsable de apoyar a la comunidad organizada, y a la planificación, garantizar derechos, vigilar, controlar, regularizar y otorgar financiamiento. Es así que a través de ordenanzas como la de promoción y reserva de suelo para VIS, el Estado cedió 16 predios estatales siendo aproximadamente 256 ha. El documento establece el rol de la empresa privada, como ejecutores y estructuradores de la oferta, con derechos a rentabilidad, que también se vean beneficiados por financiamiento. Por último, la comunidad que tienen tanto derechos y obligaciones, como conocer e incluirse en la participación con medios de autogestión y puedan disfrutar de derechos a vivir en dignidad. Los cuales, sean beneficiados por subsidios, créditos y apoyo local y estatal y que dentro de estos procesos sean parte de la gestión integral del hábitat.

En relación a Ordenanzas como rehabilitación de viviendas, relocalización de familias, regularización de barrios, estas establecen los procedimientos que deben seguirse en cada caso. Es decir, en el caso de rehabilitación de viviendas, se establece las medidas con las que se asignarán recursos a través del Fonsal, y posterior por el IMP, estas no presentan una sanción, pero si requisitos que cumplir para que sean asignados los recursos, siendo por ello una norma. En 1987 se emite la Ley del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural. En 1995 se emite el Registro Oficial 852 que establece las potestades de financiar la rehabilitación y mejora en áreas patrimoniales para el Fonsal. En 2004 mediante la Ordenanza 115 se asigna los fondos para el programa “Pon a punto tu casa” y sufre ciertas calibraciones en el mismo año con la Ordenanza 196.

A partir de la creación del COTAD, se deroga la Ley del Fonsal, para lo cual en 2010 se crea la Unidad Especial IMP. Por lo que con la Ordenanza 094, se establecen las normas de ejecución para vivienda en inmuebles patrimoniales, con estímulos, incentivos y beneficios. Cabe destacar que además el Gobierno Nacional a través de la Secretaria de Planificación y Desarrollo, crea un proyecto de rehabilitación del Centro Histórico, donde ingresan proyectos de vivienda de carácter públicos e incluso relocalización de embajadas. Todo esto se ve en dificultad por la posteriormente Ley de Patrimonio Nacional, en la cual se coloca como impedimento vender bienes patrimoniales de propiedad público.

En el caso de la Ordenanza de relocalización, esta establece a la población que se debe priorizar, y la manera de asignar fondos para el proceso del proyecto. En este caso se establece la primera Ordenanza 331, en 2010, a partir de derrumbes y afectaciones a asentamientos en zonas de riesgo. Dicha ordenanza regula los procesos para financiamiento en la relocalización de familias damnificadas y localizadas en zonas con alto riesgo no mitigable. En 2011 sufre una modificación para otorgar mayor tiempo de apoyo económico a las familias que arriendan vivienda, mientras las suyas sean entregadas. Sufriendo las últimas modificaciones en 2013 con la Ordenanza 396, en relación a la forma de asignación de recursos, calificación de beneficiarios y procedimientos para sus bienes ubicados en zonas de riesgo.

Por último, la Ordenanza de regularización, ha sufrido varias calibraciones, se designaron temporalidad de los asentamientos y condiciones que debían cumplir para ser regularizados o sancionados. A partir de 1981 se establece la necesidad de una ordenanza para regularizar dichos barrios, donde en principio se los reconoce como “de hecho”. De tal manera en 1981 se establece el Reglamento para “barrios de hecho”, sufriendo varias alteraciones hasta 1998 con la Normativa que los denomina “Urbanizaciones de Interés social y progresivo”. Con ello, a partir del 2001 se crea la Unidad de Gestión del Territorio, a través del Área de Legalización de barrios y para el 2010 se reforma y se incorpora la Unidad Especial “Regula tu barrio”. Estas normativas establecían las condiciones y los requerimientos para que los grupos sociales accedan a dichos programas, prohibiendo además la venta de sus bienes regularizados. Para finales del 2010 se levanta dicha prohibición solo para casos especiales.

De tal manera, las reglas, normas y estrategias, posicionan y reconocen las posiciones de los actores en el juego, el comportamiento de un jugador es un factor importante dentro del proceso de una política. Por lo que estos en una posible posición de poder o maximización de beneficios o necesidades, deben anticiparse y generar un escenario que les permita lograr sus objetivos. En síntesis, en todas estas situaciones las decisiones de los actores son dependientes de las decisiones de los demás y de las reglas en la situación de acción. En consecuencia, las reglas son financiamiento y subsidio otorgadas por el Gobierno Nacional, las estrategias y normas son principalmente formuladas desde la iniciativa del Gobierno local, los cuales establecen con ordenanzas el atributo de la población con el objetivo de “generar vivienda nueva, de mejoramiento, relocalización y regularización de asentamientos para el grupo meta” y las condiciones son “gestionar, controlar y ordenar el suelo, los recursos económicos, las acciones de los actores”. De esta manera dichas variables afectan a la situación de acción que se desarrolla a continuación en base al modelo de Ostrom.

Dentro del contexto general, la vivienda es un bien que necesita de financiamiento, por lo cual el Gobierno Nacional busca solventar desde las políticas sociales, la provisión adecuada de dicho bien, desarrollando programas de subsidios y créditos. Esto permite que el sector inmobiliario se motive a producir el bien y el sector social a acceder a dicho beneficio. En Quito los bonos son asignados a vivienda nueva, mejoramiento, relocalización y han tenido variaciones como se

mencionó anteriormente. De tal manera los actores buscan primero verse articulados por este sistema formal de apoyo y eso marca su ingreso al juego en varias situaciones de acción. Una vez analizadas las instituciones, a continuación, se analiza a los actores, desde la diferenciación de situaciones de acción.

## **2.2. Juego de actores dentro de la arena de acción de la Política de Vivienda de Interés Social en Quito**

En busca de entender los factores que inciden en la falla de la política de vivienda, más allá únicamente del vínculo de sus objetivos y resultados. Es de interés comprender el rol de actores que son parte de la política, desde un enfoque neoinstitucionalista que permite identificar las instituciones formales a la que estos actores responden. Para la construcción de este punto se realizaron 35 entrevistas semiestructuradas, en busca de encontrar generalidades en el comportamiento de los actores. Entre los actores entrevistados se puede observar en la Tabla 15, a que ámbito pertenecen y cuál era su posición dentro de la arena de acción, destacando ciertas acciones que posteriormente permiten identificar a profundidad relaciones de beneficios y resultados de cada actor.

El neoinstitucionalismo, como se explicó anteriormente es un enfoque que muestra cambios con el antiguo institucionalismo al establecer que los individuos por si solos no pueden influir en la formulación de una política sobreponiendo sus intereses sin ninguna regla que regule su comportamiento. Por lo tanto, en esta investigación, los actores entrevistados, en sus acciones a pesar de sus intereses debían regirse al marco institucional que permite o no ciertos movimientos. A pesar que dichos actores llegan cargados de interés individuales, deben analizar las reglas de juego y al ingresar deben articularse en función de las mismas. De tal manera, en relación a las situaciones antes descritas, se analiza los actores dentro de los programas de vivienda nueva, vivienda nueva en centro histórico, relocalización, mejoramiento y regularización o legalización de barrios.



En los programas de vivienda nueva, el sector inmobiliario y beneficiarios deben cumplir con ciertos parámetros para poder acceder a créditos y bonos como se mencionó anteriormente. Logrando principalmente con esta regla, acceder a vivienda y generar oferta para este grupo de población. En otro caso, en el desarrollo de vivienda patrimonial, el municipio sobrepuso su interés de generar vivienda, mientras el Estado determinó una Ley que prohíbe la venta de bienes patrimoniales de propiedad pública, obteniendo como resultado varias viviendas construidas, nuevas y sin poder vender. A continuación, es de interés identificar qué acciones o decisiones influyen en determinados actores y ser un factor que determina el fracaso de las políticas de vivienda.

Según Cuenín y Silva (2010), el fortalecimiento de las centralidades y la regeneración de áreas consolidadas, necesita del capital tanto público como privado. De tal manera Urban Land Institute establece ciertas medidas que desde los actores son básicas para lograr este tipo de objetivos como; participación comunitaria acompañada en la movilidad de capital privado, desarrollo de un plan, priorizar resultados y no regulaciones, privilegiar conectividad, posibilitar uso de suelo mixto, planificar a escala humana, densificar y facilitar acceso a transporte masivo, asociaciones público privadas, manejar sistema de infraestructura de estacionamientos. En Quito, se destaca que, la participación comunitaria solo existió en la etapa de formulación de la política, las acciones público privadas han sufrido una suerte de inmadurez y la planificación y construcción de vías han estado encaminadas a expandir el territorio.

En la formulación de las políticas de vivienda se destaca la participación de sector público, privado, social, gremios y academia. En dicho proceso se establecieron mesas de diálogo, donde asistían representantes de los sectores mencionados. Cada sector llegaba con sus respectivos criterios, los cuales eran debatidos y posteriormente incluidos. Para los movimientos sociales, fue una dinámica muy enriquecedora que les permitió posicionarse como beneficiarios, que deben ser parte de la provisión del bien y no dejados de lado. Pero posteriormente según Javier Alvarado, representante del Conbade, les causó una serie de inconformidades al ver que todo continuaba igual y el documento se convirtió en algo solo discursivo.

Para el sector privado, al ingresar en esta dinámica pudieron conocer las expectativas de los otros actores, pero no destacan a dicha dinámica como un hecho que cambió o mejoró la provisión de vivienda. De tal manera, ellos esperaban negociar más específicamente ciertos proyectos y no únicamente el documento. Según el Arq. Tommy Schwarzkopf, presidente de Uribe&Schwarzkopf, la representación de ellos fue a través de la Asociación de Promotores Inmobiliarios Vivienda de Ecuador (APIVE). A través de dicha asociación con su representante, Jaime Rumba, estuvieron al tanto de todas las socializaciones, pero no hubo espacio para poder actuar en asociación con el sector público.

Según el Arq. Alberto Andino, anterior presidente del Colegio de Arquitectos del Ecuador y actualmente presidente de Andino y Asociados, los lineamientos fueron muy adecuados y específicos, destacando la construcción de una política diferenciada con cuatro puntos de acción, relacionado a los sectores sociales; 1) sectores informales, 2) sector medio bajo, 3) mercado de vivienda para tercer y cuarto quintil, 4) sector medio alto y alto. Pero además temas específicos como; vivienda patrimonial y gestión suelo. A pesar de ello para el Ing. Jose Maquiavelo, presidente de Macconstrucciones, dichos documentos no establecen grandes implicaciones si no son elaborados desde el Gobierno Nacional que establece la regla principal.

Por otra parte, para el sector público, dicho proceso es una de las mayores ganancias, puesto que este documento es una ruta clara, que les permite consolidar posteriormente los proyectos promovidos. La academia resalta la iniciativa, pero igualmente identifica las debilidades del proceso, al no generar acciones reales. En síntesis, todos los actores destacan a este documento como resumen de procesos previos y como punto de partida de organización, que pueden llegar a generar una serie de iniciativas dentro de la vivienda que cambien la forma que ha sido promovida a la actualidad, pero que no ha tenido resultados reales.

En esta investigación se realizaron seis entrevistas, al sector público a, ex gerentes de las empresas de hábitat, funcionarios de las secretarías de hábitat y a miembros del concejo metropolitano. En el sector privado, se realizaron entrevistas a ocho gerentes de constructoras y oficinas de diseño. En el sector social se realizaron entrevistas a habitantes y dirigentes de diez proyectos públicos y privados de vivienda. Igualmente, varias a miembros de gremios y

academia, como representantes de organismos internacionales, presidentes gremiales y representantes de movimientos pro vivienda. Los cuales especifican las acciones paralelas de actores como banca privada y pública y han estado involucrados en cargos nacionales.

En el programa de vivienda nueva de interés social ambas alcaldías desarrollaron una serie de proyectos de los que se destacan los mencionados en acápite anteriores. En este proceso los participantes fueron sector público (estatal y local), sector privado, sector social, academia y gremios. Para los participantes del sector público estos buscan mediante el ejercicio de autoridad el beneficio social de toda la ciudadanía de Quito. Estos actores poseen la información completa y están libres de establecer en calidad y cantidad los resultados de stock virtual y actual.

Según el ex alcalde Paco Moncayo, recibió una ciudad con alta precariedad, tugurización, malas condiciones de habitabilidad y estableció estrategias en tal manera de densificar la urbe y ahuyentar los usos indebidos que restaban condiciones sociales y económicas a ciertas zonas de la urbe. Mientras para el ex alcalde Barrera, muchos de los programas promovidos previa su gestión, respondían a escenarios fuera de contexto que fallaron e intento articularlos en una serie de modelos de gestión, en base a sanción y premio para controlar ciertas dinámicas de la ciudad. Ciertos funcionarios discriminan que el período del ex alcalde Moncayo se implementaban acciones y decisiones en función de la competitividad y en el período del ex alcalde Barrera en función del bien de la comunidad.

Según Nathalia Novillo, Roberto de la Torre y Jorge Carvajal, en el período en análisis se buscaba controlar el crecimiento urbano, evitar el tráfico de tierras, gestionar el riesgo y aprovechar el suelo vacante urbano. Para ello desarrollar otras estrategias a la vivienda nueva como; mejoramiento, relocalización y regularización de barrios, era fundamental. Según los entrevistados, la voluntad política y delegados responsables, permite que las acciones generen adecuada interacción con los habitantes. De tal manera este grupo de actores poseen información completa, pero a pesar de ello su control es reducido en relación a sectores de mayor capacidad financiera y que atacan las necesidades reales de la población.

Según la concejala Luisa Maldonado, sus acciones estaban encaminadas a colocar reglas claras para todos los actores, en principal interés de generar un desarrollo progresivo integral del

hábitat. Donde exista organización de la comunidad, convivencia comunitaria que además el sector privado apoye estos procesos. La concejala es una de las impulsoras y fundadoras de la más importante cooperativa de autogestión del hábitat de Quito, Asociación de Cooperativas Solidaridad. Para la concejala dicha experiencia es la constatación de un proceso adecuado de políticas, logrando articular desde el sector público la cooperación de todos los actores parte del juego. Destacando la importancia que tiene la relación del gobierno local y nacional en la provisión de este bien, puesto que las acciones locales necesitan de los recursos nacionales, beneficiando esto el control de las acciones que ambos lleven a cabo.

Para el grupo inmobiliario entrevistado, sus acciones son diseñar, adquirir terrenos, ejecutar las obras y comercializar el bien. A partir de ello, buscan que el sector público les otorgue las herramientas claras y adecuadas para la conformación final de su objetivo común. A pesar de ello la mayoría especifican que no poseen la información completa, que existen muchas calibraciones que afectan los procesos y que en el camino ellos deben buscar sus propias soluciones. Además, especifican que existe algo más que afecta su proceso, la tramitología, para este grupo si el sector público quisiera apoyar debería lograr tiempos más cortos en cuanto los trámites, puesto que esto genera que los proyectos aumenten el tiempo y pierdan rentabilidad, por tanto, no puedan llegar al grupo meta.

Cabe mencionar, que según Macconstrucciones, Uribe&Schwarzkopf, Ecoarquitectos, entre otros, menciona que intentan una mejor relación, pero no es factible, debido a la inestabilidad política de los gobiernos. Para el sector privado, las reglas están dadas desde el MIDUVI, los cuales además toman decisiones no técnicas sino generales que responden a un interés de momento. Cabe destacar que este sector además posee un alto grado de control, debido que ellos establecen el stock virtual y logran concretarlo en un stock real. Por lo tanto, buscan los medios para que sus resultados logren superar el riesgo y la incertidumbre del juego, mediante formas de financiamiento y dinamización de fondos. Siendo un actor versátil en este juego, que logra encontrar varios nichos y formas de acción. Es decir, no solo apoya la gestión pública, sino social y privada del bien, mientras cumplan las reglas.

Por otra parte, en relación a los proyectos donde el papel del sector inmobiliario es solamente ser un constructor, este grupo identifica que por un lado no tiene más opciones que realizar la obra hasta que las condiciones les permita. Mencionan que muchas veces carecen de información, con relación a los desembolsos y justificaciones de gastos. Pero tienen más que perder que ganar al momento de salirse del juego de manera injustificada. Según Weber en Abramo (2011), se obedece a una regla mientras el beneficio por obedecerla es mayor a desobedecerla. Así, el grupo busca construir en función de lo especificado y cobrar a tiempo, según Eco arquitectos, Mac construcciones y Arroyo Otoyá, ellos han tenido pérdidas en este tipo de proyectos, por lo que su confianza en el sector público disminuye y no desean colaborar otra vez en el juego sin reglas claras.

Según el sector social entrevistado, en el proceso de adquirir su vivienda, buscaban proyectos en zonas lo mejor localizadas en cuanto a cercanía a servicios, pero que además sean accesibles económicamente. Este grupo busca opciones que les permita tener un vecindario adecuado a su estilo de vida, es así que justifican habitantes de proyectos que tiene dos dinámicas, relocalización y vivienda social, una convivencia conflictiva. Además, este grupo debe encontrarse dentro de la demanda formal, es decir bancarizados, con empleo formal y que demuestren capacidad de pago. A pesar que un gran grupo de población cuenten con los ingresos periódicos necesarios, no se encuentra formalizado y esta opción no es factible para ellos. Este grupo no posee información ni control, no tiene conocimiento claro de las opciones y su objetivo es acceder a suelo y vivienda, pero desde distintos medios.

Es así que el grupo que no accede de esta forma a una vivienda, encuentra otros mecanismos regulares e irregulares. Por un lado, existe un pequeño grupo que busca generar vivienda autogestionada a través de cooperativas de vivienda, pero desde estas mismas organizaciones ciertos grupos ingresan de manera informal al mercado de suelo, adquiriendo a traficantes de tierra, predios en zonas de riesgo o en zonas que el uso residencial del suelo no es permitido. A partir de ello se genera dos acciones municipales, relocalizar a los habitantes que se encontraban en riesgo e irregularidad o regularizar los asentamientos, pero con el impedimento de venta. Este grupo siente que no fueron apoyados por el sector público y que a la actualidad los problemas sociales al interno de sus espacios residenciales, son resultado de una mala acción pública.

Por lo tanto, los procesos participativos para formular políticas de vivienda son muy importante para los movimientos pro vivienda, destacando que de esta manera pueden asegurar diferentes estrategias de acceso a vivienda y al suelo en función de los diferentes estratos y necesidades de la población. Hecho que también se vuelve importante para los promotores de vivienda, al escoger el nicho al que sus proyectos van destinados. Según el Arq. Tommy Schwarzkopf, asegura que sus proyectos de vivienda de interés social son manejados de igual manera que un proyecto para clase media alta. De esta manera igual que otros inmobiliarios asegura que sus proyectos no llegan a sufrir problemas de convivencia y que en relación a la calidad ellos siempre brindan asesoría al usuario. En la realidad la pérdida de confianza y mecanismos de acción del sector público, permite que otros actores tomen la posta y con poder de capital, compitan y no necesiten colaborar en el juego.

En relación a los grupos gremiales y academia, se destaca el asesoramiento y generación de información para evidenciar procesos y resultados de las acciones de los actores. Además, ciertas organizaciones de tipo social buscan involucrarse en los procesos en pro de sus ideales y objetivos. Según Javier Alvarado (Combade) y Vannesa Pinto (CSV), la participación en la formulación de la política fue un gran paso que permitió informarse e influir en conformación de la misma. Pero posteriormente estos procesos generan la pérdida de fuerza de las organizaciones sociales y la pérdida de confianza en el sector público, puesto que las medidas no son implementadas. Para los grupos gremiales, según Alberto Andino, es evidente que se busca asesorar al sector público, también en beneficio de arquitectos, constructores y sector inmobiliario, pero también establecen puntos en beneficio social, que no obtienen resultados.

En síntesis, en el programa de relocalización de vivienda debido a la ubicación de asentamientos en zonas de riesgo, los principales actores son: sector público local, como articulador y nacional con fondos, privado como constructor, social como beneficiario y gremios y academia como asesores. En el programa de regularización de barrios se destaca la participación del sector público como sancionador, social y gremial como resistencia y beneficiario. En el programa de mejoramiento y viviendas nuevas con principal énfasis en el centro histórico, los principales actores son sector público con planes y financiamiento, privado como constructor e inversor, social como beneficiarios. Por último, en los programas de vivienda nueva, se destaca la

participación del sector público local como articulador y promotor, privado como promotor y constructor, social como beneficiario, academia y gremios como asesores. A continuación, las dos dimensiones expuestas interactúan en un mismo escenario de juego, para comprender el juego.

### **2.3. Arena de acción y situación de acción de la PVIS de Quito**

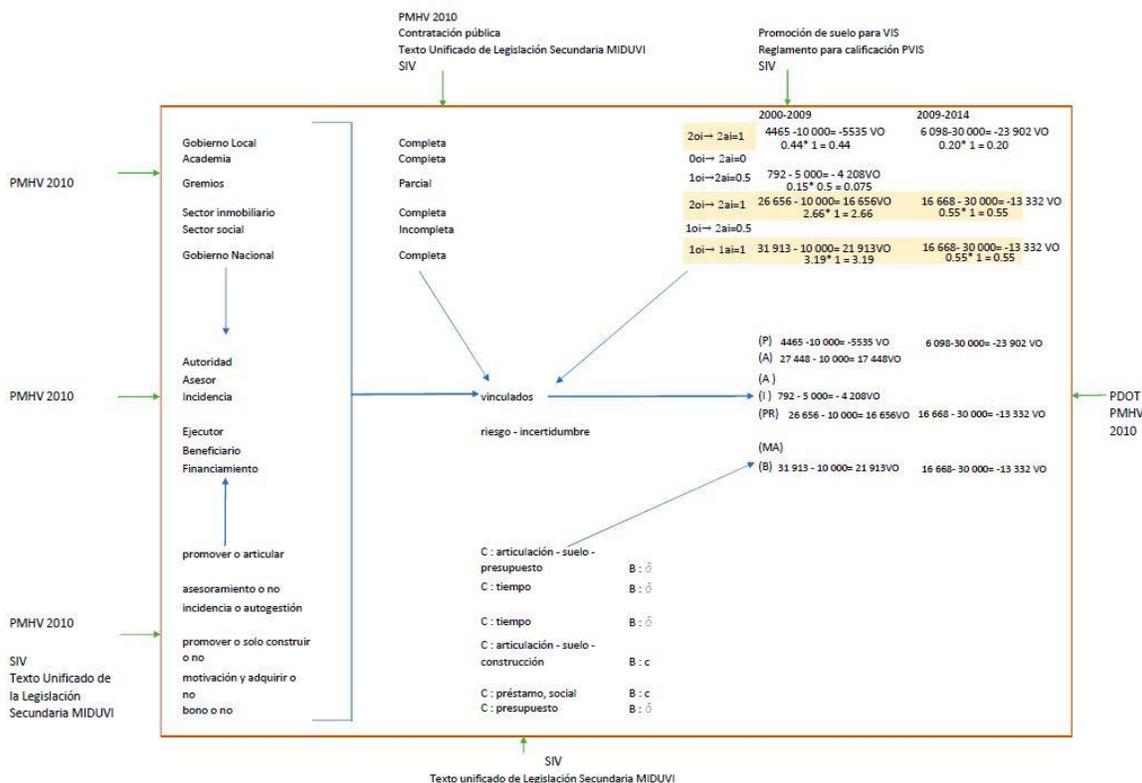
Para estructurar las situaciones de acción de los diferentes escenarios de la política en análisis, a partir de la información obtenida, se identifican cinco situaciones de acción; 1) vivienda nueva, 2) vivienda nueva en áreas patrimoniales, 3) mejoramiento de vivienda, 4) regularización de barrios y 5) relocalización de vivienda. Para ello, se sistematiza cierta información específica como, acción, posición, límites, control, resultados y costos y beneficios de cada uno de los actores y se relaciona con las reglas paralelas a cada variable. Cabe mencionar que para la investigación se ha buscado generalidades en todos los elementos analizados. De tal manera tanto actores como instituciones, con base en la información obtenida, permiten encontrar parámetros comunes dentro del período de análisis, en cada situación de acción.

En principio, se tiene el programa de vivienda nueva, como se observa en la situación de acción del Esquema 1, es la de mayores resultados, mayor cantidad de actores y reglas, como se observó anteriormente. Cabe destacar que el estado de los proyectos no ha variado desde el 2014 al 2019. Logrando evidenciar que los tres principales actores sector público (local y estatal), sector privado y sector social son los principales actores dentro de la arena de acción, aun así se incluye la leve participación del gremios y academia. La regla principal en este escenario es el SIV, sumado a normas y estrategias que se encuentran en los planes y normativas que afectan cada acción de los jugadores.

En este análisis lo principal a destacar es el control del sector público nacional y posterior del sector privado. Además, la relación costos y beneficios con los resultados, siendo evidente que los costos y beneficios monetarios llegan a superar cualquier satisfacción de cooperación. Para Ostrom al buscar estructurar juegos cooperativos, las ganancias también las presenta como  $\delta$ , la cual representa la presión social y convicción moral de los participantes. De esta manera para el

sector público local existen mayores costos en función a articular y controlar el juego y para el sector nacional en vigilar y proveer recursos financieros.

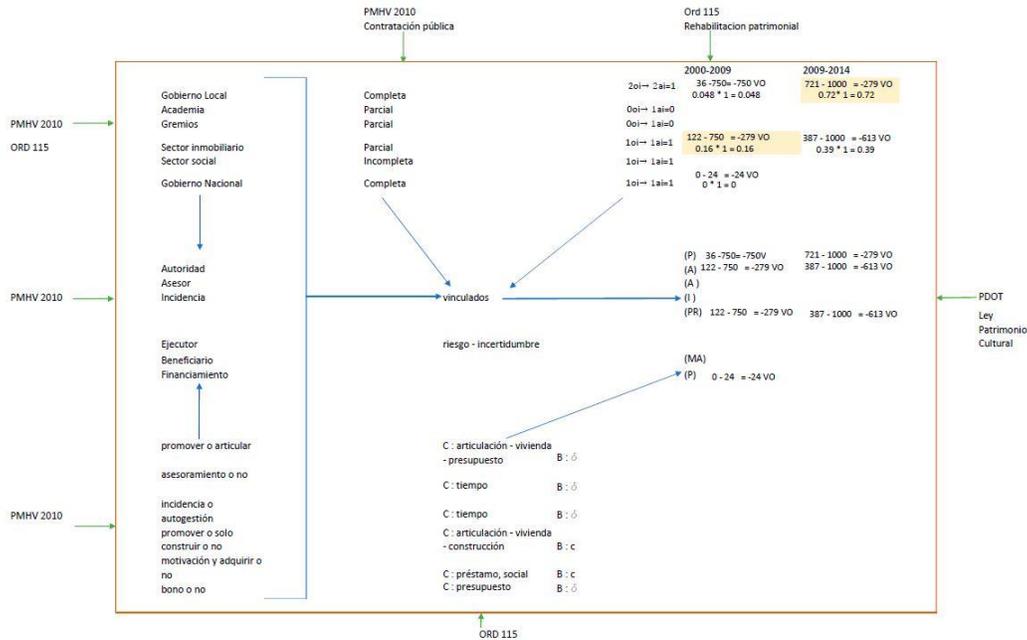
**Esquema 1. Situación acción vivienda nueva\_ DMQ 2000-2014**



Fuente: Información sistematizada de estudio empírico a través de entrevistas

Mientras los costos y beneficios se equilibran para el sector privado y social, el primero invierte en, terreno, construcción, comercialización, entre otros factores y espera ganar una rentabilidad mínima de 20%. Mientras el sector social, invierte monetariamente y en tiempo, y gana un bien adecuado y con garantías de tenencia. Además, se puede observar que el poder recae sobre los actores de capital. Así, según Bourdieu (2003), el Gobierno Nacional actúa como sede de mando y el Gobierno Local como ejecutores, evidenciando el mayor poder del primero.

## Esquema 2. Situación de acción de vivienda nueva en áreas patrimoniales

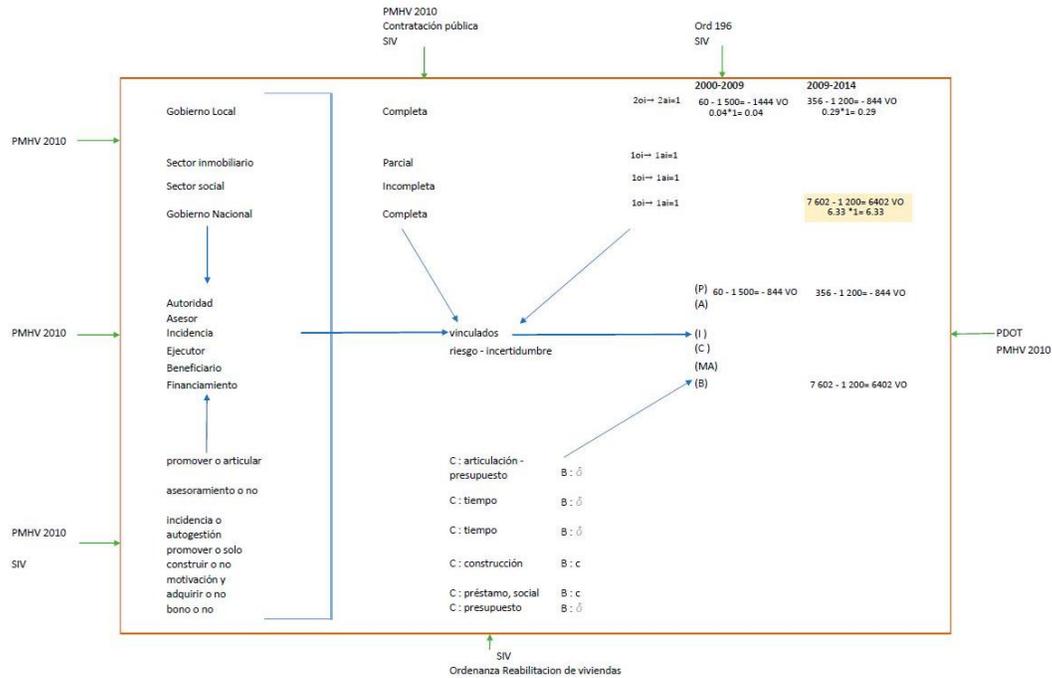


Fuente: Información sistematizada de estudio empírico a través de entrevistas

Por otro lado, en relación a los programas desarrollados en ambas alcaldías con objetivo de enfocarse en opciones diferentes a solo generar vivienda nueva, se puede observar en el Esquema 2, la situación de acción de la promoción de vivienda en áreas patrimoniales. En este caso durante la alcaldía del Gral. Paco Moncayo, se realizaron una gran cantidad de viviendas, que se lograron comercializar, pero que son iniciativas privadas. De tal manera los proyectos de propiedad pública se vieron afectados por tiempos de ejecución y leyes que impidieron la venta de bienes patrimoniales, a la actualidad ciertos proyectos están construidos y sin habitar y otros no se implementaron. Estas reglas son parte del marco institucional que afecta la acción de los actores.

En este caso se evidencia un mayor control del gobierno local y del sector privado. Y costos y beneficios asignados de igual manera que antes, el sector público local y nacional tiene como costo los recursos que asignan y gana  $\delta$ , de recompensa interna y externa. Mientras el sector privado su costo es la inversión, construcción y en ciertos casos comercialización y su beneficio es monetario. Para las familias existe una ganancia en localización, viviendas y un costo monetario. En este caso el poder es mayor de los grupos de inversión, con un alto control del sector público local.

### Esquema 3. Situación de acción mejoramiento de viviendas



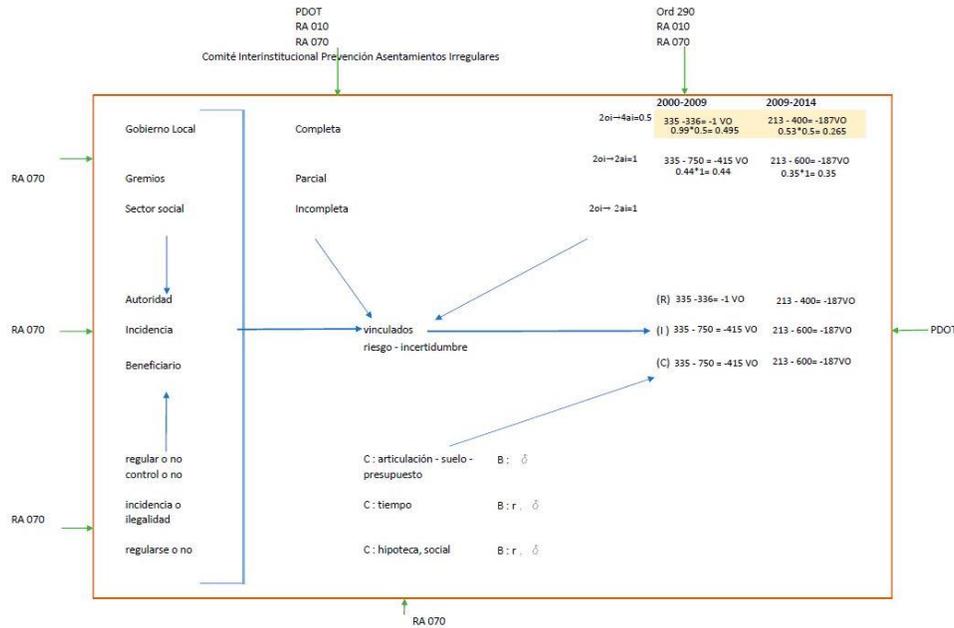
Fuente: Información sistematizada de estudio empírico a través de entrevistas

De la misma manera otro de los escenarios es el mejoramiento de vivienda, principalmente enfocada en la zona del centro histórico. Este programa como se observa en el Esquema 3, tuvo principal acogida en la alcaldía del Gral. Moncayo, posteriormente con el cese de las actividades del Fonsal, se crea el Instituto de Patrimonio. Dicho instituto no cuenta con las mismas fuentes de financiamiento y logran una menor cantidad de viviendas intervenidas, a pesar de ello la conservación del centro fue motivada en espacio público. Según el sector inmobiliario, además que les parece un nicho más costoso y especializado, indican que el tiempo de trámite impide que proyectos de este tipo sean rentables.

Un trámite de un proyecto de este tipo puede llegar a durar desde 1 a 2 años, por lo que el tiempo de recuperación de inversión no es óptimo. A pesar de ello existe un incentivo de mejoramiento a la vivienda, también por parte del Gobierno Nacional, estos bonos otorgados no solo para zona centro. De tal manera las reglas vuelven a centrarse en el SIV, apoyado en normas que establecen desde el Municipio también apoyo económico y técnico. En este caso existe un alto control local, pero el mayor poder es nacional logrando entregar bonos no solo en centro y beneficiar a una

mayor cantidad de población que los objetivos municipales. Para lo cual los costos y beneficios son similares a las otras situaciones de acción.

### Esquema 4. Situación de acción de Regularización de barrios



Fuente: Información sistematizada de estudio empírico a través de entrevistas

Un siguiente programa que es continuo en ambos períodos es la regularización o legalización de barrios, con la condición de que estos no se encontraban en zonas de riesgo no mitigable, entran en un proceso de legalización de tenencia de la tierra y de las construcciones. Como se observa en el Esquema 4, existe un amplio control y poder del gobierno local en este programa, al reconocer ciertos asentamientos, posteriormente todos los barrios irregulares buscan entrar en el juego. Lo que determina una gran cantidad de legalizaciones y la repetición continua de la estrategia, en una aparente colaboración de ambos sectores. En dicha situación existe una mayor incidencia social, evidenciada por movimientos sociales y de cooperativas que buscaban de manera conjunta la legalización de sus barrios.

En este caso los beneficios son mayores para el sector social y el sector privado no tiene una participación directa, puesto que es un mercado informal que se regulariza. Existe un bono de apoyo al trámite de escrituras, desde el Gobierno Nacional, según los beneficiarios no es utilizado, y se vuelve un juego regido principalmente por normas, que especifican los requisitos

para que estos barrios se regularicen. El control y poder es del sector local principalmente, al no inferir en gastos de recursos y destacando que no es un programa preventivo. A pesar de ello, al relacionar la cantidad de asentamientos irregulares sancionados y regularizados, el poder recae en los grupos sociales que se ubican irregular e ilegalmente en el territorio.

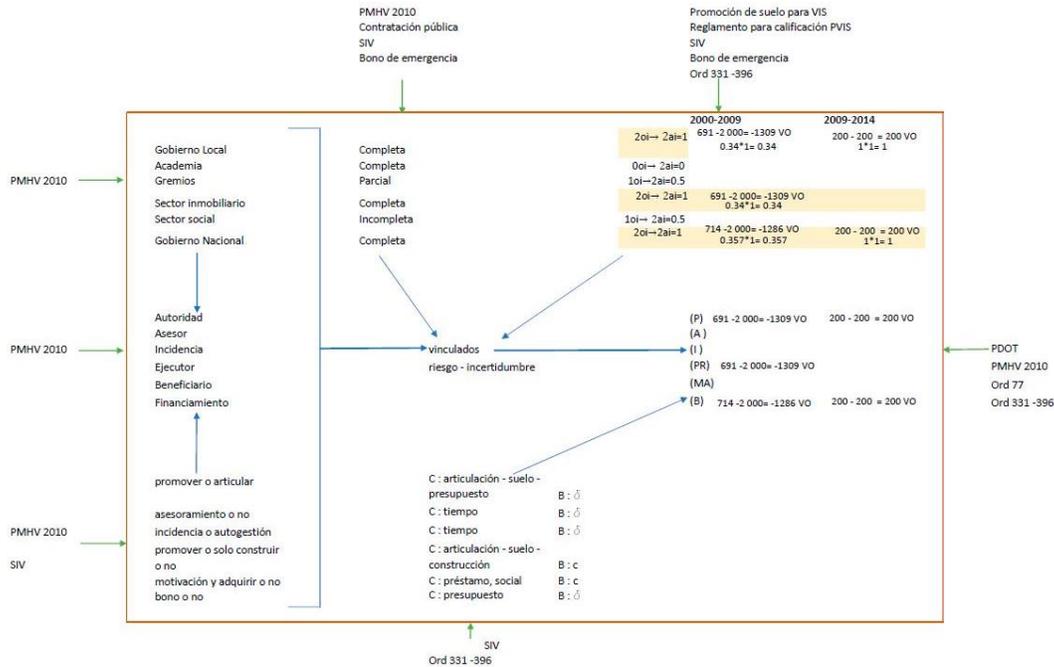
Por último, en función de procurar la seguridad, si en los anteriores proyectos es decir mejoramiento y regularización no es posible, se busca la relocalización de las familias. Este escenario se observa en el Esquema 5 y está vinculado a la vivienda nueva. La diferencia es que la promoción de este tipo de vivienda nace en el sector público, el sector privado únicamente es constructor. De tal manera los beneficiarios son calificados, no solo por su situación económica, sino, además por encontrarse en una de las bases que determina a través de los sistemas estatales que un asentamiento está en área de riesgo no mitigable. Este programa tiene prioridad por la emergencia y llegó a implementarse casi en su totalidad, logrando el beneficio material para todos los sectores en el juego.

En la alcaldía del Gral. Moncayo existió un único proyecto con este fin el proyecto denominado San Juan Bosco, producto de una invasión al actual Parque Itchimbia. Según los moradores, ellos iniciaron la invasión en los años 90', pero debido que la zona quería ser aprovechada para turismo lograron una solución en 2001. En el caso de la alcaldía del Dr. Barrera, estos programas nacen de un estudio de riesgo de la ciudad, pero también de deslaves ocurridos por lluvias, donde en ciertos barrios las familias perdieron sus hogares. Para este período los proyectos más destacables son, La Mena, Santo Domingo de Carretas y Pueblo Blanco. Para el 2014 los tres proyectos fueron entregados en casi su totalidad, al 2019 se encuentran con problemas de convivencia, abandono de viviendas, delincuencia, sin escrituras, entre otros.

Las analizadas arenas de acción permiten evidenciar la relación de incertidumbre y riesgo de ciertos actores, al no ser escenarios cooperativos. Por lo que cada posición y proceso se ve regido por una suerte de anticiparse al otro jugador, pero a pesar de ello las reglas estabilizan los juegos y articulan resultados. Dichas reglas son formuladas a partir de uno o varios actores con autoridad, el cual en ciertos escenarios logra control, pero el poder recae en el actor de capital. De

tal manera el poder de los actores, no va de la mano del mayor control que pueda tener, pero están conectados. Es decir, a pesar del mayor control de un actor, este puede carecer de poder.

**Esquema 5. Situación de acción relocalización de asentamientos**



Fuente: Información sistematizada de estudio empírico a través de entrevistas

Es así que, al analizar estrategias como estas de tipo mixtas dependen de 1) parámetros delta de los jugadores beneficiario y promotor, es decir no solo depender de beneficios materiales y monetarios, 2) las recompensas en asociación a los parámetros delta y costos, 3) costos de sancionar en relación a los parámetros delta. Para poder comprender de mejor manera a continuación se desarrolla los juegos con un árbol de decisión, donde se evidencia las posibles decisiones e interacciones al que se somete cada jugador, con una norma, estrategia y con una regla (Ostrom 2015).

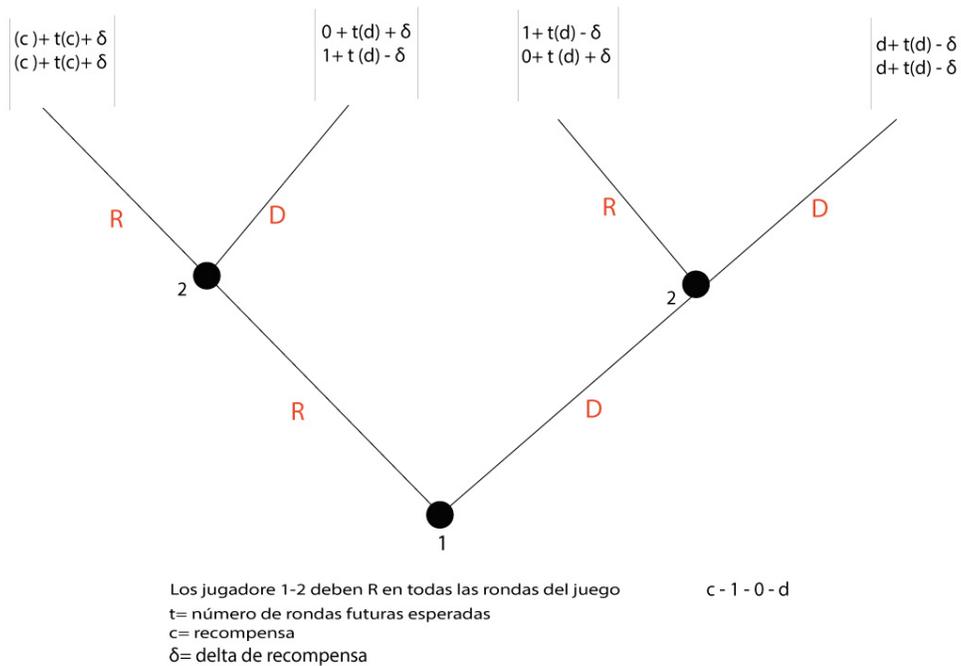
**2.4. Situación de acción en el Desarrollo del juego de actores e instituciones de PVIS**

A partir de analizar reglas, normas o estrategias que afectan cada situación de acción, se identifican dos juegos, el primero se fundamenta en un juego de normas y estrategias, siendo este la regularización de barrios. En este juego, como se muestra en la Figura 9, en principio son dos jugadores, ambos tienen una decisión de regularizar o no. Por los propietarios de asentamientos

irregular (jugador 1) podrían optar por regularizarse (R), o no (D), mientras el Municipio (jugador 2) también puede optar por regularizar o no. Al instituirse una norma donde el jugador 1 debe cumplir con los requisitos para poder regularizarse, este se rige a una recompensa sometida al rendimiento de su acción menos el costo moral y social de romper la norma. Mientras el jugador 2 al poder prever las consecuencias, puede optar por colaborar y respaldar la regularización a partir de lo que indica la norma.

Si la norma es lo suficientemente fuerte logra motivar al jugador 1, pero si no, su comportamiento será contrario a lo esperado por el jugador 2. Si ambos jugadores logran entrar en una norma fuerte que motive a que ambos cooperen, esa confianza llevaría a que ambos compartan costos de transacción y obtengan ganancias además de  $\delta$ . De tal manera el Municipio lograría controlar y ordenar el territorio y frenar el tráfico de tierras y los asentamientos informales y los grupos localizados en estos asentamientos lograrían obtener una tenencia, servicios y acceso al suelo.

La cantidad de veces que este juego se ha repetido en todo el período de análisis son más de 548, al repetir la misma estrategia tantas veces, lo que se logra es que los asentamientos informales solo aumentan con la idea que con el tiempo serán regularizados. En este juego el Municipio pierde, logrando resultados de regularizar barrios, pero aumentando proporcionalmente nuevos irregulares. Cabe mencionar que en este juego no entra otro actor como vigilante puesto que al no ser regularizados se les establece una multa, pero los asentamientos siguen ocupando los espacios, es decir no existe un actor que cumpla un rol de solo vigilante, que obligue a cumplir la norma y sancione a ambos jugadores por igual.

**Figura 9. Juego con normas y estrategias en regularización de barrios**

Fuente: Información sistematizada del estudio empírico con base en Ostrom (2015)

El segundo es un juego con una regla, en este juego entran todos los programas con bono, mejoramiento, vivienda nueva en área patrimonial, vivienda nueva y relocalización. Como se muestra en la Figura 10. El actor número 1 es el gobierno local, el cual tiene dos decisiones promover o articular vivienda. El jugador número 2 es el sector inmobiliario que debe calificarse en el SIV o como contratista en el Sistema de Contratación pública, con la opción de ser promotor o no. El jugador número 3 es el sector social, que debe calificarse en el SIV para obtener bono y posteriormente crédito. El jugador número 4 vuelve a ser el sector público local, el cual articula el juego con una norma, dando paso al jugador número 5 que sanciona favorablemente o no al jugador 2 y 3.

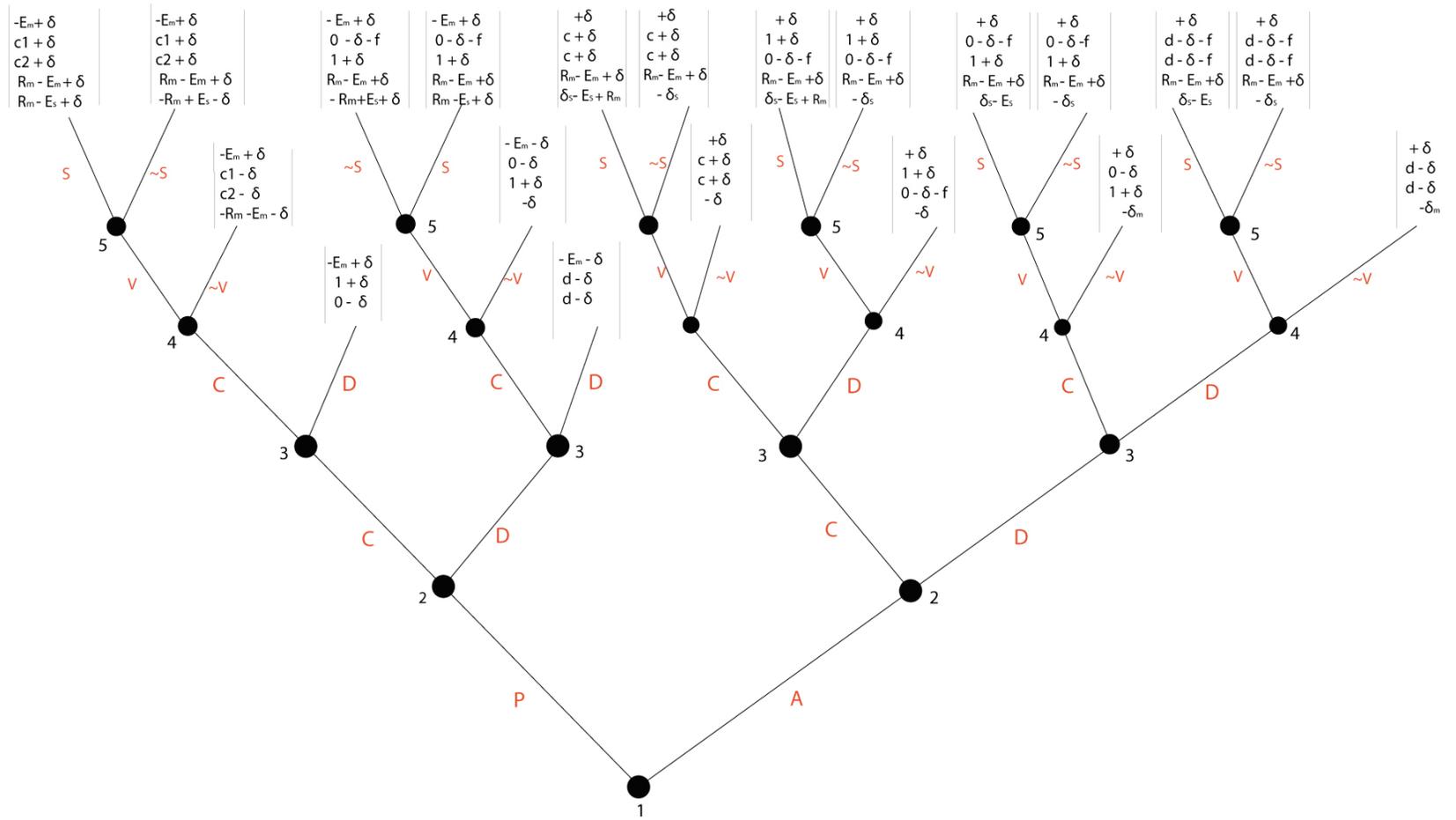
Los pagos están dados por los costos y beneficios presentes en la situación de acción, y en base a la teoría. Son asignados a cada jugador en función de la acción del otro y de los costos y beneficios que se obtienen desde las reglas de juego. Permiten observar como un camino donde a pesar de la articulación del gobierno local, la no cooperación del sector privado no permite que se lleve a cabo el bien. Mientras la no cooperación del sector social tampoco genera resultados

positivos, pero no impide que el sector privado busque otro consumidor, de tal manera, el sector privado genera un juego principalmente competitivo en vez de cooperativo. Siendo un juego ideal, en el que los programas llegan a producirse con la cooperación de todos los actores.

El continuo de decisiones que genera que los escenarios logren resultados positivos, se fundamentan en que el actor público local, apruebe los proyectos en tiempos esperados, el estatal entregue los bonos y las viviendas sean asignadas a un propietario y el sector privado obtenga su ganancia. A pesar de ello en un análisis dentro de los proyectos implementados, esto no garantiza debido a la falta de inclusión del actor social en el juego, una adecuada convivencia social y por lo tanto que con el tiempo estos proyectos sean exitosos. Destacando que a pesar de no ser tema de investigación existen juegos que se articulan con instituciones informales en primer momento y logran mejores resultados, como el caso de viviendas autogestionadas.

Según Ostrom (2015) los criterios de evaluación a partir del IAD se establecen en relación a; eficiencia económica, adaptabilidad, resistencia y robustez, y necesidad de acuerdos. La primera está relacionada al capítulo 3 donde se establece la falla y no la eficiencia de la política pública. La segunda en relación a la manera que los actores resisten creando otras formas de acceder a vivienda y suelo, como es el caso del sector social o se adaptan a las reglas y las utilizan a su favor, como el sector privado. Por último, la necesidad de acuerdos, a partir de métodos alternativos de proveer y producir el bien, donde el desempeño de las instituciones articule un beneficio de todos los jugadores y no solo de los más aptos (Ostrom 2015).

Figura 10. Juego con una regla y normas en vivienda con bonos



Los jugadores 2-3 deben C en todas las rondas del juego      c - 1 - 0 - d

Fuente: Información construida desde estudio empírico con base en Ostrom (2015)

Por otro lado, el árbol también permite observar que existe un camino donde el sector público local no promueve el bien desde el inicio e igualmente se pueden dar resultados positivos, basados en el poder principal del sector privado, con la producción del bien y del sector público estatal, con la asignación de recursos financieros. En un análisis de teoría de juegos la acción de un jugador sin una función clara y que repetidamente ingresa al juego, afecta al mismo, generando conflicto más que beneficio (Amster y Pinosco 2014). Si se buscara un equilibrio de Nash, el último jugador con la información de las acciones de los anteriores, decidiría como el camino más eficiente uno donde el quinto jugador siempre sancione positivamente, el cuarto articule al final otorgando las aprobaciones, el tercero y segundo cooperen y el primero que es el mismo que el cuarto únicamente articule el juego y no sea un promotor.

Por lo expuesto, se puede concluir que ocurrió lo contrario en el juego de las políticas de vivienda en Quito. Puesto que el actor cinco (Estado) sancionó positivamente, el jugador cuatro articuló y aprobó los proyectos (Municipio), el tres y dos entraron en un conflicto de intereses, pero llegaron a dar paso a la producción y comercialización del bien. Pero el jugador 1 (Municipio), buscó promover los proyectos a través de una empresa pública, lo que obstaculizó el juego y generó que la política falle. Este jugador ha buscado la ganancia principalmente suya y competir en un área que no es de su competencia.

## Conclusiones

Para el desarrollo de las conclusiones, se presentan tres puntos principales, primero la conexión de marcos analíticos para un abordaje integral del análisis de la política, segundo responder a la pregunta de investigación planteada y tercero las nuevas interrogantes de investigación que se generan a partir de la tesis desarrollada. Así, en principio, la falla de las políticas públicas en función de observar la relación de lo esperado y lo obtenido, ha dejado de lado condiciones externas e internas al proceso que afecta en dicha falla. Es por eso que varios autores buscan otras alternativas para comprender el fracaso de las políticas públicas, al observar todo el proceso y no solo los resultados. Por tanto, la presente investigación ha tenido el objetivo de identificar tanto, resultados como factores internos y externos que generan el fracaso de las políticas. Es decir, llegar más allá de en principio identificar una falla, o asumir una falla, por lo que se realizó un análisis completo del proceso de las políticas de vivienda.

Ciertas investigaciones dejan de lado el marco institucional que interactúa, controla y restringe las acciones de los actores dentro de un escenario de políticas. Es así que, en el análisis de las políticas urbanas, el territorio si se identifica como una dinámica de poder e intereses, pero no se comprende los apoyos institucionales que están detrás de dichas acciones. Por lo que en relación a la pregunta de investigación; ¿cuáles son los factores que inciden en la falla de las políticas de vivienda social en áreas urbanas consolidadas?, se comprueba la hipótesis de una interacción de actores e instituciones que inciden en dicha falla. Superando las justificaciones causales, de movilidad, falta de incentivos, dicotomías en la demanda, rentabilidad y necesidad de subsidios a la renovación urbana, en un caso atípico que además no solo se fundamenta en resultados esperados y logrados.

De tal manera, al buscar influir en el análisis de políticas urbanas desde las políticas públicas, el territorio se convierte en el lugar de confrontación, destacando que todas estas acciones entre actores llegan a consolidarse en dicho espacio físico. Pero además existen factores internos como: la gobernanza de un bien complejo (suelo y vivienda), puede resultar un caos si solo se busca privatizar o centralizar; este tipo de bien responde a condiciones no solo de sistemas, infraestructuras, rentabilidad, sino llega a factores incluso de empleo y financiamiento de la

población y, comportamiento internos a las situaciones de acción; la lucha de poderes y control que recae sobre el recursos económico, llega acompañado del debilitamiento del gobierno local; los comportamientos de los actores tiene una base desde la información que poseen, que llega a determinar la articulación inversa para sus acciones y decisiones, es decir, desde los resultados esperados, generando una relación de incertidumbre y riesgo; la interacción de actores y la especificidad en el espacio de confrontación de los mismos, permite evidenciar la poca articulación del sector nacional y local y el manejo centralizado del territorio. Así, incluso sectores privados logran una mejor salida en el juego, generando la construcción de ciudades desde el poder y control nacional y, el poder del capital.

Dichos factores demuestran que ciertas condicionantes, sobrepasan el poder del mercado inmobiliario y que se articulan a la búsqueda de resultados de un gobierno nacional que tiene recursos para ello. Es así que, como varias investigaciones demuestran los momentos en los que el sector inmobiliario se encuentra paralizado, o con bajos volúmenes de construcción, se relaciona con la falta de fondos nacionales. Por lo tanto, todas estas acciones se territorializan en las urbes, donde el aumento y disminución del dinamismo del sector inmobiliario se vincula directamente a los momentos económicos nacionales. La capacidad del Estado denota la acción de generar una forma centralizada del territorio, incluso a pesar que varias ciudades han logrado más poder a nivel global que sus mismos países, otras no cuentan con autonomía suficiente para el manejo y gestión de sus recursos y necesidades.

En América Latina los Gobiernos Nacionales poseen mayores recursos, lo que se ve reflejado en mayor poder que influyen en las políticas económicas y sociales de las urbes. Más allá de la construcción social, cultural y de mercado, la construcción política de las ciudades es afectada por poderes estatales que intervienen en la autonomía de las urbes. Así se presenta un juego entre actores, el cual determina que estos productos materiales y sociales se territorialicen, observarlos en conjunto y dentro de un contexto de factores, para así comprender mejor a la ciudad que todos producimos (Pírez 1996).

En síntesis, en función de las categorías en las que se pueden identificar la falla de políticas, se evidencia que: 1) en la categoría de programa, en relación a los instrumentos, estos fallan al no

lograr los resultados de grupos meta y apoyo de otros actores; 2) en el proceso la política falla como se mencionó en relación al problema, formulación y evaluación de las políticas; 3) por último, en la política, aunque no se analiza a profundidad la forma que los resultados afectaron la gobernanza o reputación política, se evidencia costos políticos de los alcaldes, un temática a profundizar. Todos estos factores analizados a profundidad anteriormente permiten evidenciar que el fracaso de las políticas de vivienda, no son solo una brecha de implementación, sino un fracaso de: 1) coherencia de objetivos, consistencia de medios e instrumentos e incongruencia de objetivos y medios y 2) factores internos de la relación instituciones y actores.

La falla de políticas públicas analizada de la forma tradicional en las tres dimensiones: objetivos coherentes, medios consistentes que permiten definir por último la congruencia entre consistencia y coherencia y así dar paso a comparaciones más profundas de análisis. Lo cual lleve al análisis de una relación actores e instituciones, que permita identificar la robustez de una institución y el poder de un actor que se encuentran en interacción. De tal manera, la construcción de las políticas más allá de una etapa de formulación, se ve afectada por dinámicas internas y externas de los factores del proceso de la política. En el caso de la vivienda se evidencian varios factores con los que las instituciones y actores interactúan como: trámites, suelo, servicios e infraestructura, procesos de construcción y financiamiento. Sumado a la idea que las políticas públicas de vivienda llegan a posicionarse como un vértice que articula estos factores, lo que logra determinar el tipo de políticas de vivienda que se presenta, como políticas de oferta o de demanda, o una opción que articule a las dos.

En el caso específico de la ciudad de Quito, las políticas determinan el ingreso familiar mínimo, la capacidad y forma de las familias, es decir colocan las reglas a la demanda. En relación a la oferta, establece los precios límite de vivienda, y de manera transversal los costos de producción del bien, y la forma de ganancia de los promotores, colocando ciertas reglas a la oferta. Pero no interviene en reglas de los otros factores mencionados, principalmente de suelo, que es el que motiva el juego de competencia y cooperación de ciertas áreas de la ciudad. Al no existir reglas claras para este sector y además apoyar el financiamiento, estas políticas llegan a generar un mercado liberado que principalmente beneficia a la oferta. Al comparar objetivos de densificación con derechos de la ciudad y hábitat, el costo de suelo de las urbes, empuja a ciertos

grupos fuera de la ciudad, articulado por políticas poco coherentes y consistentes en su implementación.

En el caso de estudio, la institucionalidad permite colocar un límite de racionalidad a los actores, pero estas también se ven modificadas y calibradas desde la acción de los mismos. A pesar de ello, las políticas de vivienda se presentan como políticas de subsidio, que benefician principalmente al sector privado y que logran posicionar al Gobierno Nacional como la mayor capacidad de afectar y beneficiar a este sector. Donde la articulación del sector público local se fundamenta en establecer reglas en cuanto, trámites, suelo, infraestructura, destacando su papel de planificador y ordenador, pero no llega a tener un comportamiento de madurez con los sectores de mayor poder, además intentando un rol que no le corresponde.

En una relación actores-instituciones, estos están directamente conectados, afectados, y las capacidades e intereses y poder de los actores se encuentran mediados por la búsqueda de la mayor eficacia social, económica y política. Según los criterios de evaluación los individuos aprenden de las situaciones de acción generando adaptabilidad, resistencia y robustez a través de acuerdos entre actores dentro de un marco institucional. Es decir, la robustez del subsidio en Ecuador ha permitido que varias inmobiliarias comercialicen sus viviendas con bonos, pero estos se han adaptado a la dinámica, logrando aprovechar el marco institucional en que juegan. Cabe destacar que el sistema ha sufrido estafas y no existe un registro claro de bonos entregados y bonos habitados. De tal manera, la institucionalidad pierde robustez cuando en un juego de incertidumbre de actores, estos optan por incumplir las reglas, donde ese incumplimiento significa mayor beneficio económico, que seguirlas.

A nivel local las políticas de vivienda no logran establecer reglas, debido a la falta de recursos, pero además entran en una suerte de relación de dominación por el Gobierno Nacional. En un escenario posible, varios actores interactúan y estos llegan a generar instituciones informales que producen mayor adaptabilidad y resistencia. Estos mecanismos pueden afectar o beneficiar a la conformación de una arena de acción, dependiendo de la forma que los actores las asimilen, logrando que la política sufra modificaciones que al final evite la continuidad de su fracaso, y

estímule su implementación. En este camino ciertos actores generan reglas informales, pero dentro de la legalidad, lo que abre otra línea de investigación desde la presente tesis.

En conclusión, los actores juegan dentro del escenario, con las reglas dadas, donde los que poseen mayores características para adaptarse al juego logran ganar. En este proceso, la vivienda deja de ser solo un problema de déficits, se convierte en una lucha de poderes, territorio y recursos. Donde su éxito depende de mercados no solo de vivienda, sino de suelo, de empleo, de financiamiento. En ciudades donde las posiciones de cada actor no estén claras y se socialice, el gobierno local será el mayor perdedor del juego. Comprobando que la interacción de actores e instituciones, influye directamente en la falla de las políticas de vivienda en áreas urbanas consolidadas en Quito.

Anexos

Anexo 1: Resumen situación de acción – actores

ACTORES	GOBIERNO LOCAL		ACADEMIA	GREMIOS	SECTOR INMOBILIARIO	SECTOR SOCIAL - BENEFICIARIOS	GOBIERNO NACIONAL
	Augusto Barrera	Paco Moncayo					
STATUS ATRIBUTO	Dirigente estudiantil lidera lucha vivienda / Ex Concejal	ex Militar / experto en geopolítica	Colectivo Investigadores relacionados a vivienda en Quito	Colectivo Movimientos y gremios profesional	Colectivo Empresas constructoras y promotores inmobiliarios	Colectivo Propietarios de vivienda con bono	Ministerio de Vivienda
Preferencias	Estrategias compactar suelo. Residencialización en áreas abandonadas	Controlar tráfico de tierras. Controlar informalidad, incentivar la inversión	Asesoramiento con estrategias para lugar y persona	Lograr mejores estrategias y reglas claras	Construir o promover vivienda en un rango de VIS	Adquirir vivienda propia	Subsidios para VIS
Posiciones	Alcalde de Quito de 2009-2014	Alcalde de Quito de 2000-2009	Asesoramiento	Incidencia	Constructor o promotor Productor del bien Ejecutor	Beneficiario	Financiamiento
Acciones	Generar estrategias y políticas participativas para vivienda	Desalentar usos e intensivar alianzas estratégicas					
	mesas de diálogo o no	control e incentivos	Cooperación en asesoramiento o no	Participación en mesas de diálogo o no	Conocimiento y participación por APIVE o no	conocimiento y participación o no	ley o no
	Reserva suelo	Promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano					
	planificar y gestionar o no	planificar y gestionar o no	mecanismos de gestión o no	modelos gestión e incidencia o no	Suelo localización, servicios y costo accesible urbano o puae o no	Inversiones e ilegal o acceso legal	conceder o no
	Vivienda interes social	Promoción vivienda nueva					
	promover o articular	promover o articular	asesoramiento o no	incidencia o autogestión	promover o solo construir o no calificar o no	calificar o no	bono o no
	Regula tu barrio	Regularización del suelo y edificación					
	regular o sancionar	regular o sancionar		incidencia o autogestión		calificar o no	
	Mejoramiento de vivienda	Mejoramiento de vivienda					
	financiamiento o no	financiamiento o no				calificar o no	
	Relocalización	Relocalización					
	relocalizar o no	relocalizar o no		asesoría en mejoramiento o no	construir o no	calificar o no	bono o no
	Vivienda en áreas patrimoniales	Rehabilitación de vivienda patrimonial					
	promover o solo financiar o articular	promover o solo financiar o articular	apoyo o no	asesoramiento o no	diseño o construir o promover o no	adquirir o financiamiento o no	bono o no
	Renovación urbana	Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda					
promover o financiar o articular	promover o financiar o articular						
Resultados potenciales	Generar estrategias y políticas participativas	Desalentar usos e intensivar alianzas estratégicas					
	(PG) 1 política	(PG)	(C) 1	(P) 1	(P) 1	(CP) 1	(L) 1
	~(PG)	~(PG)	~(C)	~(P)	~(P)	~(CP)	~(L) -1
	Reserva suelo	Promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano					
	(PG) 100 has	(PG)	(MG)	(MG)	(SU)	(II)	(C)
	~(PG)	~(PG)	~(MG)	~(I)	(PUAE)	(AL)	~(C)
	256 - 100 = 156 VO				~(S)		
	Vivienda interes social	Promoción vivienda nueva					
	(P) 10 000 VIS	(P) 30 000 viviendas	(A)	(I)	(PR)	(C)	(B)
	(A) 5 000 VIS autogestionadas	(A)	~(A)	(AU)	(C) / ~ (C)	~(C)	~(B)
	4465 - 10 000 = -5535 VO				26 656 - 10 000 = 16 656 VO	792 - 5 000 = - 4 208 VO	31 913 - 10 000 = 21 913 VO
		6 098 - 30 000 = -23 902 VO			16 668 - 30 000 = -13 332 VO		16 668 - 30 000 = -13 332 VO
	Regula tu barrio	Legalización de barrios					
	(R) 336 barrios	(R) 400 barrios		(I)		(C)	
	(S)	(S)		(AU)		~(C)	
	335 - 336 = -1 VO	213 - 400 = -187 VO					
	Mejoramiento de hábitat	Mejoramiento de vivienda					
	(M)	(M) 1200				(C)	(C)
	~(M)	~(M)				~(C)	~(C)
		356 - 1200 = -844 VO					
Relocalización por riesgo	Relocalización por invasión						
(RL) 2 000 VN	(RL) VN	(A)	(A)	(C)	(C)	(B)	
~(RL)	~(RL)	~(A)	~(A)	~(C)	~(C)	~(B)	
691 - 2000 = -1309 VO	200 - - VO						
Vivienda en áreas patrimoniales	Rehabilitación de vivienda patrimonial (vivienda nueva)						
(PF) 750 UV	(PF) 721 UV	(A)	(A)	(P)	(C)	(B)	
(FA)	(FA)	~(A)	~(A)	(C)	(F)	~(B)	
(A)	(A)			~(DP)	~(AF)		
39 - 750 = -711 VO	304 - 721 = -417 VO						
Renovación urbana	Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda						

Información	Conoce actores y estrategias	Conoce parcialmente a los actores y estrategias	Conocimiento parcial	Conocimiento actores y estrategias	Conocimiento actores y estrategias	Conocimiento parcial	Conocimiento general
<b>Vinculo acciones resultados</b>	Riesgo - Incertidumbre	Riesgo e Incertidumbre					
	Generar estrategias y políticas participativas	Desalentar usos e intensivar alianzas estratégicas					
control	1oí' Tai=1	Noí' ai=1					
poder	1-1=0 VO	N - N= NVO * 1					
# repite situación acción	# 1 política						
	Reserva suelo	Promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano					
control	1oí' Tai=1	3oí' ai=1					
poder	2.56*1= 2.56						
# repite situación acción	# predios reserva = 16	# predios reserva = 3					
	Vivienda Interes social	Promoción vivienda nueva					
control	2oí' ai=1	2oí' ai=1	0oí' Tai=1	0oí' Tai=1	2oí' ai=1	1oí' Tai=1	1oí' Tai=1
poder	4465 - 10 000= -5535 VO 0.44*1 = 0.44	6 098-30 000= -23 902 VO 0.20*1 = 0.20			16 668 - 30 000= -13 332 VO 0.55*1 = 0.55	792 - 5 000= - 4 208 VO 0.15*1 = 0.15	16 668 - 30 000= -13 332 VO 0.55*1 = 0.55
# repite situación acción	# proyectos VIS Municipal = 5 # proyectos VIS Privado = 301 # proyecto Vcomercial M = 1	# proyectos VIS = 3 # proyectos VIS = 160 # proyectos Vcomercial M = 3					31 913 - 10 000= 21 913 VO 3.19*1 = 3.19
	Relocalización por riesgo	Relocalización por invasión					
control	1oí' Tai=1	1oí' Tai=1		1oí' Tai=1	1oí' Tai=1		
poder	691 - 2 000= -1309 VO 0.34*1= 0.34			200 - 200 = 200 VO 1*1 = 1	691 - 2 000= -1309 VO 0.34*1= 0.34		691 - 2 000= -1309 VO 0.34*1= 0.34
# repite situación acción	# proyectos Municipio = 5	# proyectos Municipio = 1					200 - 200 = 200 VO 1*1 = 1
	Mejoramiento de hábitat	Mejoramiento de vivienda					
control	1oí' Tai=1	1oí' Tai=1			1oí' Tai=1	1oí' Tai=1	1oí' Tai=1
poder	60 - 1 500= - 1444 VO 0.04*1=1	356 - 1 200= - 844 VO 0.29*1= 0.29				356 - 1 200= - 1144 VO 0.24*1= 0.24	7 602 - 1 200= 6402 VO 6.33*1= 6.33
# repite situación acción	# proyectos mejoramiento Municipio = 356						
	Regula tu barrio	legalización de barrios					
control	1oí' Tai=1	2oí' ai=1		1oí' ai=0.5		1oí' ai=0.5	
poder	335 - 336= -1 VO 0.99*1= 0.99	213 - 400= -187 VO * 1 0.53*1 = 0.53		335 - 750 = 415 VO 0.44*1= 0.44			
# repite situación acción	# barrios regulados = 335	# barrios regularizados = 213		213 - 600= -187 VO 0.35*1= 0.35			
	Vivienda en áreas patrimoniales	Rehabilitación de vivienda patrimonial (vivienda nueva)					
control	2oí' ai=1	2oí' ai=1	0oí' Tai=1	0oí' Tai=1	2oí' 2ai=1	2oí' 2ai=1	1oí' Tai=1
poder	36 - 750= -750 VO 0.048*1 = 0.048	721 - 1000 = -279 VO * 1 0.72*1= 0.72			122 - 750 = -279 VO * 1 0.16*1= 0.16		0 - 24 = -24 VO 0*1= 0
# repite situación acción	# vivienda CH municipio = 4	# viviendas CH municipio = 15			387 - 1000 = -613 VO * 1 0.39*1= 0.39		
<b>Costo Beneficio</b>	Generar estrategias y políticas participativas	Desalentar usos e intensivar alianzas estratégicas					
	C: articulación y gestión	C: articulación y gestión	C: 0	C: 0	C: 0	C: 0	C: 0
	B: documento de política participativo	B: confianza de sectores	B: documento de política participativo	B: documento de política participativo	B: documento de política participativo	B: documento de política participativo	B: 0
	Reserva suelo	Promoción, reserva y ordenamiento de suelo urbano					
	C: negociación y gestión	C: negociación y gestión	C: tiempo	C: tiempo	C: suelo, trámites	C: costo social	C: suelo
	B: obtener suelo urbano	B: obtener suelo urbano	B: ciudad planificada	B: obtener suelo urbano	B: obtener suelo urbano	B: obtener suelo urbano	B: social
	Vivienda Interes social	Promoción vivienda nueva					
	C: articulación - suelo - presupuesto	C: articulación - suelo - presupuesto	C: tiempo	C: tiempo	C: articulación - suelo - construcción	C: préstamo, social	C: presupuesto
	B: 0	B: 0	B: 0	B: 0	B: 20%-22% utilidad	B: vivienda	B: 0
	Regula tu barrio	legalización de barrios					
	C: gestión	C: gestión		C: tiempo		C: hipoteca, levantar hipoteca	
	B: control asentamientos	B: control asentamientos		B: 0		B: predio legal	
	Control de asentamientos	Regularización de suelo limitada a asentamientos					
	Relocalización	Mejoramiento de vivienda patrimonial					
	C: presupuesto - suelo - gestión	C: presupuesto - suelo - gestión	C: tiempo	C: tiempo	C: construcción	C: préstamo, pérdida vivienda, social	C: presupuesto
	B: proteger población en riesgo	B: proteger población en riesgo	B: 0	B: 0	B: 20%-22% utilidad	B: vivienda adecuada	B: 0
	Vivienda en áreas patrimoniales	Rehabilitación de vivienda patrimonial (vivienda nueva)					
	C: presupuesto - gestión	C: presupuesto - gestión	C: tiempo	C: tiempo	C: presupuesto, construcción, diseño	C: préstamo	C: presupuesto
	B: rehabilitar CH	B: buscar inversión	B: 0	B: 0	B: 20%-22% utilidad	B: vivienda adecuada	B: 0
	Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda						

Fuente: Información construida desde estudio empírico

## Lista de referencias

- Abramo, Pedro. 2011. *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana* . Quito: OLACCHI.
- Amster, Pablo, y Juan Pinosco. 2014. *Teoría de juegos. Una introducción matemática a la toma de decisiones* . Fondo de Cultura Económica.
- Arboleda, Gabriela. 2011. "Análisis económico de los factores que determinan el comportamiento de la construcción de vivienda en el Ecuador y su impacto en el desarrollo del sector proyectado al 2012". disertación de posgrado. Escuela Politécnica Nacional.
- Aristondo, Graciela. 2003. "Cooperativismo, autoayuda, autogestión: una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social." *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol 7: 1-10
- Baer, Luis y Mark Kauw. 2016. "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013." *Revista Eure*: 5-25.
- Ballén, Sergio. 2009. "Vivienda social en altura. Antecedentes y características de producción en Bogotá." *Revista Invi* : 95-124.
- Banco Central del Ecuador. 2009. *Estudio Mensual de Opinión Empresarial*. Empresas, Quito : Banco Central del Ecuador.
- Barreto, Miguel. 2018. "La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina." *Estudios demográficos y urbanos*: 401-436.
- Bélangier, Hélène. 2008. "Vivir en un centro histórico en Latinoamérica. Percepciones de los hogares de profesionales en la ciudad de Puebla." *Estudios demográficos y urbanos* 23.2: 415-440.
- Benítez, Nancy 2012. "El centro histórico de Trinidad como centralidad urbana. Modelo de gestión y políticas" En *Cuba: las centralidades urbanas son los lugares de la memoria*, editado por Alomá Rodríguez, 329-350. Quito: Olacchi.
- Blanco, Ismael. 2009. "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona." *Revista Española de Ciencia Política*: 125-146.

- Bolivar, Teolinda, Marcelo Rodríguez, y Jaime Erazo. 2015. *Ciudades en construcción permanente, destino de casas para todos?*. Venezuela: Abya Yala.
- Borrero, Oscar. 2016. *Formación de los precios del suelo urbano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bouillon, Cesar. 2012. *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington : Banco Iberoamericano de Desarrollo.
- Bourdieu, Pierre. 2003. *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona : Anagrama.
- Brugué, Quim, y Ricard Gomá. 1998. "Gobierno local, ciudad y política urbana." *Estudios Demográficos y Urbanos*: 561-583.
- Calderón, Julio. 2015. "Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en Perú." *Revista Eure*: 27-47.
- Carrión, Fernando. 1997. "El regreso a la ciudad construida." *Afese 97 Vol.29*: 180-200
- . 2007. "El centro histórico como objeto del deseo." En *El laberinto de las centralidades históricas en América Latina*, de Fernando Carrión, 102-111. Quito: Ministerio de Cultura.
- . 2010. "Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es." En *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, de Fernando Carrión, 25-58. Quito: Flacso.
- Castells, Manuel. 1979. "Política urbana." En *La cuestión urbana* , de Manuel Castells, 288-311. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- Chang, Giulianna. 2017. *Tendencia del mercado de la construcción en Quito*. disertación de posgrado. Escola Politècnica Superior de Edificacio de Barcelona.
- Chaqués Bonafont, Laura. 2004. "Conceptos y relaciones: Intereses, instituciones y redes políticas." En *Redes de Políticas públicas* , de Laura Chaqués Bonafont, 30-56. Madrid : Centro de Investigación sociológicas.
- Contreras, Yasna. 2011. "La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socio espaciales significativos". *Revista Eure Vol.37*: 89-113.
- .2017. "De los gentries a los precarios urbanos. Los nuevos residentes del centro del Santiago." *Revista Eure*: 115-141.
- Coraggio, Jose. 1997. "La política urbana metropolitana frente a la globalización." *Revista Eure*, 1997: 31-54.

- Crane, Randall y Michael Manville. 2008. "Personas o lugar? Reexaminando el quién versus el dónde del desarrollo urbano". *Lincoln Institute of Land Policy*: 7-15.
- Cravino, María, Viviana Moreno, y Valeria Mutuberría. 2013. "Cooperativas, construcción de viviendas y políticas habitacional: Articulación entre organizaciones sociales y el Estado en el área metropolitana de Buenos Aires." *Cuadernos Urbano Espacio, Cultura, Sociedad*: 71-90.
- Cuenin, Fernando, y Mauricio Silva. 2017. "Identificación y Fortalecimiento de Centralidades Urbanas. El caso de Quito." *Banco Iberoamericano de desarrollo* : 1-46.
- Cuenya, Beatriz. 2011. "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana." *Cadernos Metrópole*. 13.25.
- Cuesta, Carlos. 2017. *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador(2007–2015)*. disertación de posgrado. Flacso.
- Dammert, Manuel. 2018. "Precariedad Urbana desalojo y vivienda en el Centro histórico en Lima." *Revista Invi* : 51-76.
- Del Pino, Inés (2009). "Una centralidad urbana en transformación hacia el turismo. 2001-2008." Disertación de maestría. FLACSO Ecuador.
- De León, Peter. 2007. "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier." En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, 463-472.
- De Mattos, Carlos. 2006. "Modernización capitalista y transformación." En *América Latina, Ciudad, Campo y Turismo* , de Amalia Geraiges. CLACSO.
- Delgado, María. 2004. "Las áreas centrales de Montevideo: En procura de una revitalización integral." *Revista Invi N° 51*: 19-51.
- Díaz Parra, Ibán. 2016. "Lucha por centralidad y autogestión del espacio: el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos en Buenos Aires." *Revista de Ciencias Sociales Íconos*: 43-61
- Di Paula, Jorge. 2007. "Viviendo (en) la vivienda. Cambios en las normas y valores transformadores en el entorno construido." *Revista Invi*: 13-36.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2003. *La planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Municipio de Quito.
- . 2010. *Política Metropolitana de Hábitat y Vivivenda*. Quito : Municipio de Quito.
- . 2012. *Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022*. Quito : Municipio de Quito.

- . 2014. *Testimonio de un compromiso cumplido. Informe de Gestión 2009-2014*. Quito: Municipio de Quito.
- Dixit, Avinash. 2009. "Governance Institutions and Economic Activity." *American Economic Review*: 5-24.
- Dollery, Brian. 2001. "New institutional economics and the analysis of the public sector ." *School of economic Studies*: 185-211.
- Donoso, Rosa, y Elsinga, Marja. 2018. Management of low-income condominiums in Bogotá and Quito: The balance between property law and self-organisation. *International Journal of Housing Policy*, 18(2): 312-334.
- Duarte, Fabio, y Keila Blascovi. 2016. "La desocupación de los centros urbanos y la tipología de las viviendas: El mercado inmobiliario en Curitiba." *Revista Invi*:11-25
- Echeverría, María, y Aurélei Quentin. 2009. "Diálogo sobre vivienda y hábitat: de cara a las tendencias urbanas." *Revista Centro -H*: 105-117.
- Elorza, Ana. 2016. "Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social. El caso de la ciudad de Córdoba." *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*: 71-94.
- Empresa de Desarrollo Urbano de Quito. 2009. *Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito. Una estrategia de desarrollo urbano para el DMQ*. Quito: Trama.
- Escorihuela, Irene. 2018. "Una mirada de futuro para proteger el derecho a la vivienda." *La Ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro*, de Thomson Reuters Aranzadi, 305-327.
- Eslava, Adolfo. 2010. "Análisis neo institucional de políticas públicas." En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, de Andre Roth, 97-124. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Esquivel, María. 2016. "El programa de renovación habitacional popular: habitabilidad y permanencia en áreas centrales de la Ciudad de México." *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*: 69-99.
- Falú, Ana, Cecilia Marengo, y Liliana Rainero. 2001. "Repensando las políticas de vivienda. Los cambios de la demanda en el marco de los nuevos escenarios." *Revista Invi*: 167-176.
- Fausto, Adriana, y Jesús Rábago. 2001. "Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?" *Boletín CF*: 1-12.

- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Fuerte, María, y Marcelo Olivera. 2013. "La construcción social del espacio y los componentes de la satisfacción en el programa urbano Bando Dos en la Ciudad de México." *Journal of Latin American Geography*: 171-192.
- Galvis, Luis Armando. 2012. "El déficit de vivienda urbano: consideraciones metodológicas y un estudio de caso." *Cuadernos de Economía* 31.56: 111-147.
- García, Polo. 2011. "Recuperación de valores en la vivienda popular cubana de las zonas centrales urbanas." *Revista de Arquitectura y Urbanismo Vol.XXXII*: 92-95.
- García, Rodrigo, Maureen Trebilcock y Jaime Soto. 2013. "Mejoramiento ambiental de vivienda urbanas unifamiliares en centro- sur de Chile." *Revista de Arquitectura y Urbanismo Vol.XXXIV*: 39-48.
- Garzón Suárez, Natalia. 2013. "Pérdida de población en el Centro Histórico de Quito: un análisis desde la incidencia de las políticas de vivienda (2003-2012)." Disertación de Maestría. Flacso Ecuador.
- Gilbert, Alan. 2003. "Poder, ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y expansión de la política chilena de vivienda ." *Revista Invi N°28*: 133-136.
- Gili, Ramon. 2004. "Análisis del mercado inmobiliario urbano residencial de Serena Coquimbo: El caso de las Compañías." *Revista Invi*: 9-18.
- Giglia, Angela. 2019. "Espacios públicos, sociabilidad y orden urbano. Algunas reflexiones desde la Ciudad de México sobre el auge de las políticas de revitalización urbana." *Cuestión Urbana* 2: 15-28.
- González, Erika. 2009. "Teoría del desarrollo económico neoinstitucional una alternativa a la pobreza en el siglo XXI, Juan González García." *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 41.163.
- González, Luis. 2001. "El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad." En *La ciudad construida*, de Fernando Carrión. Quito: Flacso.
- Grau, Mirela. 2002. "Introducción: El objeto de estudio y las alternativas de análisis." En *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, de Mirela Grau, 29-56. Valencia : Tirant lo blanch.

- Guarneros, Valeria. 2008. "Local Governance in Mexico: The cases of two historic- centre partnerships." *Urban Studies*: 1011-1035.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *MPIFG Scientific Advisory Board* : 1-32.
- Harvey, David. 2014. "Contradicción 1. Valor de uso y valor de cambio." En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* , de David Harvey, 31-39.
- Herce, Manuel. 2005. "Urbanización, precios del suelo y modelo territorial: la evolución reciente del área metropolitana de Barcelona." *Eure (Santiago)* 31.93: 35-51.
- . 2019. *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Reverté.
- Hexagon consultores. 2008. *Memorando económico de investigación legislativa*. Hexagon Consultores.
- Hood, Christopher. 1986. "The tools of government. Chatham." *NJ, Chatham House*.
- Howlett, Michael. 2004. "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument choice." *Policy and Society. Vol 23*: 1-17.
- Howlett, Michael, M Ramesh, y Anthony Perl. 2009. "Introduction: Institutions, ideas and actors." En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* , de Michael Howlett, M Ramesh y Anthony Perl, 50-91.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2009. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements.'" *Policy and Society*: 1-18.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. "The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11.1: 33-46.
- Innovar.uio. 2009. "Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito": Municipio de Quito.
- Isunza, Georgina. 2009. "Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la Ciudad de México." *Revista Centro - H*: 113-120.
- Jacobs, Jane. 1961. "Autodestrucción de la diversidad" En *Muerte y vida de las grandes ciudades* , de Jane Jacobs, 277-292. Navarra: Entrelíneas
- Janoschka, Michael. 2002. "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización." *Revista Eure* : 11-29.

- Jaramillo, Samuel. 2007. "Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá." *CEDE-Facultad de Economía* : 151-202.
- Jiménez, Fenando. 2009. "Hacia la consolidación del territorio urbano del Distrito Capital de Bogotá." *Revista de ingeniería*: 96-99
- Jordán, Ricardo y Maximiliano Carbonetti. 2009. "Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria." En *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, editado por Fernando Carrión, 59-76. Quito: Flacso.
- Kalmanovitz, Salomón. 2003. "El neoinstitucionalismo como escuela." *Junta Directiva. Banco de la República. Bogotá* : 1-22.
- Lentini, Mercedes, y Delia Palero. 2005. "Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización." *Revista Invi* : 117-138.
- Libertun de Duren, Nora. 2016. "The social housing burden: comparing households at the periphery and the centre of cities in Brazil, Colombia and Mexico." *International Journal of Housing Policy*: 1-27.
- López, Ernesto, Ivo Gasic, y Daniel Meza. 2012. "Urbanismo pro- empresarial en Chile: Políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago." *Revista Invi*: 75-114.
- López, Jenny, y Federico Parra. 2010. "El análisis del desarrollo institucional de Elinor Ostrom." En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, de André Roth, 125-182. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- López, Omar, Gisela Mayor, Odalis Quintana, y Ivette Borjas. 2012. "El centro histórico de Santiago de Cuba, donde el plan y la gestión se dan las manos." En *Cuba: las centralidades urbanas son los lugares de la memoria* , de Patricia Rodriguez, 365-370. Bogotá : Olacchi.
- Mantilla, Fernando. 2009. "Hacia la consolidación del territorio urbano del Distrito Capital de Bogotá." *Revista de ingeniería Universidad de los Andes*: 96-99.
- Martínez, Edin. 2001. "La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios." En *La ciudad construida*, de Fernando Carrión. Quito: Flacso.
- Mawromatis, Constantino. 2013. "Tensiones y convergencia: El diseño urbano contemporáneo como alternativa a la ciudad dispersa y difusa." *Revista Invi*: 125-163.

- McConnell, Allan. 2015. "What is policy failure? A primer to help navigate the maze." *Public Policy and Administration*: 221-242.
- Méndez, José Luis. 2010. "La política pública como variable dependiente hacia un análisis más integral de las políticas públicas". En *Política pública*, compilado por Luis Aguilar, 115-150. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Mesías Patiño, Silvio Leonardo. 2016. "Análisis institucional de la formulación de las políticas públicas ambientales. En el plan de ordenamiento territorial Pasto 2000-2015." Disertación de maestría. Flacso Ecuador.
- Millán, Irán. 2012. "Centro histórico de Cienfuegos. Centralidad y modelo de gestión en una ciudad del siglo XIX declarada patrimonio mundial." En *Cuba: las centralidades urbanas son los lugares de la memoria*, editado por Alomá Rodríguez, 293-328. Quito: Olacchi.
- Molderez, Ingrid, Nele Bosmans, y Issam Zaim. 2015. "Links between Elinor Ostrom's analysis of economic governance and sharing economy initiatives." *International Workshop*.
- Morillo, Juan. 2004. "La protección pública y el papel de las administraciones en el acceso a una vivienda digna. Las experiencias en Andalucía." *Revista Invi* : 104-129.
- Newman, Joshua, y Brian Head. 2015. "Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia ." *Public Policy and Administration*: 342-358.
- North, Douglass. 1998. "La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano." Barcelona : Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- ONU Hábitat. 2001. "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad." *Economía cultural y educación*: 91-106.
- Olivié, Iliana, y Alicia Sorroza. 2006. *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*. Real Instituto Elcano.
- Oriol, Martín. 2015. "Aplicaciones metodológicas en el cálculo del grado de consolidación del suelo urbanizable. El caso de la comarca del Vallés Occidental." *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*: 719-728.
- Orozco, Diana. 2015. "Lógica de las Organizaciones Populares de Vivienda en Medellín, una mirada desde las políticas públicas. Enfoques y evolución 1950-2014." *Territorios N° 33*: 191-206.

- Orozco, Eliana, y Guzmán Samuel. 2015. "Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda social: El área Metropolitana Centro Occidente, Colombia." *Bitácora Urbano Territorial*: 21-29.
- Ospina, Óscar. 2010. "Desarrollo urbano, vivienda y dolarización." En *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito*, de Óscar Ospina, 9-13. Quito : Abya Yala.
- Ostrom, Elinor. 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework." *Policy Studies Journal*: 7-27.
- . 2005. "Digging Deeper than markets and hierarchies." En *Doing Institutional Analysis*, de Claude Ménard y Mary Shirley, 819-848. Netherlands: Springer.
- . 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework." *Policy Studies Journal*: 7-27.
- . 2014. "Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos." *Revista mexicana de sociología* : 15-70.
- . 2015. *Comprender la diversidad institucional*. Ciudad de México : Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, y James Walker. 1994. "Rules, Games and Common-Pool Resources." En *Rules, Games and Common-Pool Resources*, de Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker, 3-10. Michigan : University of Michigan.
- Ostrom, Elinor, Vincent Ostrom, Filippo Sabetti, y Paul Dragos. 2014. *Choice, Rules and Collective Action*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Oswaldo, Paladines. 2017. "Aproximación crítica al modelo de centralidades urbanas." disertación posgrado. Universidad Católica del Ecuador: 15-30.
- Paquette, Catherine, y Mabel Yescas. 2009. "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate." *Centro - h*: 15-29.
- Parks, Roger, et al. 1981. "Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations." *Indiana University*: 1001-1011.
- Parsons, Wayne. 2007. "Cap 1." En *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*, de Wayne Parsons, 35-63. Ciudad de México : Flacso.
- Peters, Guy, et al. 2018. "Designing for policy effectiveness: defining and understanding a concept." *London: Cambridge University Press*: 1-56

- Pérez, Pedro. 1996. "La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal." *Revista Mexicana de Sociología*: 193-212.
- Pradilla, Emilio. 2010. "Teorías y Políticas urbanas." *Revista Estudios Urbanos y Regionales* V.12: 9-21.
- . 2014. "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina." *Cuadernos Metropolitanos. Vol 16*: 37-60.
- Prado Ríos, Luis. 2001. "La centralidad urbana." En *La ciudad construida. Urbanismo en américa latina*, de Fernando Carrión, 289-295. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Raposo, Alfonso. 2009. "Notas sobre Estado, vivienda y población." *Revista Invi N° 39*: 30-67.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y Ladys Posso. 2016. "Cultura, transformación urbana y empoderamiento ciudadano frente a la gentrificación. Comparación entre el caso de Getsemaní y Raval." *Revista Eure Vol.42*: 97-122.
- Rodríguez, Luis. 2007. "Neoinstitucionalismo en ciencia política". *Economía, Sociedad y Territorio. Vol VIII*: 549-560.
- Rodríguez, María Clara. 2009. "Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires." *Revista Centro-H*: 27-36.
- Rojas, Danielle, y Ward, Peter. 2015. " La rehabilitación, los aires y la densificación de asentamientos consolidados en Lima " En *Políticas de vivienda en Ciudades Latinoamericanas: una nueva generación de estrategias y enfoques para el 2016*, de Peter Ward, Angelica Camargo y Mercedes Di Virgilio, 120-135. Rosario: Universidad del Rosario
- Roth, André. 2002. "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación." En *La implementación de las decisiones* , de André Noël Roth, 107-127. Bogotá : Ediciones Aurora.
- . 2014. "Cap 1: Estado, políticas públicas y análisis de políticas públicas." En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* , de André Roth, 23-68. Bogotá : Ediciones Aurora.
- . 2014. "Cap 2. Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas." En *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, de André Roth, 69-116. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Salas, Julián. 2001. "Latinoamerica: Hambre de vivienda." *Revista Invi N°45*: 58-69.
- Sargatal, María. 2013. "La vivienda en el Centro Histórico de Barcelona. El caso de la Rambla del Raval ." *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* : 1-11.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. 2010. "Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas." En *El juego político en América Latina.*, de Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 1-74. Colombia : Banco Iberoamericano de Desarrollo.
- Scartascini, Carlos, y Mariano Tommasi. 2013. "La institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas." En *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas.*, de Xosé Arias y Gonzalo Caballero, 157-200. Madrid: Centro en Investigación Sociológicas.
- Sepúlveda, Orlando. 2015. "Vivienda social: caleidoscopio de condiciones, necesidades y soluciones alternativas." *Revista Invi N°84*: 9-17.
- Sepúlveda, Ruben, Jorge Larenas, Vanessa Padro, Bárbara Pra, y Juan Álvarez. 2009. "Bicentenario: Oportunidad de repensar las políticas urbano-habitacionales en Chile." *Revista Invi*: 21-67.
- Serrano, José. 2007. "Crecimiento y Consolidación de las principales aglomeraciones urbanas." *Investigaciones Geográficas*: 33-54.
- Shepsle, Kenneth. 2006. "Rational choice institutionalism." En *Political Institutions*, de R Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, 23-39. Oxford: Oxford University Press.
- Shen, Jiahui, Wu, Yuzhe, y Zhang, Xiaoling. 2014. Policy change from affordable housing to public rental housing: A comparative analysis based on IAD framework. En *Proceedings of the 18th International Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate*, 275-284. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Siclari, Paola. 2003. "La participación en el Programa Chile-Barrio: Evaluación en curso y propuestas de mejoramiento." *Revista Invi* : 71-96.
- Stone, Deborah. 2009. "Interests." En *Policy Paradox*, de Deborah Stone, 229-247. New York: Norton & Company.
- Subirats, Joan. 2016. "El poder de lo próximo, las virtudes del municipalismo." En *Capítulo 4. Ciudades y bienes comunes. Nuevas estrategias urbanas más allá del dilema Estado-mercado*, de Joan Subirats, 62-73. Cataraya.

- Svampa, Maristella. 2017. "Cuatro claves para leer América Latina." *Nueva Sociedad* N°268: 50-64.
- Torres, Mario. 2006. "Recuperación de la renta urbana: Una tarea ética pendiente." *Revista Invi*: 77-107.
- Valencia, Agudelo, y Darío Germán. 2011. "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado." *Semestre económico Vol. 14*: 87-103.
- Vásquez, Ana. 2013. "Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana." *Estudios Políticos* N°42: 218-241.
- Velásquez, Raúl. 2009. "Hacia una nueva definición del concepto "política publica". " *Desafíos*: 149-187.
- Wainstein, Olga, y Alicia Gerscovich. 2005. "Planificar para la Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales: Dos casos piloto en el Área Metropolitana de Buenos Aires." *Revista Invi*: 77-107.
- Ward, Peter, Angelica Camargo Sierra, y Mercedes Di Virgilio. 2015. *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas: Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016*. Editorial Universidad del Rosario.
- Weston, Ann, y Daniel Pierre-Antoine. 2003. *Poverty and policy coherence: a case study of Canada's relations with developing countries*. North-South Institute, Ottawa.
- Zapata, Isabel. 1999. "Proyecto de Vivienda Económica en el Pericentro de Santiago. Renovación población Juan Antonio Ríos - Sector 3B Comuna independencia." *Revista Invi*: 3-62.
- Ziccardi, Alicia. 1986. "Política de vivienda para un espacio destruido." *Revista mexicana de sociología*: 121-193.
- Zittoun, Philippe. 2015. "Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: a pragmatist perspective ." *Public policy and administration*: 243-260.

## **Entrevistado/as**

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2000-2009).

Augusto Barrera, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2009-2014).

Luisa Maldonado, Concejala del Distrito Metropolitano de Quito; Presidenta de la Comisión Hábitat y Vivienda (2009-2019).

Rene Vallejo, Director Metropolitana de Planificación Territorial (2000- 2009); Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda (2010-2014).

Jorge Carvajal, Gerente de la Empresa Quitovivienda (2000-2010); Gerente de la Empresa Metropolitana Hábitat y Vivienda (2010-2014).

Natalia Novillo, Secretaria de Planificación (2009-2014).

Ximena Ron, Asesora Técnica de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (2010- 2014).

Roberto de la Torre, Director de la Unidad de vivienda de la Empresa Quito Vivienda (2002-2011).

Laura Cedrés, Técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) en Ecuador.

Natalia Garzón, Tesista en temáticas centro y vivienda; Coordinadora de Producto en Fundación Bien - Estar (Mutualista Pichincha) (2010-2019).

Alberto Rosero, Asesor principal del Programa CAVIP, Centro de Asesoramiento para la Vivienda Popular (1999); Director de Planificación estratégica territorial (2015-2019).

Guido Diaz, Director del Fondo de Salvamento (2009-2011); Constructo vivienda en Centro Histórico.

Alberto Andino, Presidente del Colegio de Arquitectos del Ecuador (2008-2012); Presidente de Andino y Asociados.

Silvana Ruiz, Coordinadora del Programa Centro de Investigación Ciudad.

Javier Alvarado, Presidente de la Confederación de barrios del Ecuador, Conbade.

Omar Serrano, Presentante de afiliados del IESS.

Vanessa Pinto, Presidenta del Contrato Social por la Vivienda, CSV

Jaime Rumba, Representante de la Asociación de Promotores Inmobiliarios, APIVE.

Roberto Espinoza, Gerente de JS Arquitectos.

Nancy Guijarro, Gerente de Eco arquitectos.

Yadhira Álvarez, Natalia Corral, Pablo Moreira y Milton Chávez, Oficina de diseño de vivienda,  
MCM+A Taller de Arquitectura.

Andrés Arroyo y Romel Arroyo, Gerentes de Arroyo Otoya constructores.

José Maquiavelo, Gerente de Macconstrucciones.

Tommy Schwarzkopf, Presidente de Uribe&Schwarzkopf.

Jorge Vásquez, Administrador de fideicomisos, Vicepresidente Fideval.

Gabriel Jiménez, Presidente del Conjunto Habitacional La Mena.

Germán Caiza, habitante en el Conjunto San Juan Bosco.

Marco Lalangui, habitante del Conjunto el Garrochal primera etapa.

José Casado, habitante del Conjunto Barilia.

Mónica López, Vinculadora social en el Conjunto San Francisco de Huarcay.

Miriam Masías, habitante del Conjunto Pourt Bount.

Anónima, habitante del Conjunto Luluncoto de Olmos, representante de la Asociación de  
Alianza de Mujeres.

Anónimo, habitante del Conjunto Bellavista de Carretas.

Anónimo, habitante del Conjunto Pueblo Blanco.

Anónimo, habitante del Conjunto Balcón Andino.