

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Estudios Urbanos

Incidencia de los Organismos Internacionales en las políticas públicas de hábitat y vivienda: el
caso de ONU hábitat y Quito

Javier Antonio Vaca Cabezas

Asesor: Marco Córdova
Lectoras: Laura Cedres y Lucia Ruiz

Quito, noviembre de 2017

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Desarrollo del Problema de Investigación.....	3
Estructura de la Investigación.....	6
Capítulo 1	10
Gobernanza Multinivel para el Cambio de Políticas Públicas.....	10
1. Gobernanza Multinivel.....	10
2. La Naturaleza de los Organismos Internacionales.....	14
3. El Sistema de Naciones Unidas para comprender el trabajo de la Agencia.....	15
Hábitat.....	15
4. Política y Políticas Públicas.....	17
5. Cambio de Políticas Públicas dentro de la Gobernanza Multinivel.....	20
6. Instrumentación de Políticas para mirar el cambio en la Política Metropolitana.....	23
Capítulo 2	30
Gobernanza Global y Gobernanza Local: Una revisión de la literatura.....	30
1. El Problema de los Gobiernos en Vivienda y Hábitat.....	31
2. Evolución de Política de Asentamientos Humanos en Costa Rica	32
3. Políticas Públicas de Hábitat y Vivienda: El caso de Colombia.....	35
4. Evolución de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en Brasil.....	37
5. Incidencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Cultura.....	40
(UNESCO) en los Gobiernos Locales Latinoamericanos.....	40
6. Organismos Internacionales y Gobiernos Locales.....	47
7. Problemática de los Asentamientos Humanos en la actualidad.....	52
8. Políticas de Asentamientos Humanos y Gobiernos Locales.....	54
Capítulo 3	56
Incidencia de Naciones Unidas en la Política Metropolitana del Distrito Metropolitano Quito....	56
1. Planificación Urbana en el DMQ.....	56
2. Dinámica de la Política de Hábitat y Vivienda del DMQ.....	67

3. Naciones Unidas Sede Ecuador: Actor Internacional.....	71
4. Actores de la Política Pública relacionado al rol ejercido por Naciones Unidas.....	74
5. Incidencia de Organismos Internacionales en la Política Pública de Hábitat y.....	78
Vivienda.....	78
Capítulo 4.....	80
Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda: El Caso de Ciudad Bicentenario.....	80
1. Proyecto Municipal Ciudad Bicentenario.....	81
2. Instrumentos Utilizados en la Elaboración de la Política Metropolitana.....	82
3. Instrumentos de Gestión.....	87
4. Comité Especial de Vivienda.....	88
5. Implementación de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda en el Proyecto.....	88
Ciudad Bicentenario.....	88
6. Instrumentación NATO para la reconstrucción de la Política Metropolitana	95
7. Incidencia de Organismos Internacionales en la Política Metropolitana de Hábitat y.....	98
Vivienda.....	98
Conclusiones.....	102
Hallazgos Empíricos: Gobernanza Global y Gobernanza.....	102
Local.....	102
Implicación Política: Conferencia Hábitat III.....	104
Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	105
Implementación de la Nueva Agenda Urbana: Plan de Acción Quito.....	106
Financiamiento para la Urbanización: La situación del Ecuador.....	
Consideraciones para Quito en Materia Urbana.....	109
Glosario.....	111
Lista de referencias	113
Fuentes Legales.....	119
Entrevistas.....	119

Ilustraciones

Organigramas:

- Organigrama 1. Organigrama Organización de Naciones Unidas.....16

Tablas y Cuadros:

- Tabla 1. Herramientas utilizadas por modelos de gobernanza y categorías de recursos....28
- Cuadro 1. Costo de Infraestructura Etapa I.....81
- Cuadro 2. Costo de Infraestructura Etapa II.....82
- Tabla 2. Herramientas utilizadas en la Elaboración de la Política Metropolitana85
- Tabla 3. Instrumentos utilizados en el Proyecto Ciudad Bicentenario91

Mapas:


- Mapa 1. Plan 1942, J Odriozola.....58
- Mapa 2. Plan Director de Urbanismo.....60
- Mapa 3. Uso de Suelo principal en el DMQ 2003.....63
- Mapa 4. Etapas de Incorporación del Suelo Urbano en el DMQ.....65
- Mapa 5. Plan de Uso y ocupación de Suelo 2005.....66

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Javier Antonio Vaca Cabezas, autor de la tesis titulada *Incidencia de los Organismos Internacionales en las Políticas Públicas de Hábitat y Vivienda: El caso de ONU Hábitat y Quito* declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría 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, noviembre de 2017



Javier Antonio Vaca Cabezas

Resumen

Se estima que más de dos tercios de la población mundial urbana vive en ciudades, donde la inequidad de ingresos ha ido en aumento desde los años 80 (ONU Hábitat, 2014). En el Ecuador el tratamiento otorgado a la vivienda se ha realizado de forma desarticulada fundamentalmente matizado por acciones coyunturales, restringidas, sectorizadas, de corto plazo y principalmente mercantilista. El derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat es una disposición de la Constitución de la República de Ecuador 2008, en la misma se establece que las políticas públicas son procesos participativos, que tienen como fin el garantizar los derechos ciudadanos. La Carta Magna presenta un nuevo marco para el desarrollo conceptual y ejecutivo sobre los aspectos de vivienda, a los cuales el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) debe adscribirse (PMHV, 2010). Consecuentemente, en el 2010 se da un cambio en la Política orientada al tratamiento del Hábitat y Vivienda en el MDMQ, acatando los nuevos dictámenes y metodologías establecidas en la constitución.

Dado que los procesos de políticas públicas son participativos y que la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV) se adscribe a los pactos y convenciones internacionales de los cuales Ecuador es signatario (DM 2010,6) surge el siguiente problema: ¿De qué manera inciden los Organismos Internacionales en la Política Pública de Hábitat y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito?. Consecuentemente se presenta la hipótesis: Dado que el ONU Hábitat busca desarrollar programas para elevar la calidad de vida de personas que viven en ciudades, en apego a los Derechos Humanos, mediante el intercambio de información, asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada y la promoción de vivienda digna para todos (ONU Hábitat, 2014), el cambio de la Política de Hábitat y Vivienda, busca alinearse con los principios propuestos por la organización. Mediante la Gobernanza Multinivel y la metodología NATO se busca el punto de incidencia en las políticas públicas locales. Los cuales en dependencia del acuerdo que tenga con el estado, interactúan con diferentes grupos de la sociedad civil, permitiéndonos afirmar la existencia de incidencia conceptual por compromisos, pactos y convenciones de Organismos Internacionales en las Políticas Públicas de hábitat y vivienda local.

Agradecimientos

Primero y como más importante agradezco a Dios y también a mi familia.

Quiero agradecer a FLACSO porque han inculcado en mí un sentido de seriedad, responsabilidad y rigor académico sin los cuales no podría tener una formación completa como investigador.

Finalmente, agradezco a, mis profesores, las autoridades, entrevistados, compañeros les expreso mi lealtad y admiración, así como gratitud con por todo lo recibido durante este periodo.

Introducción

Desde la creación de la Fundación Hábitat en 1976, vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y su evolución hasta constituirse en ONU Hábitat en 2002, éste organismo internacional, ha cumplido la función de engranaje fundamental en el ámbito de discusión de nivel global de temáticas relacionadas a lo urbano y asentamientos humanos. Su accionar se materializa, con la inclusión de actores estatales y no-estatales en foros internacionales dentro de los procesos de toma de decisiones en materia urbana. En otra dinámica, utiliza su infraestructura institucional a través de sus agencias regionales, para la asociación con organismos no gubernamentales (ONG) y gobiernos locales. Dentro de la estructura de Naciones Unidas, el organismo se relaciona con las diferentes instancias del sistema alineadas al cumplimiento de las metas, las cuales en la actualidad son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por lo tanto, se asume que la acción pública resulta de un acervo de iniciativas multipolares e intentos de coordinación explícita en los cuales se insertan las políticas públicas y que el núcleo de sentido de estas políticas no depende de una decisión pública unilateral sino del producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales (Gaudin 2004, 2-18).

Se estima que más de dos tercios de la población mundial urbana vive en ciudades, donde la inequidad de ingresos se ha incrementado desde los años 80 y en muchos casos, este incremento ha sido impactante (ONU Hábitat, 2014). Como consecuencia, en Ecuador se ha destinado una atención parcial del problema de la vivienda, con ausencia de una perspectiva integral (DM 2010, 7-8). Esto ha desencadenado profundos problemas en la convivencia comunitaria generadora de gran parte de los males sociales. Las limitaciones en aspectos recreativos, económicos y legales han anulado la posibilidad de auto realización personal y colectiva. La problemática de vivienda en el contexto ecuatoriano es determinada mediante el déficit de vivienda, como también, la mala calidad de materiales, la provisión de servicios básicos y familias hacinadas. Según cifras de la Secretaría Metropolitana de Hábitat y Vivienda, se ha determinado que el Distrito Metropolitano de Quito registra un déficit de 153.140 viviendas. Estas cifras en general se corresponden con la situación de la vivienda en el país, donde se destaca un marcado déficit cualitativo en la construcción y en el desarrollo del hábitat (DM 2010, 7-8).

El rol de los gobiernos locales y su modo de gobernar, juega un papel determinante en el tratamiento otorgado a la vivienda. En América Latina pocas ciudades dan muestra de un buen gobierno, tanto que en el transcurso de los últimos quince años algunas prácticas llevadas a cabo por capitales latinoamericanas se han destacado como práctica de buen gobierno, guiada por una tendencia de gobiernos democráticos de las últimas dos décadas, a diferencia de las dictaduras militares y gobiernos autoritarios de los años 70 de la región (Aguilar, 2009). Consecuentemente, ha surgido la noción de democracia municipal, siendo los representantes elegidos democráticamente los que han respondido con mayor eficacia a las demandas locales. Los nuevos modelos de gestión se explican, a partir de las dificultades que presentaron varios estados para sostener el crecimiento económico de sus sociedades, el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, convirtiendo a la reforma administrativa como una urgencia a ser aplicada en la reforma estatal. El propósito de la misma, se vincula con los gobiernos en el cumplimiento de su misión pública y su eficaz ejecución (Aguilar, 2009).

El hábitat tiene correlación directa con sociedades estratificadas en segmentos socio culturales. Es así que según la posición de los individuos en la estructura social, la posibilidad de acceso a vivienda y servicios básicos se realiza de forma diferenciada. De tal manera que el hábitat constituye una producción del ambiente construido y el acceso a los bienes y servicios que con éste se relacionan. Fundamentalmente, todo poblador urbano se aloja en algún sitio, las diferencias residen en la calidad de alojamiento que el individuo puede adquirir en el mercado. Es así que las políticas públicas de vivienda demanda una serie de dispositivos legitimadores de la acción, de esta forma se utilizan las nociones de vivienda social y el déficit de vivienda cuya función facilita la implementación de políticas públicas sobre acceso a nodos, servicios de hábitat y vivienda (Sepulveda, 2006).

El organismo de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) tiene alianzas con gobiernos, autoridades locales, donantes, el sector privado, parlamentarios, profesionales, investigadores urbanos, varias ONGs y grupos comunitarios de todo el mundo. Además, han buscado establecer relaciones más próximas con la sociedad civil, grupos parlamentarios, el sector privado dentro del sistema de las Naciones Unidas. También se consideran actores importantes organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, grupos de jóvenes

y de mujeres, sindicatos, profesionales urbanos, investigadores y organizaciones espirituales debido a su conocimiento en ayudar a los pobres de modos innovadores. Por otra parte, se han desarrollado medios eficaces de trabajo con gobiernos nacionales y municipios, mediante mecanismos de colaboración con autoridades locales y marcos de cooperación. El apoyo es especialmente importante y se extiende a ámbitos que van desde proyectos de cooperación técnica en el ámbito municipal, mejora de la capacidad en colaboración con instituciones de capacitación y diálogo sobre políticas (ONU Hábitat, 2010).

En otro ámbito la organización, mediante aprobación de todos los estados miembros, promueve la “Agenda de Hábitat”, misma que compromete la promoción de: vivienda adecuada para todos, asentamientos humanos sustentables, participación de la ciudadanía, igualdad de género, entre otros aspectos. La Agenda al ser aprobada, procede a la implementación y el uso de este documento como guía de acción y monitoreo por parte de los estados participantes. Los objetivos de la organización son: principalmente, la promoción de pueblos y ciudades, ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar una vivienda adecuada para todos. Otros objetivos de la agencia son: 1) Facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos, 2) Colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades y, 3) Promover vivienda digna para todos y todas (ONU Hábitat, 2010).

Desarrollo de Problema de Investigación

La necesidad de comprender la incidencia de Organismos Internacionales en los gobiernos subnacionales responde a la evolución que han tenido las ciudades desde la Conferencia Hábitat II en Estambul, 20 años atrás. Los cambios caracterizados por fenómenos de centralización, problemas económicos, territorialización de las decisiones e incremento de responsabilidades en la administración local reflejan la cotidianidad de las autoridades locales en el cumplimiento de las demandas de vivienda, educación e infraestructura, como también la aproximación a retos globales como el desarrollo sostenible. En la actualidad, la Nueva Agenda Urbana (NAU) coordinada desde la Secretaria de Hábitat de la Organización de Naciones Unidas, se encargará de implementar los postulados y objetivos de la organización a nivel local, apoyados de mecanismos de coordinación con la institucionalidad internacional mediante cooperación e

intercambio de información. Por lo cual *“el compromiso y liderazgo de las autoridades locales es indispensable para la efectiva implementación de la NUA”* (Ki-moon, 2016).

Al reconocer los procesos de urbanización como camino para alcanzar el desarrollo, la relación de los organismos internacionales y los gobiernos locales prioriza el rol de los gobiernos locales como actores de peso en el mundo actual, debido a su relacionamiento directo con la ciudadanía y su función como agentes de desarrollo. La Diplomacia Municipal obtiene representación política para asumir el reto de coordinar con instituciones internacionales y acceder a herramientas de cooperación, información e implementación de iniciativas relacionadas a objetivos globales. De esta manera, observar un proceso de política pública local desde la participación de un Organismo Internacional nos ofrece una perspectiva de la interacción multinivel promovida por la Nueva Agenda Urbana. La actualidad de los gobiernos territoriales las ha convertido en participantes decididos, involucrados y comprometidos con acuerdos internacionales asumiendo como punto estratégico del desarrollo a los procesos de urbanización (Clos, 2016).

En el Ecuador el tratamiento otorgado a la vivienda se ha realizado de forma desarticulada fundamentalmente matizado por acciones coyunturales, restringidas, sectorizadas, de corto plazo y principalmente mercantilista. El derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat es una disposición de la Constitución de la República de Ecuador 2008, en la misma se establece que las políticas públicas son procesos participativos, que tienen como fin el garantizar los derechos ciudadanos. La Carta Magna presenta un nuevo marco para el desarrollo conceptual y ejecutivo sobre los aspectos de vivienda, a los cuales el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debe respetar (PMHV, 2010). La Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda se adscribe a los pactos y convenciones internacionales de los cuales Ecuador es signatario lo que adhiere a organismos internacionales en el proceso de política relacionada a los asentamientos humanos. Por otra parte, dado que ONU Hábitat busca desarrollar programas para elevar la calidad de vida de personas que viven en ciudades, en apego a los Derechos Humanos, mediante el intercambio de información, asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada y la promoción de vivienda digna para todos (ONU Hábitat, 2014). Ambos actores interactuarán para el cumplimiento de objetivos comunes.

La interacción de estos actores que se rigen bajo diferentes procesos de gobernanza genera un punto de incidencia en las políticas públicas locales. Esta influencia es mediada por el acuerdo que tenga el organismo internacional con el estado y las herramientas de cooperación que ofrezca a los gobiernos locales. La efectividad en la gestión del organismo internacional en un proceso de política depende de la riqueza y diversidad de interacciones generadas con diferentes grupos de la sociedad civil. Las herramientas de cooperación técnica ofertadas para los municipios, buscan la mejora de capacidades mediante colaboración en el diálogo sobre políticas. Todas estas interacciones reconocen el rol prioritario de los gobiernos locales y su modo de gobernar en el tratamiento otorgado a la vivienda. Situación agravada porque más de dos tercios de la población mundial urbana vive en ciudades, donde la inequidad de ingresos es evidente y ha ido en aumento (ONU Hábitat, 2014). Sin embargo este relacionamiento se encuentra condicionado a la gobernanza estatal, situación que transformada a modelos de gobernanza representa una interacción en tres niveles de gobierno.

Para relacionar diferentes instancias de gobierno desenvueltas en diferentes modelos de gobernanza e interactuar en el campo de las relaciones internacionales debemos categorizar los modos de gobernanza por escalas, para observarlos desde la Gobernanza Multinivel y responder a la pregunta de investigación ¿De qué manera inciden los Organismos Internacionales en la Política Pública de Hábitat y Vivienda del DMQ?. En la escala macro, tenemos al Sistema de Naciones Unidas (SNU), un organismo internacional de gobernanza global conformado únicamente por estados nación. En una escala intermedia se encuentran los estados nación, únicos facultados a establecer relaciones con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y permitir a los Gobiernos Autónomos Descentralizados adscribirse a las resoluciones del organismo, en pleno ejercicio y respeto de la normativa nacional. Como contraparte, tenemos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, un Gobierno Autónomo Descentralizado con pleno ejercicio de gobernanza territorial dentro de su competencia distrital, determinada por procesos democráticos electorales. Siendo gobernanza macro, de mayor escala, la gobernanza global donde se encuentra el SNU, seguido de la gobernanza estatal, ubicada en una escala meso, culminando con la escala micro representando la gobernanza local. La categorización de las escalas permite identificar los programas que desarrolla ONU Hábitat para elevar la calidad de vida de personas que viven en ciudades y la alineación propuesta por el SNU aplicados en el cambio de la Política de Hábitat y

Vivienda atribuida mediante compromisos, pactos y convenciones de Organismos Internacionales.

Para observar la incidencia como resultado de la interacción multinivel se utilizará como recurso metodológico la observación de los instrumentos de políticas (NATO) Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, lo cual nos permitirá observar los instrumentos legales y normativos de diferentes instancias de gobierno e institucionalidades que se involucran en la elaboración de la política, transformando el proceso de interpretación tradicional de lo local por la integración de nuevas dinámicas de interacción influenciadas por agentes supranacionales. Otra facilidad que ofrece la metodología es la capacidad de considerar elementos políticos, económicos y sociales, propios de la gobernanza multinivel. La desagregación de aspectos legales permite enfatizar el rol de los diferentes modelos de gobernanza dentro de la elaboración de la política metropolitana, como también determina las autoridades con mayor poder de decisión dentro del proceso de política. Lo que representa oportunidades para el adecuado abordaje de problemas más complejos, que también contemplan la optimización de la selección de instrumentos para determina e identificar el cambio de políticas (Howlett, 2011).

Estructura de la Investigación

En el presente trabajo se busca evidenciar la incidencia de organismos internacionales en la Política Pública de Hábitat y Vivienda. Para esto es necesario identificar un marco teórico que permita relacionar a un Organismo Internacional con una Autoridad local o municipal. En ese sentido, el Capítulo Uno, Gobernanza Multinivel para el Cambio de Políticas Públicas, explica el contexto teórico y metodológico centrado en la Gobernanza Multinivel, como herramienta que dota de insumos para generar esta interacción entre ambas instituciones mediante el reconocimiento de las entidades de gobernanza implicadas, sin descuidar la naturaleza política de las políticas públicas. Por otra parte, se contextualiza la naturaleza del Organismo que incide en las políticas públicas metropolitanas. Finalizando, con la explicación metodología a ser utilizada, para la desagregación de los instrumentos normativos utilizados que permitan resolver la hipótesis planteada.

En el Capítulo Dos, Gobernanza Global y Gobernanza Local, se explica la pertinencia de la temática abordada dentro de este trabajo académico. Partiendo de la naturaleza multinivel de la relación de un organismo internacional con un gobierno subnacional, como también alineado a las escalas *Macro* (Organismo Internacional), *Meso* (Gobierno Nacional) y *Micro* (Gobierno local o Subnacional), se aborda la problemática del hábitat y la vivienda. Posteriormente, se explican las acciones realizadas por gobiernos nacionales en materia de hábitat y vivienda, para mitigar esta problemática. Seguido de esto, se desarrolla la relación entre organismos internacionales y gobierno locales considerando sistemas internacionales alejados a Naciones Unidas. Por último, nos centramos en los casos de incidencia de organismos internacionales en acciones municipales, basados en la relación de la UNESCO con las ciudades patrimoniales Latinoamericanas.

El Capítulo Tres, Incidencia de Naciones Unidas en la Política Metropolitana, explica la evolución de la planificación en el Distrito Metropolitano de Quito hasta la consolidación de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda. A paso seguido, se desagrega la política metropolitana resaltando los objetivos, metas, alcances, como también los conceptos utilizados para la definición de la problemática y los criterios que definen la vivienda. Después, se contextualiza a las Naciones Unidas su sede en Ecuador, junto con los marcos normativos que relacionan a esta instancia con el gobierno del Ecuador. De igual manera, se explican las metas, objetivos y alcances del acuerdo que enmarca las relaciones de estas entidades en el país, como también las herramientas de cooperación existentes entre ambos. Por otra parte, se comparten los criterios de los actores involucrados en la elaboración de la política con énfasis en la incidencia de Naciones Unidas en la Política Metropolitana. Finalizando, con la incidencia de los Organismos Internacionales en la Política de Hábitat y Vivienda.

En el Capítulo Cuatro, Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda: El Caso de Ciudad Bicentenario, explica el proyecto Ciudad Bicentenario, lugar donde se realizó la observación práctica de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda. Luego, se aclara el alcance de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda en el caso del proyecto Ciudad Bicentenario, continuando con la explicación de los instrumentos utilizados para la elaboración de la política. De esta manera, se demuestran los instrumentos de organización, siendo el Comité Especial de

Vivienda la instancia creada para la elaboración del instrumento normativo. Finalizando con la argumentación de la hipótesis seleccionada como también la argumentación a la metodología utilizada.

Este trabajo académico se enfoca en una visión de los estudios urbanos, por esta razón desconoce por qué vía Naciones Unidas incidirá en la Política Metropolitana. La aplicación metodología observa estos procesos desde la política urbana del Distrito Metropolitano de Quito, toda vez que la ciudad como unidad micro de la gobernanza multinivel se sujeta a condiciones impuestas por modelos de gobernanza de mayor jerarquía, limitando su accionar. Por esta razón, se consideran las acciones o intervenciones realizadas desde los organismos internacionales, como también la adopción de tratados y convenios internaciones vinculantes y no vinculantes como vías de incidencia.

Los niveles de observación se realizan desde la ciudad y las oportunidades reales de relacionamiento internacional que esta tiene, específicamente con Naciones Unidas, pero también a nivel de redes de ciudades apoyadas por el organismo internacional y legitimada por gobiernos locales globales con necesidades de intercambio de experiencias concretas, en espacios comunes considerando presupuestos reales para una aplicación con carácter urgente. Así, surge la necesidad que los GADs conozcan estas herramientas de gestión urbana y diplomacia de ciudad en la cual previo a cualquier relacionamiento es necesario un instrumento jurídico suscrito por las contrapartes. Por lo cual, los criterios metodológicos de observación permiten aproximarse a las condiciones mínimas necesarias en un proyecto habitacional aplicando los compromisos adquiridos con el organismo supranacional.

El protagonismo de la sociedad civil en los proceso de políticas públicas se elevó a norma constitucional. La visión de este documento aplica la norma constitucional en su observación y bajo esta una efectiva participación en cumplimiento de la normativa, considerando el carácter ciudadano y la permisividad de la participación ciudadana. Una de las herramientas utilizadas por Naciones Unidas son capacitaciones y talleres formativos en los cuales se profundiza en los principios de este organismo, junto con los derechos humanos y pactos internacionales del cual Ecuador es signatario, evidenciado la amplia aceptación social y consenso de estos postulados

entre los actores. Sin embargo, el problema en la ciudad de Quito se presenta cuando estos postulados son llevados a la práctica en proyectos habitaciones con inversión, recursos y mano de obra municipal.

Capítulo 1

Gobernanza Multinivel para el Cambio de Políticas Públicas

1. Gobernanza Multinivel

Para la búsqueda de una respuesta a la interrogante planteada como hipótesis de esta tesis se necesita establecer un marco teórico que posea la capacidad de relacionar diferentes instancias de gobierno desenvueltas en modelos de gobernanza. Por una parte, tenemos al Sistema de Naciones Unidas (SNU), un organismo internacional de gobernanza global conformado exclusivamente por estados nación. En una escala intermedia se encuentran los estados nación, únicos facultados a establecer relaciones con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y permitir a los GAD adscribirse a las resoluciones del organismo, en pleno ejercicio y respeto de la normativa nacional. Como contraparte, tenemos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, un GAD con pleno ejercicio de gobernanza territorial dentro de su competencia distrital, determinada por procesos democráticos electorales.

A partir de esto se plantea la vinculación de instancias relacionadas a la gobernanza dentro un marco teórico que permita el desarrollo de sus relaciones mediante la interacción. De esta manera, la gobernanza multinivel ofrece herramientas teórico metodológicas capaces de relacionar sujetos con diferentes tipos de gobernanza. Es así que resulta factible la vinculación entre gobernanza global, SNU y gobernanza local, DMQ, sin embargo este relacionamiento se encuentra condicionado a la gobernanza estatal, situación que transformada a modelos de gobernanza representa un interacción en tres niveles de gobierno. Para propósito de este análisis se observara como gobernanza macro, de mayor escala, la gobernanza global donde se encuentra el SNU, seguido de la gobernanza estatal, ubicada en una escala meso, culminando con la escala micro representando la gobernanza local.

Como inicio debemos comprender al instrumento de política como resultado del proceso de interpretación del estado y sociedad civil, en el cual la política metropolitana local es el resultado de un conjunto de interacciones. Durante el desarrollo de las dinámicas a nivel local se establecen bases de entendimiento fundamentado en la democracia local. Esto explica el incremento de relaciones e interacciones entre el gobierno municipal y actores privados. Lo que se evidencia en

las formas de relacionamiento con sus pares GAD y con el estado, alejándose de acciones tradicionales y estrictamente relacionadas al campo local. La interacción demuestra la actualidad de los GAD y su vinculación con otros niveles de gobierno, consolidando una relación multinivel. De esta forma, la sociedad política local debe reconsiderar su orientación localista en una suerte de reformulación de prioridades, reconociendo su responsabilidad de gobernar dentro de un nuevo sistema de interacción que presenta actores ajenos a la comunidad con gran poder de influencia en el sistema de interacción. Por lo cual resulta necesario reorientar las prioridades y el nivel de incidencia de actores en la dinámica local, orientados por nueva pautas marcadas, perfilando el accionar del gobierno municipal como actor fundamental en procesos reforma e innovación puestas en marcha (Navarro 2004, 1 - 10).

Las competencias de los Distritos Metropolitanos involucran un ejercicio continuo de gobernanza, convirtiéndose en un elemento transversal en la dinámica de gobierno y su toma de decisiones. Para obtener una clara idea sobre la globalidad conceptual del término multinivel es importante comprender la esfera política, social y económica; como también las valiosas y desafiantes dimensiones que involucra esta concepción debido a la amplitud de actores y el papel que desenvuelven dentro de la gobernanza como por ejemplo el rol del gobierno, lugar para la globalización y el crecimiento en materia de políticas de regímenes internacionales, capacidad del gobierno para gobernar, gobierno de la sociedad y la economía. Pese a la cantidad de actores que se desenvuelven en la gobernanza, las pautas parten del gobierno local convirtiéndolo en elemento variable y no constante, dado por los periodos democráticos de cuatro años. De tal forma, la centralidad del gobierno local se observa en modelos relacionados al estado, siendo estos los de estado céntrico y los centrados en la sociedad (Peters y Pierre 2000, 27-32). Además, las bondades que ofrecen los modelos se centran en la conceptualización del rol del gobierno dentro de la actividad y en función de gobernanza (Chhotray y Stoker 2010,4-12).

Durante la determinación de nuevos actores los gobiernos municipales han observado la necesidad de operar en un contexto internacional globalizado que obliga a las autoridades municipales a establecer relaciones con autoridades de otros centros urbanos. De esta manera se han constituido redes de ciudades, que convierten a las autoridades locales en actores dinámicos que favorece y sustenta el inter relacionamiento municipal desde la escala micro de la gobernanza

multinivel. Sin embargo, la interacción de ciudades en las relaciones internacionales se ha venido practicando desde la antigua Grecia entre las comunidades políticas organizadas, la variación con la modernidad se refiere a los procesos democráticos instaurados en las sociedades modernas del siglo XXI. En la actualidad el concepto de Ciudades Hermanas ofrece a los gobiernos locales la capacidad de vinculación e intercambio para la consecución de objetivos superiores, por ejemplo: Cooperación, cultural, patrimonio urbano, educación, deporte, turismo, intercambio de experiencias en la gestión local de los servicios públicos, cooperación científica tecnológica y promoción comercial las cuales, representa un medio para la consecución de objetivos (Granto y Oddone 2010, 223-230).

En el campo de política exterior la ciudad se encuentra en dos ejes de trabajo: El primero es otorgado por iniciativas que descienden de la esfera del estado nacional, receptadas por el municipio mediante articulación y coordinación dentro de la gestión pública. Como segundo eje se encuentran iniciativas municipales, producidas por la descentralización, constituyendo a la política exterior de las ciudades. Bajo esta realidad la ciudad se enfrenta a un juego de doble nivel, conformado por la interrelación entre política nacional y política exterior, dando lugar a una dinámica de negociación y búsqueda de consenso en el nivel nacional, local e internacional conjuntamente. Para el correcto desenvolvimiento en esferas diplomáticas las ciudades deben regirse bajo el formato jerárquico inherente a las estructuras internacionales, como también debe definir las organizaciones de ciudades con las cuales realizara intercambios (Granto y Oddone 2010, 230-233).

Una vez que la ciudad asume su rol como actor subnacional dentro de la escena internacional, se somete a normas del derecho internacional público. Además al ser sujeto activo en la arena internacional demanda un espacio de reconocimiento en el ámbito de integración global y regional. Por lo cual, las interacciones subnacionales facilitan y validan la gobernanza territorial articulando intereses en nuevas estrategias corporativas, generando nuevos espacios en la gobernanza multinivel. A su vez, crea equilibrios territoriales y promueve el desarrollo de nuevas estrategias de desarrollo. Por tal motivo, se han establecido instituciones locales que promuevan la participación de la ciudad en esferas internacionales, siendo la gobernanza multinivel auxiliar en el refuerzo de procesos de descentralización local, como también procesos de integración

regional por medio de la recursividad organizacional. De esta manera, la complementariedad de procesos y recursividad organizacional estimulan la creación de diferentes escalas que forman parte de la gobernanza multinivel. Por lo cual, el concepto multinivel busca la atención sobre nuevos procesos o incluso nuevos modelos de sociedades políticas democráticas, con el objetivo de diseñar, desarrollar e implementar mejores políticas públicas (Granto y Oddone 2010, 234-238).

La sociedad local dentro del sistema de interacción multinivel, comprende la política local como sinónimo de gobernanza municipal. En este sentido, se han inaugurado nuevos procesos caracterizados por mayor participación de actores privados en decisiones públicas. El involucramiento de actores privados responde a una estructura de poder con gran capacidad de influencia en la comunidad local, en la configuración de coaliciones que orienten la agenda y la acción municipal. La lógica imperante de los actores se da por el poder situacional de estos, sin embargo esta depende de los costos de oportunidad de los actores. Así, la sociedad política local debe comprender y asumir su interacción multinivel, como espacios de relaciones interdependientes (Navarro, 2004: 2 - 6). El efectivo desarrollo de las acciones dentro de la dependencia se sujeta a la coexistencia entre actores gubernamentales, no gubernamentales y gobiernos nacionales, comprendidos como sistema internacional, considerando la dependencia de gobiernos frente a mercados internacionales y esferas político-económicas. Esta relación es un patrón de coordinación del orden en las interacciones (Bevir 2010, 17-38).

La gobernanza multinivel resalta la importancia de situar al gobierno local en su entorno institucional, dentro del cual cada elemento que compone el sistema de gobierno es fundamental para el sistema de interacción, ofreciendo diferentes estructuras de oportunidad para la acción local. Las mencionadas estructuras de gobernanza local se contextualizan a la realidad nacional de cada país y ciudad, instrumentando los objetivos por medio de dependencias institucionales y políticas específicas. Es así que basado en las condiciones locales, se procede con el desarrollo de sistemas articulados que representen los intereses de actores participantes en la interacción. Sin embargo, todas las aplicaciones de intercambios dependen de dinámicas económicas municipales, ingresos propios materializados en tasas e impuestos, por lo cual los gobiernos municipales actúan bajo diferentes contextos de negociación, adaptándose a diferentes regímenes. Por lo cual,

la efectiva implementación de acciones dentro de esta interacción depende de la coexistencia entre los actores involucrados (Navarro 2004, 6-8).

2. La Naturaleza de los Organismos Internacionales

Los Organismos Internacionales se caracterizan por tener ciertos elementos comunes. Primero, un documento jurídico creador que permita la integración por la figura de sujeto de derecho internacional público. Segundo, ser organismos gubernamentales que cuenten con una sede y sean permanentes. Tercero, poseer su propio financiamiento caracterizados por un conjunto de ítems que componen su estructura orgánica. De esta manera, deben contar con una asamblea deliberante de carácter plenario, seguido por un órgano ejecutivo que ejercen funciones de acuerdo a sus estatutos. Por otra parte, debe contar con un órgano administrativo, encargado de ejecutar las decisiones del cuerpo deliberante. El campo de acción de los organismos se limita a los estamentos contemplados en el ámbito de su creación. Considerando las limitaciones del sistema, la competencia de este adquiere un carácter global, pues para el tratamiento de temáticas tiene la facultad de crear organismos subsidiarios y fortalecerlos con sus respectivos mandatos (Figuroa 2010, 74-78).

La gobernanza de los organismos internacionales está regida por los estados dado que estos poseen el poder de toma de decisiones dentro de los organismos, por tal motivo, la organización internacional no tiene supremacía jerárquica sobre los estados miembros. Hay tres formas de comprender a los organismos y su función: Iniciando, con la instrumentación de éste en la política exterior, debido a la utilización de esta institucionalidad para la promoción de propósitos políticos, caracterizado por el uso de este espacio como foro político transformándose en una tribuna para la diplomacia, negociación, intercambio de información, validación o justificación de acciones, coordinación de políticas y estrategias multilaterales. La otra función, que cumple el organismo es el de actor político, ya que recibe la influencia de miembros con mayor poder político. La eficiencia depende de la práctica política censurado o validando agendas de acuerdo a intereses y alineaciones políticas practicadas dentro de la organización. De este modo, se evidencia que el poder de los organismos radica en los estados, independientemente de la autoridad encargada del mismo (Figuroa 2010, 77-78).

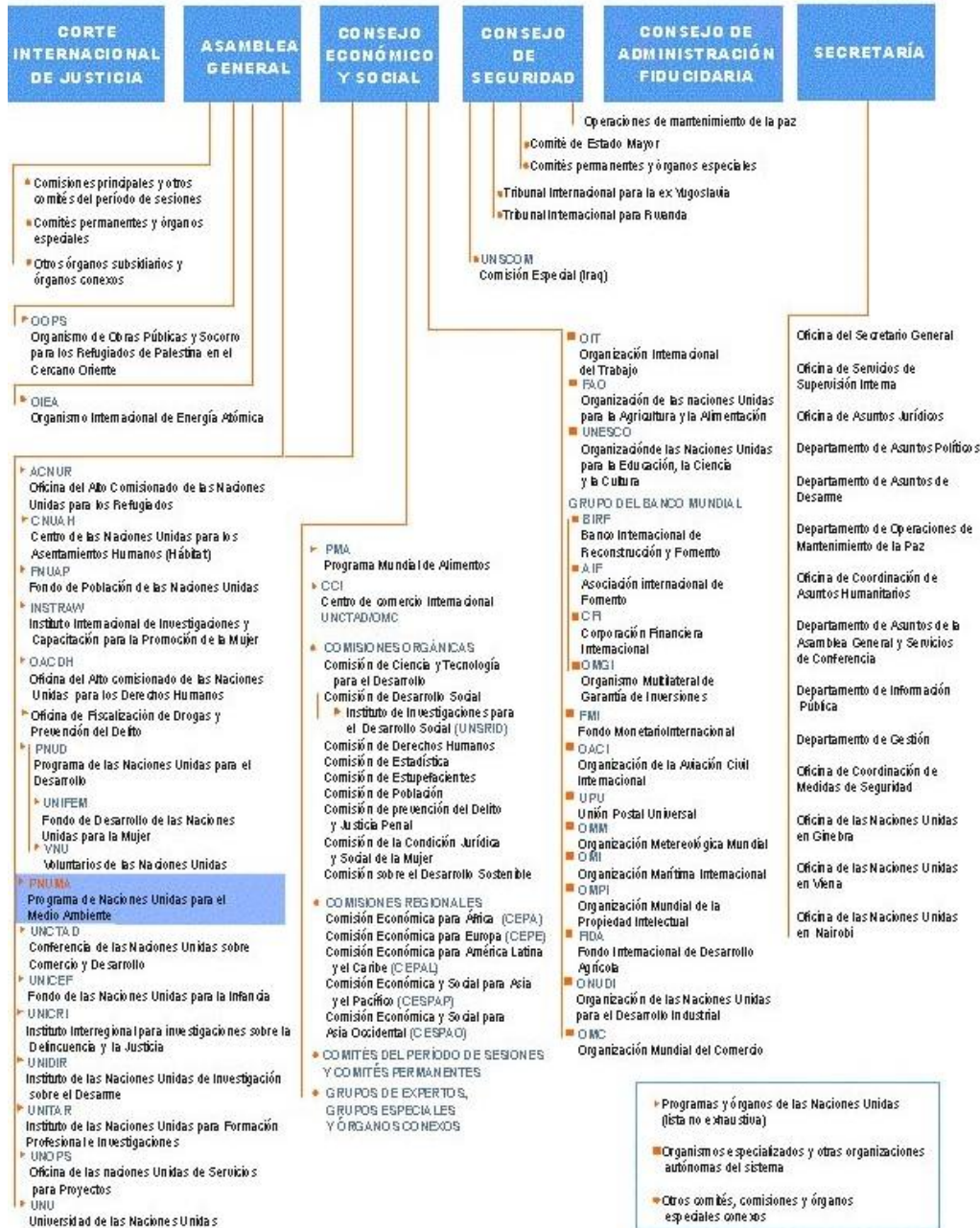
3. El Sistema de Naciones Unidas para comprender el trabajo de la Agencia Hábitat

El documento legal fundacional del SNU es la Carta de las Naciones Unidas, en el cual se expresan los anhelos y aspiraciones de los miembros del organismo en busca de un mejor planeta. Este documento contiene principios bajo los cuales se estructura el organismo, define la operación institucional y representa el marco legal obligatorio para los estados miembros. El organismo se basa en la igualdad entre los estados, por lo cual no se reconoce autoridad gobernadora de mayor jerarquía, por tal razón todos los integrantes poseen un voto en la Asamblea General. Adicionalmente, es responsabilidad de los estados completar de buena fe las obligaciones asumidas bajo la carta, afirmando la norma de tratados del derecho internacional *Pacta Sunt Servanda*. De igual manera, la carta es clara al puntualizar que la ONU *“no posee autorización para intervenir en asuntos competentes de la jurisdicción doméstica”* (CNU 1945) excluyendo la aplicación vinculante de los Derechos Humanos y programas de desarrollo entre otros.

La ONU posee una estructura de seis cuerpos, conformados por: El Consejo de Seguridad, La Asamblea General, El Consejo Económico y Social, El Consejo de la Administración Fiduciaria, La Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Estos organismos han cambiado con el tiempo debido a presiones internacionales, influencia extranjera o causado por la interacción con otros organismos. Adicionalmente, existen 16 organismos establecidos independientemente, que constituyen agencias especializadas como: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social poseen una gran cantidad de programas, fondos y organismos subsidiarios, como ejemplo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, estos se encuentran dentro de los programas y fondos del Consejo Económico y Social. La capacidad de estas instancias de crear organismos es facultada por la Carta de las Naciones Unidas capítulo tres (Karns y Mingst 2004, 99-101).

Organigrama No. 1

Organigrama Organización de Naciones Unidas



Fuente: Organización Naciones Unidas (2016)

La Comisión Económica y Social es un organismo pequeño y muy general, representando una de las mayores complicaciones del SNU debido a la cobertura de una amplia área de actividades, generadora de la mayoría de gastos y con el mayor número de programas. La responsabilidad en coordinación acciones, investigaciones, preparación de reportes, generación de recomendaciones, preparación de convenciones y conferencias corresponde a esta dependencia de la organización. Pese a la gran responsabilidad de este cuerpo, el mismo no posee control sobre los presupuestos y la administración de las agencias especializadas. Por otra parte, para que la agencia cree una convención multilateral requiere aprobación de la Asamblea General, por lo cual las reuniones se realizan con frecuencia anual y las decisiones se toman mediante votación con mayoría simple. Las coordinaciones que realiza este organismo se da con sus órganos subsidiarios, comisiones funcionales, comisiones regionales y agencias especializadas, priorizando temáticas relacionadas con los derechos humanos y desarrollo (Karns y Mingst 2004,114-118).

La agencia especializada ONU Hábitat desarrolla desde 1976 la Conferencia Hábitat, en el cual se determinan focos específicos de acción. De esta manera, desarrolla iniciativas que buscan apoyar a los gobiernos nacionales y subnacionales en la formulación de proyectos, iniciativas y programas masivos de mejoramientos de ciudades, de igual manera crea estrategias de desarrollo de la ciudad mediante amplias consultas entre actores urbanos. Mitigando el fenómeno de pobreza que afecta los asentamientos humanos, incorpora la dimensión territorial al desarrollo humano y ofrece toda la cooperación internacional oficial priorizada para los gobiernos locales (ONU Hábitat 1999). La contribución realizada para elaborar políticas urbanas nacionales incluye: Evaluación del país; Asesoramientos sobre cómo establecer procesos nacionales de participación; Documentación sobre buenas practicas; Análisis de instrumentos y políticas de planificación urbana; Facilidades para el dialogo local – nacional sobre reformas; Desarrollo de la difusión de la norma y empoderamiento de la política urbana a través de una amplia gama de actores (ONU Hábitat 2015).

4. Política y Políticas Públicas

Resulta coyuntural reconocer que todas las acciones de gobierno tienen una doble dimensión, política y técnica, involucrando un componente científico – técnico y otro normativo. Depende de esta bidimensional constituir una política pública que cuente con suficiente aceptación social para

producir los resultados esperados y alcanzar objetivos esperados, para esto debe existir la intención de los gobernantes para transformar hechos sociales. Por tal motivo, elaborar políticas públicas responde a intereses políticos que buscan dar legitimidad al régimen político de gobierno en su estructura y fortalecimiento. De esta manera, se contextualiza el cambio constitucional, mediante el cual se definen directrices para elaborar políticas públicas, como también competencias de los GAD, lo cual es validado por un contexto institucional que incluye un régimen político democrático y sistemas burocráticos (Aguilar 2012, 17-20).

Las políticas gubernamentales tienen naturaleza y sentido público debido a que se rigen por una normativa jerárquicamente superior, consecuentemente obedece y se somete a ésta. En la carta magna ecuatoriana se estima que la formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas deben garantizar derechos reconocidos por la Constitución. En este sentido las políticas se orientan a garantizar el cumplimiento de derechos constitucionales en materia de: Agua y Alimentación, Ambiente Sano, Comunicación e Información, Cultura y Ciencia, Educación, Hábitat y Vivienda, Salud, Trabajo y Seguridad Social. El efectivo cumplimiento de los derechos es guiado bajo el principio de solidaridad, por lo cual el estado garantizará la distribución del presupuesto para ejecutar políticas públicas en instancias de formulación, ejecución, evaluación y control, garantizando la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Por otra parte, la máxima autoridad administrativa de los GAD será el Alcalde, elegido por vía democrática mediante votación popular apegada a las leyes vigentes, quien será responsable de aplicar mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución. El DMQ constituye un régimen especial, ya que posee un Consejo Metropolitano encargado de la función legislativa municipal, y tiene competencias sobre varias parroquias rurales dentro de su circunscripción territorial (CRE 2008).

Dentro de los procesos de modernización de la ciudad, asumidos por la máxima autoridad administrativa del GAD, se debe considerar que la ciudad, actualmente se encuentra en procesos de redefinición estructural, funcional y de forma, por lo cual se han introducido elementos sociales incorporados dentro de agendas gubernamentales, sustentando la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales (Ziccardi 2009,28). En este sentido, el administrador del GAD asumirá la formación de una realidad urbana materializada mediante la praxis social, eliminando

estrategias e ideologías dominantes de la sociedad actual como proyecto de reforma urbana. Por tal motivo, las autoridades deben aceptar sus responsabilidades como fuerza política al instaurar modelos de gobierno para dar cumplimiento a las competencias y responsabilidades asumidas como autoridad. Consecuentemente el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de retorno hacia la ciudad tradicional, por lo cual la sociedad urbana debe hacer usos de los recursos científicos y artísticos para alcanzar una constante reinvencción y definición de sus formas, funciones y estructura (Lefebvre 1969, 122-139).

La vinculación entre acción pública y rol del estado es importante para comprender las dos esferas características del espacio público. Es así que las Políticas abarcan el concepto del fenómeno burocrático y políticas públicas. Por otra parte la Política se refiere al término que designa el espacio de competencia electoral. El campo de acción pública utilizado para analizar los diferentes lazos entre acción pública ordinaria, centrada en la competencia electoral y acción pública concreta, comprende un conjunto de actores y mecanismos que presiden la definición como también la práctica de las políticas públicas en diferentes procesos de regulación social. Los actores que poseen mayor poder de influencia son los actores políticos, debido a su poder de decisión que determina la orientación de la acción gubernamental y legitima mediante la práctica el régimen político (Surel 2006, 44-45).

La diferencia entre acción política y acción pública no es reciente. Existen brechas entre la decisión y los comportamientos o discursos de actores políticos. Estos elementos distintivos son asociados a la retórica que los actores políticos comparten durante la escena electoral. La interacción que complementa la política y las políticas públicas, se debe a la legitimidad otorgada por los *inputs* y *outputs*, condicionando la eficacia de la acción pública al nivel de resultados, puesto que un régimen democrático aplicará con mayor aceptación decisiones aceptadas por varios actores. Por otra parte el juzgamiento a la gestión ejercida por un poder con capacidad de toma de decisiones será mediada por su aplicación y eficacia dentro de una comunidad política, la cual obtendrá mayor legitimidad cuando los *outputs* confirmen los *inputs* (Surel 2006, 44-45).

5. Cambio de Políticas Públicas dentro de la Gobernanza Multinivel

El cambio de las Políticas Públicas es el resultado de acciones gubernamentales para adaptarse a procesos de mundo. La naturaleza del cambio es compleja por el carácter dinámico del proceso, existencia de múltiples causales, multidimensionalidad de las variables, el alto número de participantes y la interacción de los diferentes factores que influyen en este proceso. Por lo cual cabe enfatizar la influencia que recibe este proceso por el comportamiento de actores, el entorno de la unidad de análisis, los resultados del proceso y el privilegio de causales sobre otros. Esta transformación se opera por la participación activa de actores interesados frente a un problema o política, con el fin de influir en las decisiones cotidianas, definir acciones colectivas y operacionales (Real 2007, 1-27).

El cambio de la instrumentación para la elaboración de las políticas públicas responde a la variación de los patrones que han guiado la urbanización moderna de los últimos cien años. La realidad industrial de inicios de siglo se ha visto desafiada con un cambio en la distribución del mercado de trabajo, destinada a servicios y marcada por la dualización del mercado laboral y buenos salarios. Esta urbanización de mercado tiene el riesgo de crear ciudades segregadas, divididas en personas con trabajo de alto valor agregado y bajo valor agregado. Por lo cual, los modelos de urbanización deben asumir responsabilidades sociales. En este sentido, las autoridades locales no pueden dejar de ver los patrones laborales de los habitantes y el momento actual de la urbanización apegada a las aspiraciones ciudadanas del momento, desviándose de la tendencia pasada, guiada por asunciones de igualdad. Esto lleva a los gobiernos a seleccionar los instrumentos en apego a la actualidad urbana, en función de la capacidad de su estado y del grado de complejidad del espacio de política. De esta manera, la instrumentación cambia por la diversificación que ha tenido la familia, la composición de esta y el desconocimiento frente al futuro con la certeza de que será distinto (Clos, 2016).

Pese a que los procesos causales de la dinámica de políticas se caracterizan por su multiplicidad, este fenómeno es altamente influenciado por eventos macropolíticos ocurridos dentro de la arena de acción, como también sucesos acontecidos en unidades sub especializadas, actores organizacionales y coaliciones de actores involucrados en la materia. Como resultado de esto se considera un cambio de relaciones dentro del ámbito, comprendiendo un nuevo conjunto de

interacciones relevantes para el proceso considerado. Por otro lado, la explicación de causales debe considerar la complejidad inherente al proceso de políticas públicas, observando todo el sistema decisional constituido por actores públicos y privados activamente interesados en el programa de políticas, caracterizando: 1) Cambios endógenos, 2) La expansión de conflictos y 3) Los impactos exógenos. De igual manera, se enfatiza el papel realizado por actores racionales y limitados, como factores ideacionales de creencias, valores e ideas para comprender la producción de políticas, el comportamiento de los actores y sus decisiones (Real 2007, 6-9).

La gestión urbana, adoptó un conjunto de políticas e instrumentos para convertirse en un atractivo urbano de capitales en movimiento. En perspectiva histórica esto responde a la existencia de ciclos de privatización y nacionalización de lo local, pese a que en los últimos años procesos de privatización de servicios locales, se han reducido debido a un debilitamiento ideológico (Germà, 2006). Sin embargo, la planificación urbana orienta sus acciones a cuestiones anteriormente desatendidas. Pese a lo expuesto, se evidencia que la industria e inversión inmobiliaria, por su aproximación internacional tiene impacto sobre las estrategias locales (De Mattos, 2008). De este modo las asociaciones público-privadas, se convierten en un instrumento nuevo gestión urbana (Lungo, 2005).

La autoridad estatal al ser el centro de la gobernanza y otorgar competencias a los GADs, convierte al desarrollo local en un marco instituyente, que utiliza el territorio como plataforma de lanzamiento de iniciativas, proyectos y acciones colectivas cuyo modelo de gestión pública de proximidad aporta a la democracia directa (Klein, 2005). De esto se deriva la innovación local, referente a la creatividad en maneras de atender problemas públicos, facilitando la planificación estratégica participativa como modelo idóneo para ordenamiento, económico, social y físico de los territorios urbanos. La generación de un espacio local, para un grupo de actores gubernamentales y no gubernamentales, permite organizar de manera diferente los recursos que dispone para solucionar problemáticas locales (Cabrero, 2008). Sin embargo, las limitaciones de aplicación de este modelo se generan a nivel local, por tal motivo, la mayor eficacia, se da al incorporar iniciativas locales dentro de proyectos de desarrollo nacional. Por último, el plan estratégico urbano debe otorgar la posibilidad de aportar a la construcción de sociedades locales con una escala de valores basadas en criterios de solidaridad (Rofman, 2006).

A partir de la transformación de los mecanismos de gobernanza local, se presentan oportunidades de reconstrucción de vínculos políticos, traducido en instituciones territoriales dentro de la recomposición política jerárquica. La función del estado benefactor se introduce como una estrategia de adaptación a la globalización desde una esfera de democracia metropolitana. Al interior de estas estructuras se conciben colectividades barriales en procesos de construcción de formas particulares de desarrollo local, presentándose como alternativas frente a poderes estatales y privados. La participación de la sociedad civil, destaca la importancia de los efectos de localidad, por lo cual, es prudente la participación civil en políticas destinadas a la globalización económica y competencia territorial como mecanismo de adaptación. Bajo estas circunstancias las competencias del estado benefactor resultan imprecisas para la aplicación en una esfera metropolitana, fortaleciendo a la institucionalidad local (Jouve, 2004).

Los nuevos modelos de gestión se explican, a partir de dificultades presentadas por varios estados para sostener el crecimiento económico, el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos. Convirtiendo a la reforma administrativa como una urgencia a ser aplicada en una dimensión estatal. Los objetivos de la reforma vinculan a los gobiernos en el cumplimiento de su misión pública y la eficacia de su ejecución. De esta forma, los principios administrativos, adoptados por la función pública representan un conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado. La aplicación del concepto de Nueva Gestión Pública (NGP) en la realidad latinoamericana considera como ejes principales: La reducción del tamaño del sector público, descentralización de organizaciones, jerarquías aplanadas, ruptura del monolitismo y especialización, desburocratización y competencia interna, desmantelamiento de la estructura estatutaria, clientelización, evaluación y el cambio cultural (Aguilar, 2009).

La gerencia pública municipal ha adoptado una planificación estratégica como herramienta de gerencia, con la cual se observa la dinámica del mercado y factores como eficiencia, eficacia y legitimidad, como prerequisites para la supervivencia de las agencias del gobierno. Por otra parte, esta herramienta permite la unificación de agentes involucrados en gerencia pública municipal, para focalizar acciones que generen mayor impacto. Estas medidas, brindan mayor legitimidad al accionar municipal por adaptación de políticas que incorpora demandas

ciudadanas, generando mayores niveles de credibilidad y confianza del público, facilitadas por la flexibilidad de herramientas para realizar ajustes. De esta manera, la gerencia pública municipal se constituye en un método de análisis, apoyo y soporte para la conducción gubernamental. Sin embargo, hay un dilema que genera este planteamiento administrativo referente a la privatización de servicios municipales, dentro de las nuevas estrategias para el manejo de sistemas de producción y distribución de servicios (Cabrero, 2000).

La gerencia pública municipal en su apoyo para conducir la acción gubernamental, influenciada por los nuevos modelos de gestión, aplicados por los GADs para superar las dificultades y sostener el bienestar de los ciudadanos, utiliza las políticas como herramientas político administrativas para mitigar la realidad industrial y su urbanización de mercado. Los elementos mencionados son parte del gran espectro de instrumentos a ser considerados por la política, evidenciando la complejidad del espacio de acción de las políticas. Estas interacciones resultan relevantes dentro del proceso ya que considera un nuevo conjunto de interacciones, dinámicas, variables ejecutivas y organizacionales para la autoridad local. Sumando a esto, el territorio como plataforma de iniciativas y acciones colectivas de proximidad, aporta con instrumentos para las políticas sumando valores, creencias e ideas a la producción de estos instrumentos normativos, considerando las limitaciones de aplicación de decisiones a nivel local y la influencia multinivel obtenida por atribuciones jurídicas normativas de los gobiernos locales dentro de una estructura estatal. Constituyendo a las políticas como herramientas para la generación de cambios.

6. Instrumentación de Políticas para mirar el cambio en la Política Metropolitana

Siendo la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda el campo a ser estudiado, la metodología, forma y procedimientos que se utilicen para observar la norma deben ser los más aproximados a la hipótesis que se desea demostrar. Por tal motivo, el análisis de la legislación metropolitana busca responder la interrogante acerca de la incidencia implícita y explícita de organismos internacionales en la política pública local, enfocándose en la alineación a los principios propuestos por la ONU y prácticas de la Agencia ONU Hábitat. En la actualidad, debido a las diferentes perspectivas académicas, institucionales u operacionales que estudian las políticas públicas la metodología seleccionada para este estudio es la propuesta de Howlett 2011.

El elemento central a ser observado es: Política Municipal de Hábitat y Vivienda. Toda vez que este proviene del núcleo de la administración pública municipal y puede orientar sus actividades en función de criterios sectoriales y funcionales de la política. Sustentándose en los recursos municipales y la incidencia que tiene sobre la producción de bienes y servicios de una sociedad. Por lo cual, se procederá a identificar los componentes de la política utilizando herramientas de desagregación y reconstrucción de políticas, identificando al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Comisión Especial de Vivienda, dentro del Consejo Municipal del DMQ y la Secretaria de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda como las principales instancias municipales que participaron en la elaboración del documento. Otros elementos constructores de la norma, como resultado de procesos de participación y cooperación, son visibles al momento de estudiar el rol de los actores ciudadanos y la legitimidad social que ofrece su participación. Debido a esta interacción la presencia de los principios propuestos por Naciones Unidas se evidencia en el relacionamiento y las prácticas que tenga la autoridad o los actores ciudadanos con la Agencia ONU Hábitat.

Partiendo de un análisis que considera el contexto estatal y la política, se determinan los elementos constructores de la política, los cuales son el resultado de varios procesos de participación y cooperación realizados en diferentes espacios. La finalidad del análisis es la mejora en los métodos de identificación de componentes de las políticas, como también los problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición de desempeño. Los procesos analíticos, revierten el camino de elaboración de la política para fines investigativos, lo cual dependiendo del propósito puede variar hacia inquietudes puntuales que se desea observar, esta metodología permite la revisión de la construcción normativa (Parson, 2007).

El acertijo colectivo de formulación de políticas públicas por parte de la sociedad implica un nivel de conocimiento, manejo y dominio de la temática que formula la política. Dentro de este acertijo las principales definiciones que se mantienen durante todo el proceso de elaboración de las políticas son la determinación del problema y la agenda. En este momento las ideas, conceptos, teorías y marcos analíticos juegan un rol importantísimo para brindar orientación a la sociedad y canalizar sus conocimientos hacia un claro desarrollo del problema y acciones a

realizarse en el tiempo. La sociedad, guiada por la autoridad y apoyada por los diseñadores de políticas públicas identifica y determinan el aspecto social del problema, lo cual abastece de insumos para orientar la discusión frente al conflicto y jerarquizar prioridades para el lineamiento de una agenda de acciones (Parson, 2007).

El poder ejecutivo al ser un núcleo de la administración pública es el que tradicionalmente se encuentra facultado de implementar las políticas públicas, reflejando los esfuerzos sociales para brindar una solución a cuestiones propias del desarrollo de sociedades cada vez más compleja. El otorgamiento de una especialización ha permitido que las unidades estatales orienten su actividad en alineación con criterios sectoriales y funcionales, lo cual en muchas ocasiones impiden realizar un trabajo objetivos por su distanciamiento de intereses y valores sociales de mayor trascendencia. Por el cual, la interdependencia emerge como solución en la unificación de objetivos, integración, coordinación de esfuerzos y direccionamiento de actividades desarrolladas para mantener una íntima asociación a la idea de sistema. La interdependencia se convierte en un elemento estructural que facilita las interacciones, es así que la dependencia mutua generada por el intercambio es un componente fundamental de la burocracia, brindando jerarquía al manejo de relaciones y comunicaciones, en los diferentes niveles de interacción (Oszlak, 1980).

Las estructuras jerárquicas-normativas implícitas de los diferentes niveles de gobierno, facultadas para determinar un problema, una agenda e implementar las políticas nos invita a determinar de qué manera la gobernanza orienta las políticas públicas. Por lo cual es necesario comparar la incidencia de diferentes modos de gobernanza en una política pública, para lo cual se deberá determinar las características de diferentes estilos de política, determinadas por la definición de los límites y dimensiones sectoriales, como también de componentes y dimensiones instrumentales de la política metropolitana (Howlett, 2011).

Para los fines de evaluación la metodología propone diferentes dimensiones, la dimensión sustantiva alude a maneras en que un gobierno incide en la producción de bienes y servicios de una sociedad, mientras dimensiones procesal se refiere a maneras en que incide en las relaciones entre los actores estatales y no-estatales. El ejercicio de evaluación bajo modelo de Howlett, este parte de la tipología de instrumentos elaborada por Christopher Hood (1986) que parte de la

dimensión del poder ejecutivo y los recursos que este posee considerándolos como estatales. De esta manera la tipología, conocida como NATO que significa Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, considera a estas puntualizaciones como los insumos estatales (Howlett y Ramesh, 2003). Adicionalmente, esta metodología nos permite clasificar cuatro tipos de instrumentos contemplado dentro del poder estatal los cuales se concentran en elementos de información, relacionados a los normativos, contemplados dentro de criterios económicos y relacionados a estructuras y organización (Howlett, 2011).

Los recursos que analiza la metodología NATO consideran instrumentos legales y normativos de diferentes instancias de gobierno e institucionalidades que se involucran en la elaboración de la política. De igual manera, se observa el factor corporativista, que incorpora actores autorizados que operan como entidad reconocida ante la ley, que pueden poseer un carácter público o privado con conocimiento en la materia. Adicionalmente, se considera al mercado como elemento analítico que incorpora un conjunto de procesos de intercambio de bienes y servicios lo cual facilita determinar el campo de oferta y demanda de las acciones a desarrollarse en la política. Finalmente se considera las redes organizacionales, redes de autoridades, redes de financiamiento y redes de información como sistema de comunicación para el intercambio de información en una dinámica de *inputs* y *outputs*.

La Gobernanza Multinivel se adapta a esta metodología incorporando sus diferentes recursos dentro del análisis, lo que significa la integración del organismo internacional como una entidad con mayor jerarquía internacional. Transformando el proceso de interpretación tradicional de lo local por la integración de nuevas dinámicas de interacción influenciadas por agentes supranacionales. Por otra parte, la metodología NATO permite agregar elementos políticos, económicos y sociales, propios de gobernanza multinivel. Al desagregar los aspectos legales la metodología permite enfatizar el rol de los diferentes modelos de gobernanza dentro la elaboración de políticas metropolitanas, dotando de herramientas analíticas que facilitan determinar la incidencia del organismo internacional en la política local. Las autoridades con mayor poder de decisión dentro del proceso de elaboración de la política serán identificadas por el rol que desempeñen en la concepción del instrumento normativo, misma función que se relaciona con el financiamiento que otorguen para la elaboración del instrumentos normativo. Por

último, conocemos que el organismo internacional utiliza redes para participar en estos procesos, mediante la metodología se identificara la aplicación de este mecanismo dentro de la norma estudiada.

Tabla No. 1
Herramientas utilizadas por modos de gobernanza y categoría de recursos.

NATO Categoría de Recursos	Legal	Corporativista	Mercado	Redes
Organización	-Gobierno Directo -Tribunales Administrativos	-Empresas Estatales	-Privatización -Agencias Especiales de Operación -Alianzas Público Privadas	-Agencias de Clientes -Fuerza Laboral -Audiencias Públicas
Autoridad	-Leyes -Regulación Directa -Procedimientos Administrativos	-Comisiones de Regulación Independiente -Consejos de Asesores	-Desregulación -Regulación Voluntaria -Autorregulación	- Conferencias de Partes Interesadas -
Tesoro	-Impuestos -Seguros	-Subsidios, Prestamos -Grupos de Interés	-Incentivos Tributarios	-Creación de Grupos de Interés
Información	-Información del Producto -Campañas -Censuras -Secretos Oficiales	-Información Gubernamental -Campañas -Encuestas	-Levantamiento de Información Estadística	-Libertad de Información

Fuente: Howlett (2011)

La adaptación del modelo NATO de Howlett, nos brinda facilidad en el análisis por instrumentos. Lo que representa oportunidades para el adecuado abordaje de problemas más complejos, que también contemplan la optimización en la selección de instrumentos para determinar e identificar el cambio de políticas. Consecuentemente, se considera que un gobierno selecciona los instrumentos sustantivos en función de la capacidad de su estado y del grado de

complejidad del espacio de política. Por lo cual, los instrumentos procesales son elegidos en función de la legitimidad social y sistémica contenida dentro de los marcos normativos y alcances propios de la política puesta en observación bajo estos parámetros (Howlett, 2011).

Capítulo 2

Gobernanza Global y Gobernanza Local: Una revisión de la literatura

Los niveles de observación se realizan desde la unidad micro, GAD o Municipio de Quito y las posibilidades concretas inmediatas disponibles para su relacionamiento con los organismos internacionales, dentro de la gobernanza global. De esta manera, la observación no descarta elementos provenientes de acciones internacionales realizadas desde ONU mediada por los acuerdos macro entre el SNU y la República de Ecuador, como también la adopción de tratados y convenios internacionales vinculantes y no vinculantes del cual el estado ecuatoriano es signatario. La motivación de incorporar ambos criterios de observación responde al modelo constitucional ecuatoriano que deriva la responsabilidad ejecutiva a los GADs en garantizar derechos en la jurisdicción local. Por esta razón, este trabajo no observa un problema internacional, sino una institución burocrática internacional con su propio ordenamiento jerárquico como un cuerpo intergubernamental.

La adhesión de estados a organismos internacionales y la adquisición de compromisos en materia urbana, en el caso de Ecuador culminan en el accionar ejecutivo de los GADs. Por esta razón, resulta importante abordar la relación de gobiernos locales y gobernanza local con los organismos internacionales y de gobernanza global en políticas de hábitat y vivienda. De esta manera, considerando la escasa bibliografía en materia de políticas urbanas de hábitat y vivienda en la región, la pertinencia de este caso parte desde la gobernanza local y su interacción con la gobernanza estatal y global, constituyendo una relación jerárquica en la cual ONU posee supremacía. Por lo cual, la literatura seleccionada genera acertadas condiciones de aprensión y aproximación a los elementos constitutivos de la hipótesis acercándonos a casos prácticos de territorialización, interacción de actores de diferentes instancias de gobierno, desarrollo de nuevos modelos de gestión y captación de financiamiento. La selección considera realidades geográficas, de gobernanza multinivel, de organismos internacionales, de interacciones urbano globales y territoriales que hayan sido cuantificadas y estudiadas; generando la atmósfera internacional en la que Quito y ONU Hábitat se desenvuelven para responder a la incidencia del organismo internacional.

1. El Problema de los Gobiernos en Vivienda y Hábitat

Expongo como punto de partida para comprender la evolución de hábitat y vivienda la vinculación entre la ONU con las políticas relacionadas a los asentamientos urbanos de países que poseen en su territorio una oficina del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos. Posterior a una minuciosa búsqueda he recolectado una serie de bibliografía de académicos e instituciones que han trabajado con políticas de hábitat y vivienda dentro de sus obras, que en la actualidad alimenta las dimensiones de esta temática brindándonos elementos para comprender la evolución, prioridad y adaptación de las políticas urbanas. De igual manera, se presentó diferentes políticas de hábitat iniciando con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos implementada por el gobierno de Costa Rica en el 2012. Seguido de esto, explico la Política Integral del Hábitat desarrollada por el gobierno Colombiano en la primera década del nuevo milenio. Posteriormente, abordaré la Política Habitacional de Brasil, ejecutada durante el gobierno del Ex presidente Lula da Silva. Presento la evolución de estos documentos de manera cronológica resaltando los periodos históricos en los cuales se evidenciaron saltos significativos para el abordaje de la temática de asentamientos humanos hasta alcanzar su vinculación con el organismo internacional. Finalmente, en forma de conclusión puntualizó la actualidad de temáticas que se engloban dentro de la conceptualización de vivienda y hábitat.

Resulta importante comprender que las particularidades de las políticas urbanas habitacionales han sido altamente influenciadas por los contextos históricos macro económicos nacionales, los cambios constitucionales como también los normativos legales, la creación y participación de diferentes instancias públicas que han permitido dar un giro a las condiciones de asentamientos humanos en los diferentes territorios. Como resultado de los esfuerzos nacionales para la elaboración de las políticas de hábitat y vivienda de los diferentes países, se realizaron diagnósticos que permiten comprender la dimensión de la problemática abordada en la actualidad. Adicionalmente, se considera el marco legal actual de cada país, como también la normativa internacional adscrita por el país emisor de la política habitacional. Por otra parte, hay que observar la visión política que impulsa el nuevo documento normativo, como elemento inherente a las sociedades democráticas contemporáneas y por tal motivo resulta relevante su incorporación dentro de la política.

El interés por atender las necesidades habitacionales de los hogares latinoamericanos se remontan a inicios del siglo XXI, debido a la influencia y evolución de los procesos democráticos regionales. Esta preocupación inició para dar atención de los problemas críticos de salubridad de la población, principalmente por el acceso de los hogares a servicios básicos de acueductos y alcantarillados. Por otra parte, actualmente la motivación está orientada a producir vivienda relacionada a la calidad habitacional, seguridad en tenencia, el aporte al mejoramiento de la calidad de vida y lucha contra la pobreza. Además de los objetivos sociales mencionados es importante incorporar objetivos económicos, como la generación de empleo e incidencia de la edificación en el Producto Interno Bruto (PIB). Por tal razón, se puede dividir la política en periodos Higienistas; Institucionales; de Transición; de Corporaciones de Ahorro y Vivienda de mercado (MVCT 2014, 25).

2. Evolución de Política de Asentamientos Humanos en Costa Rica

La Política de Vivienda y Asentamientos Humanos en Costa Rica (PVAHCR) es el resultado de un proceso analítico reflexivo realizado sobre la realidad de los asentamientos humanos en los últimos años. Esta presenta la evolución de los cambios normativos legales relacionados al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), como elementos contextualizadores de la situación actual de vivienda. De esta manera, los principios de esta Política poseen un enfoque en derechos, orientados hacia todos los estratos socio económico con especial atención a la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social. Es así que el documento reconoce la necesidad de coordinación entre instituciones responsables, la organización civil, el sector privado, para el impulso de la vivienda adecuada y poli funcional, promocionando asentamientos humanos que generen integración, cohesión social, hábitat participativo, inclusivo y sustentable (GCR 2012, 3).

Los ejes temáticos considerados dentro de la política abordan aspectos político-administrativos, socioculturales, ambientales, físico-espaciales y económico-financieros, enfocados en la solución del déficit habitacional de quienes viven en condiciones de pobreza respondiendo a la fuerte influencia del sector de vivienda dentro de la economía nacional, como también una deuda histórica de acceso a vivienda para estratos medios bajos. Sin embargo, para el mejoramiento de las condiciones de vida se tomaran acciones en el campo de la seguridad, en el ejercicio de

ciudadanía activa, participativa, para el disfrute integral de los derechos humanos y el sustento material que mejore la calidad de vida. Por lo cual, se replantea el rol del estado en los siguientes aspectos: 1.- El control del mercado de vivienda, 2.- Las relaciones con las familias, la comunidad y el sector privado, lo que ha llevado a cambios en la naturaleza de los asentamientos humanos en materia operativa, cultural y ambiental (GCR 2012, 3-4).

El nacimiento del sector de la vivienda se remite al crecimiento de las ciudades del Valle Central costarricense y “muestra que el proceso se dio en forma espontánea y difusa. Primero se fueron construyendo las viviendas y posteriormente, la infraestructura, en forma reactiva y sin adecuada planificación” (GCR 2012, 3). Por tal razón, las necesidades de vivienda están resueltas por iniciativas locales y privadas. La Constitución Política de la República de Costa Rica incorpora las primeras menciones del rol del estado en la facilitación de vivienda y el derecho a la vivienda, es así que inicia el desarrollo de las primeras urbanizaciones de interés social dentro de una planificación estatal, urbana e integral. No es hasta la década de los 50s que la institucionalidad del sector vivienda crece y se refuerza, demostrado el continuo interés estatal en la materia mediante la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) orientada a la provisión de vivienda asequible y la planificación territorial del país. Posterior, a la primera Cumbre Mundial sobre Asentamientos Humanos (1976), en Vancouver Canadá, el gobierno destina un ministro sin cartera, a cargo del Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos, luego crea el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para cumplir los propósitos de la Agenda Hábitat (1986) (GCR 2012, 3-7).

Debido a fenómenos migratorios del campo a la urbe, la pobre respuesta del estado y el agotamiento de terrenos de bajo costo, la población conforma grupos e invaden fincas de propietarios privados, generando demandas hacia el estado de familias que viven en asentamientos informales. Las acciones de mitigación del déficit se orientaron al financiamiento para la compra, reparación, ampliación, mejoras o terminación de viviendas, como también obras mínimas de urbanización y de vivienda que permitan a las familias contar con calidad de vida; dotando y mejorando la infraestructura social, redes de provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación. En la actualidad, pese a que Costa Rica posee el déficit habitacional más bajo de América Latina y el Caribe esta cifra se centra en dos aspectos: 1.-

Problemas estructurales del inmueble que requieren reparación y 2.- Situaciones de hacinamiento (GCR 2012, 7-10).

La Política vigente ha considerado herramientas internacionales normativas y conceptuales para la política. Partiendo de la consideración del derecho internacional relacionado con el tema de la vivienda, como también la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (DVAH), en la que se reconoce a la vivienda como un derecho humano básico, por lo cual es obligación de los gobiernos asegurar su goce por parte de todas las personas. Además se ha tomado en cuenta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Humano (DRMADH) y la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (DEAH), donde se reconoce el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental, finalizando con la Declaración del Milenio (DM) de septiembre del año 2000, identificada como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (GCR 2012, 19-20).

La agencia de ONU Hábitat del SNU con sede en Costa Rica ofrece cooperación técnica que se traduce en apoyo a la eficaz gestión de los asentamientos humanos. La metodología utilizada concentra el trabajo interdisciplinario en diversas áreas, entre las que están el mejoramiento de barrios, la gestión local del riesgo de desastres, la equidad de género, la seguridad ciudadana, la buena gobernanza local, mediante la creación de observatorios urbanos y la conformación de procesos de planificación participativa (SNUCR, 2016). Por otra parte, las agencia de ONU Hábitat con sede en Costa Rica y El Salvador han desarrollado espacios de disertación al más alto nivel para el intercambio de experiencias en materia relacionada a los asentamientos humanos (ONU Hábitat, 2013). La incidencia de este organismo queda evidenciada en la promoción del mandato de las Naciones Unidas, los Derechos Humanos, como también el nivel de apropiación de la agenda internacional, los tratados, convenios y resoluciones de las conferencias sobre asentamientos humanos.

3. Políticas Públicas de Hábitat y Vivienda: El caso de Colombia

Los procesos relacionados al abordaje de la política de vivienda inician con la concepción higienista, en la cual el Estado reforma la constitución introduciendo profundos cambios en el país, consagrando la función social, propiedad y utilidad pública de la tierra urbano - rural. De esta manera, con preocupación por las condiciones de pobreza, la población ubicada en los quintiles más bajos se convirtió en sujeto y objeto de política de vivienda, para los cuales fue promovida la construcción de casas para obreros, como también granjas familiares. Las facilidades de financiamiento fueron brindadas por el Instituto de Crédito Territorial (ICT) enfocado en la construcción de vivienda rural. Las acciones mencionadas influenciaron en la constitución de bancos de materiales de construcción, como también el desarrollo de barrios modelo, concibiendo por primera vez una visión urbana (MVCT 2014, 26-27).

Durante la década de los cuarenta los modelos de política caracterizados por la intervención estatal basada en el mercado de vivienda, guiada bajo criterios de oferta y demanda, significó la ampliación de funciones y recursos fiscales asignados a instituciones públicas relacionadas con vivienda, para asegurar servicios públicos como acueductos y alcantarillados. Adicionalmente, el universo de la política se amplía por la incorporación de gobiernos locales, como también el aumento de la oferta de soluciones de vivienda. De esta manera, inician los programas de erradicación de tugurios debido al crecimiento de criterios normados que amplían los aspectos urbanísticos. A su vez, reduce costos de vivienda, por estímulos productivos y facilidades de importación de materiales de construcción mediante prefabricación. La orientación hacia la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo, crea estímulos para la inversión privada en vivienda, promoción de construcción de vivienda multifamiliar y la remodelación de zonas urbanas (MVCT 2014, 27-30).

El reforzamiento de la política de vivienda, dada por la creación del Fondo Nacional de Ahorro caracteriza al periodo de transición, en el cual la preocupación se concentró en la capacidad de pago de la población objeto de política. De esta forma, la normativa ofrece una solución en problemas habitacionales considerando su efecto económico y social en la población. La visión económica reconoce al sector de la construcción como líder nacional en generación de riqueza mediante la creación masiva de empleo con eslabonamiento en otros sectores económicos, con

capacidad de financiamiento y ahorro sin necesidad de importación tecnológica significativa. Consecuentemente, este reconocimiento sienta bases para el siguiente periodo de política en Colombia, la cual se destaca por una fuerte inversión del sistema bancario en el financiamiento, oferta y generación de vivienda para iniciativas privadas. Es así que surgen dos formas de producción de vivienda relacionadas con el sector privado y asociaciones de vivienda, asumiendo las principales variables de vivienda social (MVCT 2014, 34-35).

El cambio constitucional de 1991, la resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Conferencia de Hábitat II en Estambul; representan un punto de robustecimiento legislativo en materia de vivienda, complementado las normas de corporaciones de ahorro y vivienda, como también formulando una política de vivienda fortalecida por el Plan Nacional de Desarrollo Cambio con Equidad y nuevas iniciativas metodológicas para la estimación de los déficits. Destinada a segmentos de vivienda social, priorizando la participación del sector privado, la política enfoca su lucha contra la pobreza. Durante este periodo se finalizan procesos que marcaran pautas temáticas de vivienda para el futuro, principalmente relacionadas a descentralización, gestión vertical, financiación y producción de vivienda social para reducir el déficit cuantitativo, superando condiciones de informalidad e ilegalidad. Influenciados por el Consenso de Washington, promocionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), transformado el rol del estado en el abastecimiento de bienes y servicios públicos, para facilitar el desarrollo económico, priorizando la distribución del ingreso, calidad de vida, formación del capital humano, educación, desarrollo de infraestructura y comunicaciones. (MVCT 2014, 36-45).

En la actualidad Colombia posee una posición de alto reconocimiento en el escenario internacional en los aspectos relacionados a los asentamientos humanos. Este reconocimiento se oficializó cuando la ONU seleccionó a Medellín como la ciudad sede del séptimo Foro Urbano Mundial. Bajo el lema "*Equidad urbana en el desarrollo. Ciudades para la vida*" (ONU Hábitat 2014) la ciudad recibió aproximadamente diez mil asistentes de 150 nacionalidades incluidos Jefes de Estado o Gobierno y Ministros. Pese a que la declaratoria no posee un carácter vinculante ni de obligatorio cumplimiento para los estados, pauta líneas de acción en el planteamiento de ciudades hacia temáticas relacionadas al transporte, resiliencia, finanzas locales

y planificación urbana, ofreciendo una visión integral hacia el tratamiento de estos (ONU Hábitat 2014). La agencia de ONU Hábitat actualmente desarrolla proyectos en las zonas urbanas de Manizales, Santa Marta y Bogotá. Uno de los proyectos más destacados es la Estrategia Urbana Nacional, encargada de brindar apoyo técnico al Departamento Nacional de Planeación para formular Políticas Nacionales que fortalezcan el sistema de ciudades. Otro actor involucrado es la Asociación de Ciudades Capitales con la cual desarrollan capacidades para la promoción de una agenda común de desarrollo urbano sustentable armonizando las iniciativas locales existentes (ONU Hábitat 2014).

4. Evolución de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en Brasil

El tratamiento que ha recibido el problema de vivienda en el Brasil ha ido evolucionando según los obstáculos y desafíos de orden financiero, institucional y urbanístico relacionado a este. Es así que las primeras acciones elaboradas para mediar la problemática fueron ejecutadas durante el gobierno militar en 1964 como respuesta a una fuerte crisis de vivienda. Los síntomas de ese entonces enfatizaban la acelerada urbanización nacional, por lo cual las medidas empleadas representaban la aprobación político electoral de masas urbanas hacia el régimen. Consecuente, se crea una política permanente de financiación capaz de estructurar al sector de la construcción civil habitacional, representando un dinamismo económico por la generación de empleo y fortalecimiento del sector de la construcción civil (Bonduki 2008,1-2).

Hasta 1986 Brasil se destacó por poseer una política nacional de vivienda impulsada por el Sistema Financiero de Habitación (SFH). Esta estructura institucional más una red de agentes promotores financieros privados y estatales fueron capaces de implementar a gran escala las acciones necesarias en el área habitacional. Los resultados del financiamiento se materializan en la construcción de 4,3 millones de nuevas unidades, sin embargo persisten falencias en el direccionamiento de recursos priorizando la producción de vivienda de propiedad, descuidando procesos alternativos. Consecuentemente, inicia un proceso intenso de urbanización salvaje e informal, cayendo en un periodo caracterizado por procesos de administración autoritaria, inexistencia de participación ciudadana en programas y proyectos, falta de control social para gestionar recursos, ausencia de estrategias para incorporar procesos alternativos de producción

de la vivienda, autoconstrucción, significando un retroceso a las acciones realizadas anteriormente (Bonduki 2008, 2-3).

Durante el periodo de redemocratización, alrededor de la década de los 80s y 90s se observa una transformación referida al vaciado de las competencias, ese momento marchita la existencia de la política nacional de vivienda. Durante esta etapa las competencias de vivienda se encontraban subordinadas bajo siete ministerios. Adicionalmente, las fuentes de financiamiento fueron debilitándose hasta su desaparición, por esta razón los problemas de vivienda se agravaron debido al empobrecimiento. Esta fase de la política habitacional denominada post-SFH, puede considerarse como periodo de transición caracterizada por la ausencia de un órgano rector estatal y la presencia de municipios debido al vacío existente en esta materia. En esta fase surgen acciones tradicionales mediante programas que incorporaban estímulos a los procesos participativos y auto gestionados, nuevos conceptos como desarrollo sostenible, el reconocimiento de la ciudad real, proyectos integrados y articulación con la política urbanística (Bonduki 2008, 4).

La Secretaria de Política Urbana, es la gestora del sector habitacional, motivo por el cual divulgó el documento denominado Política Nacional de Habitação (PNH), realizado en el contexto de preparación para la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Hábitat II Estambul, cuyos antecedentes se refieren al *“reconocimiento de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos”* para tratar temas de importancia a escala mundial: *“Vivienda adecuada para todos”* y *“Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”* (ONU Hábitat 1996). Posterior a esto se produjo el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), que incorporaba la adquisición de inmuebles usados. Esta nueva política permitió generar efectos desfavorables, desde el punto de vista social, económico y urbano, debido a que su implementación no significó resultados positivos en el combate al déficit habitacional (Bonduki 2008, 5-6).

La presencia de organizaciones sociales buscaron un equilibrio en cuestión de vivienda, es así que surge la propuesta Instituto Ciudadania, considerando criterios de todos los niveles de

gobierno, sector privado, ONG's, universidades y movimientos sociales. El objetivo se concentró en transformar la vivienda en una prioridad nacional, garantizando a todo ciudadano brasileño una vivienda digna, incorporando medidas de orden institucional, financiera y técnicas (Bonduki 2008,11-13).

La creación del Ministerio de las Ciudades, institucionaliza la incorporación de áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y planificación territorial, constituyéndose en un órgano estatal responsable de la problemática de vivienda. Las competencias del ministerio se concentran en la coordinación, gestión y formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, incorporando criterios del poder público, movimientos sociales, entidades empresariales, sindicatos, universidades, asociaciones profesionales, concesionarias de servicios públicos, entidades de representación a nivel de concejales, ONG's e institutos de investigación. Este proceso posibilitó la construcción de una verdadera política nacional para las ciudades, articulándolo con programas de inversión, como también captación de recursos del mercado por la obligación de inversión bancaria hacia este sector, lo que ha llevado a considerar este proceso como un boom inmobiliario (Bonduki 2008,14-20).

En la actualidad ONU Habitat y el gobierno de Brasil realizan estudios temáticos cuyo objetivo es la presentación de recomendaciones para políticas públicas en temas relacionados al desarrollo sostenible. Las temáticas abordan aspectos referentes a saneamiento básico, vivienda social y movilidad humana. Por parte del gobierno brasilero los ministerios de Medio Ambiente, de las Ciudades y de Relaciones Exteriores participaron junto a la ONU en esta iniciativa que busca comprender el impacto y consecuencias del desarrollo económico en los procesos de urbanización de países emergentes con énfasis en Brasil. De esta manera, la producción académica realizada por el gobierno constituye documentos importantes en el proceso preparatorio para la Conferencia Habitat III debido al aporte para definir el papel de las ciudades de países en vías de desarrollo (ONU Hábitat 2016).

Las aproximaciones estatales para el tratamiento del hábitat y vivienda desde la incidencia internacional responden a categorías que poseen la vivienda como derecho humano básico. A partir de este estatus, los gobiernos adoptaron medidas para el mejoramiento de las condiciones

de vida de los ciudadanos, evolucionando hasta convertirse en políticas estatales. Los principales argumentos impulsados desde los gobiernos y organismos internacionales se refieren a la lucha contra la pobreza. Partiendo de este, la provisión de servicios básicos y condiciones de salubridad marcaron las primeras acciones gubernamentales para mitigar el problema de vivienda, estos esfuerzos estatales son dependientes de los contextos macro económicos históricos de los países. El fortalecimiento institucional para mitigar la problemática de vivienda involucra la participación, creación o articulación de instancias públicas nacionales. Como consecuencia se ha detectado una problemática internacional y gubernamentalmente se han tomado medidas para aminorarla.

Los compromisos asumidos internacionalmente demandan una necesidad de coordinación para las dependencias gubernamentales involucradas en materia habitacional. Por otra parte, el carácter dinámico de la urbanización requiere una constante actualización en ampliación de aspectos urbanísticos. Por esta razón, los diagnósticos realizados han determinado diferentes prioridades de hábitat y vivienda en el transcurso de las décadas, lo cual ha sido potenciando por la participación de nuevos actores dinámicas urbanas manteniendo la lucha contra la pobreza como lineamiento central de la política de hábitat y vivienda. En la actualidad, combatir la pobreza desde el ámbito de vivienda considera la necesidad y calidad habitacional, seguridad y mejoramiento en la calidad de vida como prioridad nacional en un contexto regido por oferta y demanda, encargando a los estados el robustecimiento legislativo en materia de vivienda orientado por los acuerdos internacionales para continuar con mitigando la pobreza respondiendo a las crisis habitacionales.

5. Incidencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Gobiernos Locales

Para la selección de los estudios de caso que presento a continuación, se filtró la bibliografía basado en los siguientes criterios:

- 1- Vinculación con la Organización de Naciones Unidas;
- 2- Recepción de Financiamiento en áreas relacionadas al hábitat y vivienda;
- 3- Que las Ciudades estén ubicadas en la Región Latinoamericana.

Lo que me permitirá realizar un enfoque objetivo a la relación entre organismo internacional y gobierno local. Es así que las ciudades seleccionadas están en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, nombramiento recibido por una rama de Naciones Unidas que conlleva la aplicación de medidas de conservación. La realidad de las ciudades seleccionadas evidencia el accionar de gobiernos locales, quienes mediante la creación de diferentes mecanismos han tomado acciones en este ámbito.

La UNESCO es una agencia especializada de Naciones Unidas que tiene como objetivo contribuir a la paz y seguridad en el mundo mediante educación, ciencia, cultura y las comunicaciones. Es la encargada de promover la identificación, protección y preservación del patrimonio cultural y natural de todo el mundo considerado especialmente valioso para la humanidad. Se encargada del

Reconocimiento de sitios que poseen un valor universal, por medio de la distinción declaratoria de patrimonio reconociendo que los sitios localizados en su territorio e inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial sin perjuicio de la soberanía o la propiedad nacionales constituyen un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar (UNESCO 2015).

Las ciudades escogidas en concordancia con los criterios presentados son el Distrito Metropolitano de Quito, la cual a partir de su declaratoria de patrimonio creo nuevas instancias públicas con la capacidad de captar financiamiento para la preservación del patrimonio cultural. La Habana en Cuba, igualmente declarada patrimonio representó el desarrollo de maneras innovación de captación de financiamiento para su preservación, mantenimiento y desarrollo técnico. Olina en Brasil, ciudad patrimonial que establecido una relación con el gobierno central para captar financiamiento internacional, orientado a proyectos de inversión turística y restauración patrimonial. Finalmente, se seleccionó a Cartagena de Indias, la cual ha desarrollado proyectos de revitalización del patrimonio olvidando el factor humano dentro de sus intervenciones.

La ciudad de San Francisco de Quito recibió la declaración de la UNESCO en 1978, debido al dinamismo artístico que conserva su centro histórico, manifestado en el legado arquitectónico, urbanístico, escultórico y su pasado prehispánico. En la época hispánica la ciudad era capital virreinal, consecuentemente, la composición del centro se estructuraba a partir de iglesias, conventos, plazas y edificaciones coloniales, influenciadas por el barroco italiano. En la actualidad alberga la sede del Palacio de Gobierno, el Municipio de Quito, la Curia Metropolitana y varios ministerios. Su valor histórico constituye el capital social de la ciudad y del país, fundamenta la identidad y es un elemento de cohesión social (Samaniego 2007, 203 - 207).

La estructura organizacional, administrativa y financiera de la ciudad, determina al centro histórico dentro de la Zona Centro. Esta zona de planificación posee ingresos de 177 millones para todas sus competencias, fondos cuya principal fuente es el gobierno central. El MDMQ y la Zona Centro cuenta con dos estructuras concentradas en preservar el patrimonio. El FONSAL (Fondo de Salvamento) y la Empresa del Centro Histórico (ECH), encargadas de realizar obras dentro del perímetro del centro. La primera atiende el salvamento de bienes culturales a nivel distrital y la segunda ejecuta proyectos de rehabilitación integral del territorio que corresponde a la ciudad antigua. Ambas empresas públicas poseen la capacidad de financiarse mediante transferencias, préstamos, donaciones, acuerdos de cooperación con otras ONGs, otros municipios y organizaciones municipales a nivel mundial (Samaniego 2007, 213 - 233).

En el caso de FONSAL, el ingreso de los fondos a las arcas públicas, sin contar los ingresos originados en el país, provienen de La Junta de Andalucía, el Gobierno de Bélgica, la Agencia de Cooperación Española y de UNESCO. En la estructura de ingresos del FONSAL para el periodo 1994-2004, registra cifras de ingresos por concepto de donaciones de las organizaciones anteriormente mencionadas, siendo la UNESCO, la que mantiene donaciones de manera constante, evidenciada en el período de tiempo (1994-2004) estudiados. En un inicio la participación de entidades externas representaron un impulso para el desarrollo y fortalecimiento de la empresa pública en el ámbito financiero como también mediante programas y proyectos de asistencia técnica (Samaniego 2007, 220 - 227).

La Empresa Centro Histórico se constituyó a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la preservación de áreas y monumentos del DMQ con principios de rentabilidad. Su fuente de financiamiento externo es por excelencia el BID, sus fondos han sido utilizados para programas de seguridad ciudadana, rehabilitación de mercados, comercio informal (BID, 2004) y proyectos de vivienda. En el periodo de 1994-2000, los únicos recursos de la empresa provenían del financiamiento del BID. Los préstamos obtenidos de esta institución deberán ser cancelados en montos decrecientes entre el 2006 y el 2019. Otro organismo que aporta con financiamiento es la Unión Europea, quien destinó sus recursos para el desarrollo social de los habitantes y usuarios del centro histórico, en el marco del proyecto de reubicación de los vendedores callejeros (Samaniego 2007, 228 - 235).

El Distrito Metropolitano de Quito ha demostrado que los esfuerzos realizados para la conservación de su patrimonio, parten de la creación de las mencionadas empresas públicas y la adopción del concepto de rentabilidad. Pese a que ambas se crearon una década después de la declaratoria de patrimonio de la ciudad, sus competencias han sido orientadas a la preservación de los espacios históricos. De tal manera, ambas han sido facultadas para captar recursos provenientes del exterior y destinarlos a proyectos afines de conservación. El FONSAL recibe fondos mediante donaciones, mientras que le ECH, lo hace vía crédito externo adoptando proyectos de instancias internacionales. Cabe resaltar que estos son esfuerzos realizados por el gobierno local, para el mantenimiento de la Declaratoria de Patrimonio de la Humanidad y los beneficios que esto conlleva.

En Cuba, La Habana fue declarada patrimonio cultural de la humanidad de la UNESCO en el año 1982, debido a su centro histórico o Habana vieja y su Sistema de Fortificaciones Coloniales. En esta ciudad el realce del patrimonio a nivel internacional viene influenciado por el proyecto de UNESCO y Fondo de desarrollo de Naciones Unidas, en el cual crearon el Centro Nacional de Conservación Restauración y Museología (CNCRM). El establecimiento del centro nacional sentó bases para la especialización en todas las escalas de recuperación patrimonial (Rodríguez 2007, 391-393).

Atreves de este CNCRM, la responsabilidad de salvaguardar el patrimonio incrementó a nivel de nación. Los esfuerzos en el cuidado del patrimonio iniciaron en 1981 mediante el Primer Plan Quincenal de Restauración, donde se declara al centro histórico de La Habana como Zona de Prioridad para la Conservación. La conservación se realiza con autofinanciamiento, por vía estatal en cumplimiento de un plan de inversión, modelo que ha permitido el incremento en la cooperación internacional por el ingreso del Programa de Naciones Unidas, el cual orienta al desarrollo humano local ingresos por 16.131.000.00 millones de dólares en el periodo comprendido entre 1994 y 2004 (Rodríguez 2007, 394-397). El modelo financiero desarrollado por las autoridades gubernamentales e internacionales ha facilitado la conservación del patrimonio de la ciudad.

La arquitecta Patricia Rodríguez autora del estudio de caso Ciudad La Habana, reconoce que la posibilidad de contar con proyectos tan ambiciosos por parte de instancias internacionales se relaciona directamente con la voluntad política al más alto nivel que un estado pueda ofrecer. Aseveración que resulta evidente considerando las acciones de conservación desarrollada previa a la declaratoria de patrimonio mundial. Es así que la fuente de financiamiento internacional para la conservación de La Habana Vieja y el Sistema de Fortificaciones Coloniales, ha permitido el desarrollo del hábitat a través de la creación de centros de salud especializados, bibliotecas públicas, parques infantiles y jardines, representando una conservación integral del territorio patrimonial.

En Pernambuco Brasil está ubicada la ciudad de Olinda, declarada Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO en 1982 por ser una de las ciudades más antiguas de Brasil, así como uno de los mayores centros culturales, representado en su mestizaje y su legado portugués - africano. El sitio histórico basado en una área residencial de clase media donde los inmuebles se mantiene por muchas generaciones. En el 2003, el Gobierno Brasileiro creó el Ministerio de la Ciudad, encargado del direccionamiento estratégicos del financiamiento para el desarrollo urbano, mediante los programas de rehabilitación de áreas urbanas centrales, revitalización de sitios históricos y revitalización de bienes del patrimonio histórico nacional (Mendes 2007, 358-361).

La municipalidad de la ciudad creó en 1980 la Secretaria Municipal de Patrimonio conformado por un Consejo de Protección. Esta instancia fue concebida para cuidar el sitio histórico, sosteniendo el pedido de inclusión a la lista de patrimonio. El gobierno federal financio la revitalización de áreas urbanas patrimoniales bajo préstamos de agencias multilaterales de fomento (BID), y la municipalidad asumió la responsabilidad de mejorar la infraestructura urbana, calidad de espacio público y mobiliario urbano. Es así que el gobierno desarrolló dos programas nacionales Programa de Desarrollo de Turismo del Nordeste (PRODETUR) y el Monumenta con la capacidad de percibir préstamos internacionales. El primero tiene por objetivo la mejora de la calidad de vida de la población y la mejora de la infraestructura turística. La segunda tiene como finalidad la recuperación sustentable del patrimonio histórico urbano brasileiro. Ambos representan métodos de captación de recursos y financiamiento para el mejoramiento, recuperación y cuidado de los bienes patrimoniales (Mendes 2007, 350-361).

Los recursos provenientes del préstamo del BID demandan una contrapartida del Gobierno Federal y este a su vez de los gobiernos locales, asumidas como Inversiones Integradas en Áreas de Proyecto. Bajo estas condiciones los municipios son condicionados a crear un fondo de reserva que aplique los recursos financieros generados directa o indirectamente por el proyecto, el cual mantendrán por un plazo mínimo de veinte años. En el caso puntual de Monumenta, Olinda fue incluida dentro de la primera fase del programa estructurado para financiar actividades en 1997 dentro de componentes de inversión, fortalecimiento y promoción. El total de la inversión del proyecto es de \$ 4,84 millones de un préstamo del BID y \$ 1,45 millones, de contrapartida federal. Mientras que en el caso de PRODETUR, en el cual la ciudad participó en la segunda fase fueron escogidos programas de elaboración, implementación, complementación y recalificación con una inversión total de US\$ 4,72 millones: 1,5 millones de préstamo del BID y una contrapartida de US\$ 3,22 millones asumida por el Estado de Pernambuco. Los recursos invertidos en la ciudad fueron destinados al fortalecimiento institucional, promoción, desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano (Mendes 2007, 360-366).

En este caso la preservación del patrimonio proviene de la decisión gubernamental de incluir a la ciudad dentro del listado de patrimonio mundial. Esto se evidencia en las medidas centralizadas de preservación de los sitios, principalmente con motivos turísticos y con miras hacia una

rentabilidad financiera. De esta manera, los mecanismos de financiamiento centrados en la banca de inversión internacional, permite la generación de instrumentos que aseguren el cumplimiento de las finalidades requeridas de los recursos. De esta manera, el organismo internacional constituye una herramienta en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Cartagena de Indias en Colombia, a diferencia de los anteriores estudios de caso presenta una visión opuesta. La ciudad, destacada por su historia al ser uno de los puertos más importantes de América en la época colonial, su Puerto, Fortaleza y Conjunto Monumental de Cartagena de Indias fue declarada patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1984. La autora Araceli Morales relata, que la declaración de la ciudad como patrimonio del país y de la humanidad representa un privilegio e implica una responsabilidad debido a que es compromiso de sus habitantes y autoridades velar por la conservación y protección de esos bienes en los que la humanidad ha manifestado su interés, por formar parte de su acervo histórico máspreciado (Morales 2007, 413).

Como intervenciones directas al área patrimonial se encuentra el caso del Parque Bolívar, la Catedral y el Palacio de la Inquisición, las cuales han considerado el factor social e histórico dentro de su accionar. Esto resulta importante dado que en 1998 la Comisión Mundial de la Cultura y Desarrollo de las Naciones Unidas, reconoció el fracaso de los proyectos de inversión por menospreciar el factor social y humano. Elementos relevantes considerando las cifras económicas de los ciudadanos de Cartagena dado que el 45% vive con menos de un dólar al día, significando una condición de pobreza (Morales 2007, 414).

Por lo tanto, cabe recordar a la ciudad como patrimonio universal y la obligación internacional que existe en materia de conservación del mismo. Resulta urgente que las instancias encargadas de tomar decisiones presenten proyectos de rehabilitación ante instituciones de financiación internacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento (CAF). Sin embargo, esto implica iniciar un camino de recuperación patrimonial similar a las ciudades anteriormente mencionadas, resaltando el factor humano como eje de los proyectos de recuperación (Morales 2007, 415).

Los principales factores a resaltar son la demanda de recursos que representa la preservación del mencionado nombramiento, como también la búsqueda de financiamiento a la Banca, llevando a los gobiernos locales a la búsqueda de rentabilidad. Adicionalmente, se han evidenciado los esfuerzos que realizan los gobiernos locales al momento de estructurar instancias nacionales o municipales que permitan la captación de los recursos específicamente para recuperación y mantenimiento. Por otra parte, no todas las experiencias son positivas, debido a que mucha de las inversiones en recuperación del patrimonio ha descuidado al elemento humano, alejándose del concepto de integralidad. En conclusión, la declaración de patrimonio de la humanidad de la UNESCO, incide en los gobiernos locales, insertando prioridades en los presupuestos nacionales o municipales, evidenciando la incidencia del organismo. Los beneficios financieros obtenidos por la declaratoria retribuyen a los gobiernos locales, principalmente por la captación de regalías producto del turismo mundial.

Las experiencias reflejan una incidencia de la UNESCO en presupuestos nacionales o locales para el desarrollo del hábitat. Marcados por la voluntad política, este relacionamiento demanda innovación para captar financiamiento reflejado en la creación de institucionalidad con la capacidad de gestionar proyectos de inversión y restauración para salvamento de bienes culturales, dentro de un direccionamiento estratégico para el desarrollo urbano con carácter localista. Estas acciones involucran mecanismos de cooperación internacional entre organismos internacionales, organizaciones municipales y organismos no gubernamentales. El modelo aplicado destaca la rentabilidad financiera en armonía con principios de conservación patrimonial guiado por el concepto de integralidad siendo el factor humano el eje central de las intervenciones. Los préstamos otorgados son ofrecidos por organismos internacionales o agencias multilaterales constituyéndose en préstamos internacionales. Estas medidas se distinguen en su aplicación dependiendo del carácter localista de las intervenciones y su realidad urbana.

6. Organismos Internacionales y Gobiernos Locales

En esta sección se abordará casos de organismos internacionales y su vinculación con autoridades subnacionales. La relación nace del reconocimiento de los gobiernos locales como actores de peso en el mundo actual, ocasionado por el relacionamiento directo con la ciudadanía y su función como agentes de desarrollo. Para comprender esta relación, se debe entender a la

Diplomacia Municipal, como herramienta internacional para establecer relaciones entre gobiernos locales y obtener representación política. Debido a las necesidades de relacionamiento de gobiernos locales con otras instancias subnacionales, las autoridades locales han concebido redes internacionales que sientan bases brindando espacio para abordar problemáticas urbanas, difundir buenas prácticas y acceder a cooperación local. Por otra parte, los ejes temáticos de gran relevancia para la comunidad académica al momento de estudiar las relaciones internacionales de los gobiernos locales se concentran en la promoción de la paz, resolución de conflictos y la ciudad como actor de los derechos humanos. Consecuentemente, en una segunda estancia de esta sección se ejemplificará iniciativas desarrolladas en estos campos, por organismos internacionales que han reconocido el poder local para el desarrollo de los temas mencionados con sus inmediatos habitantes.

La relación de los organismos internacionales y los gobiernos locales se sintetiza en la frase “*pensar globalmente y actuar localmente*” (Martin 2010, 135). De esta manera, la ONU dio un paso relevante para incorporar a los gobiernos locales en decisiones globales con la Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. A partir de esta se reconoció la importancia de la autoridad local, la cooperación internacional a nivel de ciudades y la relevancia de los poderes locales en la resolución de problemas mundiales. Posterior al desarrollo de la Conferencia de Asentamientos Humanos se han creado instancias que brindan herramientas para el desenvolvimiento internacional de las ciudad, mismas que constan en agrupaciones o declaraciones como el Comité Consultivo de Autoridades Locales de Naciones Unidas (1999), la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las ciudades del Nuevo Milenio (2001), y la Organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2004) (Martin 2010, 135-139).

Por tanto, promover la paz y resolver conflictos, son acciones ejecutables a nivel local por la capacidad de las ciudades de tomar medidas directas en este campo, dada la concentración de políticas a nivel local. Reducir tensiones como medida de solución de conflictos es responsabilidad de la autoridad local inmediata, por tal razón los gobiernos locales favorecen el trabajo con la ciudadanía en construir alianzas para reducir y solucionar conflictos. Consecuentemente, el rol de las ciudades se fundamenta en sensibilizar valores cívicos a través

de valores y patrones de conocimiento, construcción de una cultura de paz, promoción de convivencia, acciones de limitación de violencia directa, transformación de conflictos y participación en redes de Ciudades por la Paz. De esta manera, las ciudades desarrollan iniciativas y fomentan la consolidación de la paz en coordinación con otros niveles de gobierno, en necesidad de lograr paz dentro de sus territorios (Gutiérrez y Osan 2010, 189- 201).

Otro aspecto relevante, influenciado por organismos internacionales es la visión de la ciudad como actor de los derechos humanos. Si bien los derechos humanos poseen un importante valor internacional y la ratificación de la Carta de Derechos Humanos se realiza a nivel de Estados, las ciudades poseen capacidades para materializar derechos dentro de sus competencias, convirtiendo a las ciudades en agentes dinamizadores. Entonces, se reconoce que la vulneración constante e inmediata del derecho a la dignidad humana sucede a nivel urbano. Por tanto, el respeto de la normativa internacional no es exclusivo de los poderes centrales, sino que corresponde a la administración en los distintos niveles sea nacionales, provinciales, locales, cantonales o parroquiales. La Declaración Universal de Derechos Humanos permite la homogenización, mediante el establecimiento de estándares internacionales, de ¿cuáles son? y ¿cómo? los derechos humanos deben ser interpretados en sus distintos niveles de aplicación (Saura i Estapa 2010, 189- 201).

Promocionando paz y aplicando los derechos humanos, como también necesitando incorporar y vincular la acción de la ciudad a las relaciones internacionales, los organismos internacionales han tomado iniciativas para integrar a los gobiernos locales dentro de su eje de operación. Por lo cual presentaré ejemplos concretos de organismos internacionales que han producido iniciativas de cooperación transnacional. En primera instancia tenemos a la Unión Europea, la cual promovió la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, instrumento político - jurídico de autoridades locales para con los derechos humanos, convirtiéndose en el primer documento vinculante europeo para la promoción de los derechos humanos en la ciudad. El segundo caso, es de la Red de Mercociudades, impulsado como iniciativa de Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por la cual se apertura esta ramificación del organismo para el desarrollo, convergencia e intercambio de experiencias, a nivel de

autoridades locales de los países miembros del organismo internacional, en diferentes ámbitos inherentes a la ciudad.

Iniciando con la Carta Europea de salvaguardia de los derechos humanos en la ciudad, la cual persigue la aplicación de los derechos humanos de la Carta de Naciones Unidas en las ciudades de los países miembros de la Unión Europea. Aprobada el 18 de mayo de 2000, esta se encuentra fundada en el valor supremo de la dignidad humana, reivindicando y legitimando actores sin peso en la formulación de normas jurídicas. La composición de la Carta contiene: Disposiciones Generales; Derechos Civiles y Políticos de la Ciudadanía Local; Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Proximidad; Derechos Relativos a la Administración Democrática Local; Mecanismos de Garantía de los Derechos Humanos de Proximidad; Valor Jurídico de la Carta y Mecanismos para su Aplicación (CESDHC 2000). El éxito del instrumento internacional corresponde a los órganos del estado encargados de la función jurisdiccional, quienes garantizan la efectiva aplicación como el ejercicio práctico de las ciudades signatarias de la carta (Saura i Estapa 2010, 209-215).

En el caso de la ciudad de Barcelona, la Concejalía de Derechos Civiles del Ayuntamiento se encarga de la protección de los derechos humanos en el ámbito local. En esta ciudad se creó el Observatorio de Derechos Humanos de la Ciudad de Barcelona, encargado de vigilar todos y cada uno de los derechos contemplados en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad. Estas acciones son una aplicación práctica del compromiso explícito adoptado por los poderes locales con la firma de la carta. Por tal razón, la creación de estas instancias posee la intención de ofrecer elementos de reflexión y dialogo de cara a la constitución, delimitación de su misión, composición y objetivos de este observatorio de la ciudad de Barcelona. De esta manera, se incorporan fuentes de información a nivel catalán/barcelonés que aporten con datos respecto a la situación de los derechos humanos en la ciudad de Barcelona (AB 2008).

La ciudad de Ginebra, se ha destacado por el rol que ha asumido como ciudad en la promoción de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Con acciones municipales para el monitoreo y concreción de las disposiciones presentadas en la carta, la

Oficina de Derechos Humanos se encarga de la coordinación de políticas coherente para los derechos humanos cantonales, visibilizando la acción municipal al asegurar los derechos humanos como pilares de su accionar. Esta oficina se encuentra facultada para colaborar transversalmente con los servicios de la oficina, como también entre instituciones y administraciones cantonales. De esta manera, la municipalidad de Ginebra busca convertirse en un ejemplo de buenas prácticas en esta materia, pero sobre todo consolidarse la reputación de *“capital mundial de los derechos humanos”* (VG N/A).

El caso de Mercociudades, se refiere a una Red de Cooperación Horizontal formada por países integrantes de MERCOSUR. Este ámbito de institucionalidad urbana se fundó en 1995 y busca asegurar la gobernabilidad democrática, mejorar los niveles de equidad, fortalecer condiciones de competitividad, convirtiéndose en un organismo internacional – regional promotor de cooperación entre ciudades. La Red posee tres grandes grupos de objetivos: 1.-Objetivos institucionales centrados en favorecer la participación de ciudades en la estructura de MERCOSUR, 2.- objetivos de relacionamiento y cooperación enfocados en la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas y 3.- objetivos relacionados con políticas municipales referentes al despliegue de líneas de trabajo. Esta estructura facilita la aplicación de políticas públicas consensuadas, dentro de ciudades cuyos estados pertenecen al organismo, construyendo una ciudadanía política en la región (Gramato y Oddone 2010, 337-359).

Dentro de las iniciativas desarrolladas por la Red Mercociudades, se realizó el proyecto *“Comunic@ EscuelaMercosul”*, iniciativa implementada simultáneamente en escuelas públicas de: El Alto (Bolivia), Belo Horizonte (Brasil) y San Miguel de Tucumán (Argentina). El objetivo es incentivar el ejercicio de ciudadanía regional con énfasis en los derechos humanos y cultura de paz. El proyecto surge debido a la ausencia de políticas públicas de comunicación que fomente el ejercicio de derechos humanos en el sistema educativo. En la actualidad el plan continúa en desarrollo y son varias las ciudades que han expresado su deseo de incorporarse, sin embargo Mercociudades considera que es necesaria la vinculación de instituciones regionales que podrán hacer de este proyecto un inicio para la transformación educativa a nivel regional. Es así que los esfuerzos realizados en el campo de la educación en derechos humanos busca la promoción de los derechos humanos en el marco de los países miembros (STPM 2013, 64-69).

Para legitimar las políticas públicas y colaborar con actores regionales e internaciones, la Red desarrolló el programa “Mercociudades: Estado+Derechos” (STPM 2013). Implementado en enero de 2010 para más de 200 ciudades de la Red, se busca fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en la construcción de ciudadanía con cultura de derechos humanos. La intención se orienta al fortalecimiento de la ciudadanía regional, como elemento fundamental para la consolidación del desarrollo y ampliación de instancias internacionales de integración regional. Este ejercicio permite el ensayo de gestiones locales de políticas públicas de cohesión social y territorial, convirtiendo a las autoridades locales en activos planificadores del proceso de integración regional (Carambula y Ghí 2010, 70 -76).

Las investigaciones académicas han permitido focalizar el estudio de las ciudades en el ámbito de las relaciones internacionales. Por tal razón, los ejemplos prácticos presentados afirman las líneas de estudio neurálgicas realizadas desde las instituciones académicas para el abordaje de la ciudad en contextos de declaraciones universales promocionadas por organismos internacionales. Así, los parámetros de promoción de paz y resolución de conflictos, como también la aplicación de derechos humanos en la ciudad permiten un relacionamiento de temáticas globales propias de la ciencia de relaciones internacionales e involucra a las ciudades en el reconocimiento de su capacidad de aplicación prácticas de estas iniciativas estatales internacionales. Esta alianza permite un acercamiento entre lo global y lo local, facilitando una gobernanza global y marcando pautas en las relaciones internacionales, políticas y la visión de ciudad. De esta forma, se enfatiza la vinculación de ciudades con iniciativas globales alineadas con los principios de la ONU en la promoción de una Cultura de Paz en cumplimiento de los Derechos Humanos.

7. Problemática de los Asentamientos Humanos en la actualidad

Debido a que la urbanización ofrece un gran potencial para nuevas formas de inclusión urbana, acceso a servicios y oportunidades que afecta la diversidad de ciudades, países como también al planeta, resulta necesario un compromiso político hacia la inclusión y el desarrollo urbano en sus múltiples niveles consolidando ciudades habitables. Esto significa la ampliación de mecanismos facilitadores de inclusión social, promoción de inclusión e igualdad social, apegado a los derechos humanos y principios de no discriminación, para mitigar prácticas discriminatorias hacia grupos marginales y comunidades de migrantes. Por otra parte, el fortalecimiento de los

marcos legislativos urbanos es una prioridad para asegurar reglamentaciones urbanas, finanzas municipales, sistemas fiscales locales y gobernanza local que permita un desarrollo institucional (ONU Hábitat 2015).

El desarrollo espacial, representa una dimensión urbana bajo la cual se necesita desarrollar estrategias de planificación urbana, suelo urbano y espacio público. De igual manera, se debe considerar la vinculación urbana rural, para consolidar un mercado de suelo y evitar fenómenos de segregación. El rol de la economía urbana debe preveer un desarrollo económico local, mediante la generación de empleo y aseguramiento de medios de vida para los ciudadanos, sin descuidar el sector informal, como el desempeño de este. Consecuentemente, los gobiernos locales deben generar estrategias de desarrollo económico urbano que involucre a todos los sectores que conforman el entorno económico local (ONU Hábitat 2015).

Los servicios básicos siguen siendo una constante en las problemáticas urbanas, por lo cual adoptar medidas en esta materia es prioritario para asegurar derechos fundamentales. Hoy en día, el cambio paradigmático se da por la transformación energética de materiales fósiles hacia fuentes renovables. Por otra parte, la vivienda urbana demanda la consolidación de políticas para esta materia, en vista de mitigar la proliferación de asentamientos informales, sin embargo esta tendencia debe incluir servicios urbanos, destacando movilidad y transporte, dentro de una macro visión de smart cities. Finalmente, es importante considerar la ecología urbana, para asegurar los ecosistemas urbanos en su gestión y recursos. Esta temática convoca a las ciudades a ser agentes en materia de cambio climático, gestión de riesgo y desastres, mismos vinculados a la resiliencia urbana (ONU Hábitat 2015).

En la actualidad la visión de asentamientos urbanos promovida por la agencia de ONU Hábitat, orientada hacia un futuro mejor, considerando elementos que en la actualidad son: 1) Servicios Básicos, 2) Vivienda, 3) Reconstrucción Post Crisis, 4) Planificación, 5) Revitalización de Barrios Precarios, 6) Suelo, 7) Finanzas, 8) Economía, 9) Medio Ambiente, 10) Mitigación del Cambio Climático, 11) Infraestructura, 12) Buena Gobernabilidad, 13) Seguridad, 14) Movilidad, 15) Empleos, 16) Agua, 17) Saneamiento, 18) Inclusión Social y 19) Respuesta a Desastres (ONU Hábitat 2009).

8. Políticas de Asentamientos Humanos y Gobiernos Locales

Como consecuencia de la carencia de información contextualizada, realicé una desagregación de elementos coyunturales de la investigación, considerando características que validen la adopción de estos documentos en aproximación de la temática observada. Como resultado de este ejercicio, consideré documentación referente a la relación de organismos internacionales que no sean miembros del SNU con gobiernos locales, con el propósito de evidenciar los relacionamientos de estos actores dentro del campo de las relaciones internacionales. De igual manera, me remití a políticas nacionales de hábitat y vivienda de países que tiene sede de la agencia de ONU Habitat, para observar el grado de apreciación de los gobiernos locales de los mandatos asumidos dentro de los foros de la ONU. Concluyendo, con la relación e intervención de agencias especializadas del SNU en conservación patrimonial, pese a que esta información enfatiza el desarrollo del proceso, captación de recursos y reformas institucionales para la aplicación de los mandatos propios de la relación, con propósito de validar la contextualización.

La literatura para contextualizar la relación entre organismos internacionales y políticas locales de hábitat y vivienda, debe cumplir requisitos muy específicos. Principalmente, por realizar un trabajo que considere un gobierno local, con similares características al sujeto de estudio, y que su enfoque se dirija hacia los asentamientos humanos materializados, en una política metropolitana. En ese sentido, en la región escasean los ejemplos, por lo cual se debieron considerar otro tipo de interacciones para justificar el estudio de caso. Previo al cumplimiento del primer requisito, los documentos deben considerar intervenciones de organismos internacionales dentro de los procesos implícitos y explícitos de políticas municipales de vivienda. La escases de esta documentación específica, obliga a remitirse a documentos nacionales institucionales, para encontrar influencia de organismos internacionales, mediante breves menciones que brindan una pista de la presencia o intervención de un organismo en un proceso de políticas públicas.

Previo a determinar la incidencia de organismos internacionales en la política metropolitana, se debe contextualizar el proceso que la ciudad ha transitado en materia de planificación urbana. Esto permite recorrer las acciones municipales hasta alcanzar el punto de quiebre, en el cual, se introduce la política metropolitana de hábitat y vivienda. Posterior a esto, se incluye al organismo internacional para contextualizar la incidencia en la política, considerando elementos normativos,

estructurales, financieros y de información. Los testimonios de la presencia de Naciones Unidas en la política metropolitana, serán realizados por los actores que participaron en el proceso de elaboración de la política. Al culminar este proceso observaremos la presencia del organismo internacional en la norma.

Capítulo 3

Incidencia de Naciones Unidas en la Política Metropolitana del Distrito Metropolitano de Quito

La Organización de Naciones Unidas a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos asegura que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure en especial la vivienda, de esta manera el organismo internacional destina recursos y esfuerzos en la prevención y mejoramiento de los problemas originados por el crecimiento urbano masivo. Posteriormente, las acciones para mejorar el futuro urbano desde una visión integradora de hábitat y vivienda priorizo el desarrollo urbano sostenible comprendiendo al hábitat como la producción del ambiente construido y el acceso a servicios y bienes que con este se relaciona. Esta relación de hábitat y vivienda ha llevado a los gobiernos locales a proveer servicios específicos de hábitat y vivienda, siendo las ciudades lugares donde las personas puedan vivir con dignidad, buena salud, felicidad y esperanza.

Toda vez que la política metropolitana de hábitat y vivienda es la primera en su tipo en el DMQ y el Ecuador, muchos han sido los esfuerzos realizados por la municipalidad quiteña en materia de hábitat y vivienda previa la elaboración de la política. De esta manera, la evolución del hábitat y vivienda de Quito nos lleva a los primeros esfuerzos municipales que territorializan el objeto de estudio de la política metropolitana, como también el proceso de la ciudad y la evolución de los modelos de gestión previos a la PMHV. El propósito de esta revisión busca demostrar los esfuerzos realizados y la territorialización del DMQ donde se aplica la PMHV. Por lo cual se observa la memoria histórica de la Secretaria de territorio, hábitat y vivienda del DMQ enfatizando proyectos de vivienda, conceptos de hábitat, distribución espacial en un constante re estudio de la ciudad y la respuesta a demandas sociales, incorporando estructuras zonales urbanas, instrumentos normativos y administrativos. Siendo la acción municipal la ejecutora de los esfuerzos estatales de vivienda y encargados de canalizar esfuerzos y recursos municipales.

1. Planificación Urbana en el DMQ

La planificación urbana en el Distrito Metropolitano de Quito ha evolucionado al igual que las demandas de la sociedad industrializada del siglo XIX. En ese sentido, varios esfuerzos han sido

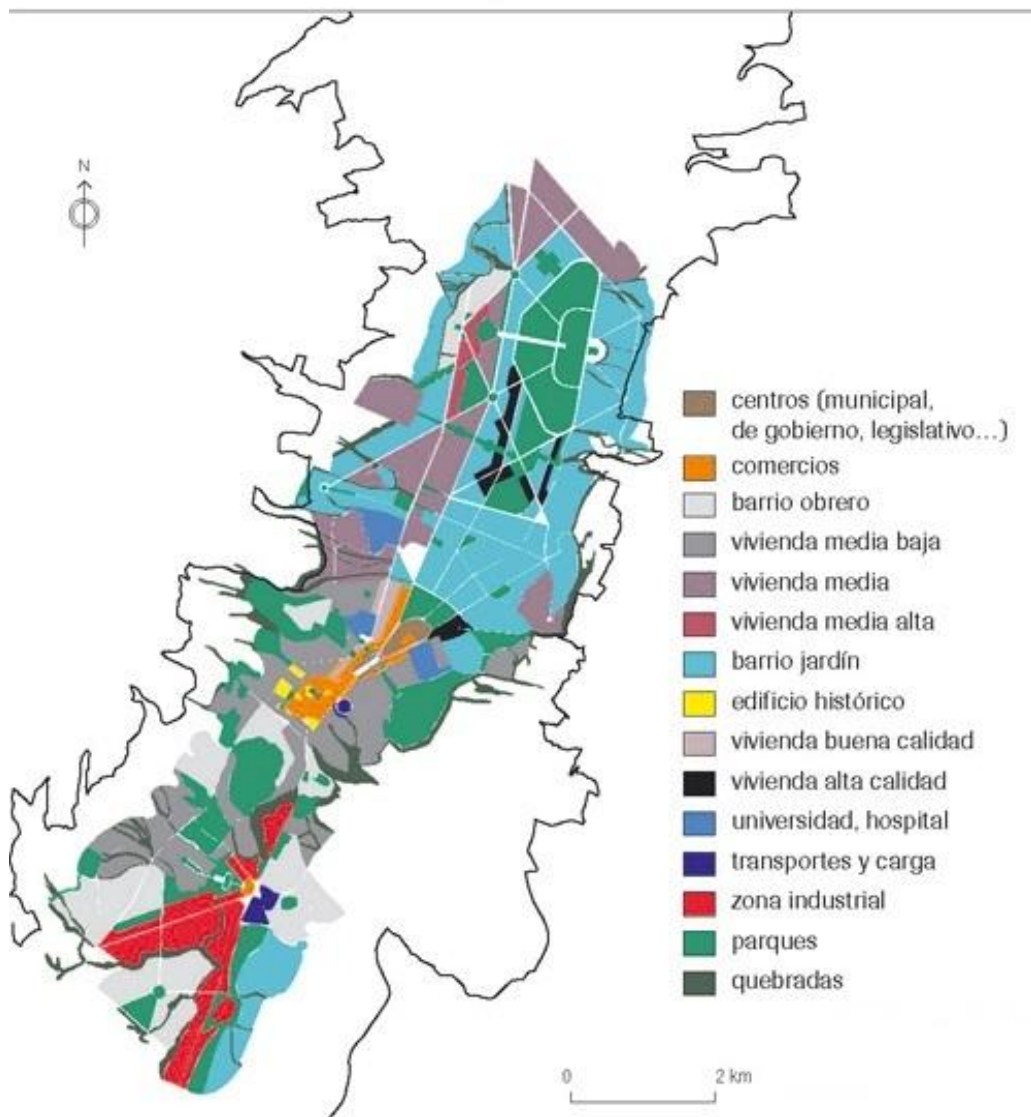
realizados con el propósito de planificar el territorio que conformar el DMQ. Los esfuerzos por orientar la expansión, el crecimiento y desarrollo de la ciudad, como también su región, inician en la segunda mitad del siglo XX. Cada una de las acciones realizadas ha aportado con características especiales al crecimiento de la ciudad, abordando criterios funcionales, morfológicos y paisajísticos en el territorio metropolitano (PDTDMQ 2009, 95).

Dado que las principales actividades laborales giraban en torno a la agricultura, ganadería e industrias locales la tendencia predominante era habitar en el campo. Por lo cual, para 1970 el 39,5% de los ciudadanos ecuatorianos habitaban en las urbes. Tendencia que en la actualidad se revierte toda vez que el 64% de la población ecuatoriana vive en ciudades. Los fenómenos migratorios que han marcado el incremento de habitantes en la ciudad se da al buscar una economía formalizada, bajo la idea de poseer mejores ingresos y de manera constante. Por otra parte, los fenómenos ambientales y climáticos causados por el calentamiento global son un factor común que obliga a la gente del campo a migrar a las ciudades. Por último, las facilidades en transporte, la existencia de mejores vías de conexión entre el campo y la ciudad, la evolución tecnológica en la comunicación y educación, son factores que incentivan a los jóvenes de las áreas rurales a buscar mejor educación, acceso a tecnología y mejorar sus posibilidades en el futuro (IDE, 2007).

Los inicios de la planificación datan del año 1942, periodo en el que entra en vigencia el Plan 1942 de Jones Odriozola, sobre una superficie de la ciudad de aproximadamente 975 hectáreas. En ese sentido, la propuesta de Odriozola incorpora una estructuración urbana basada en una división funcional de la ciudad a partir de actividades de vivienda, trabajo y esparcimiento, por lo que incorpora, una trama verde y zonas especializadas de servicios: gubernamentales, comercios, edificios históricos, zonas industriales, universidades y hospitales. Consecuentemente, el plan incorpora proyecciones territoriales destinadas para vivienda en tres zonas: 1. Clase obrera al sur, 2. Clase media en el centro y 3. Sectores de altos ingresos en una zona residencial al norte, lo cual marcó una estratificación basada en condiciones socio económicas. Otras características del plan se refieren a la asignación de espacios libres para el funcionamiento de centros de esparcimiento y la racionalidad vial. Por último, este plan preveía para el año 2000, la

multiplicación de la superficie de la ciudad por cuatro y media veces su tamaño (PDTDMQ 2009, 95-96).

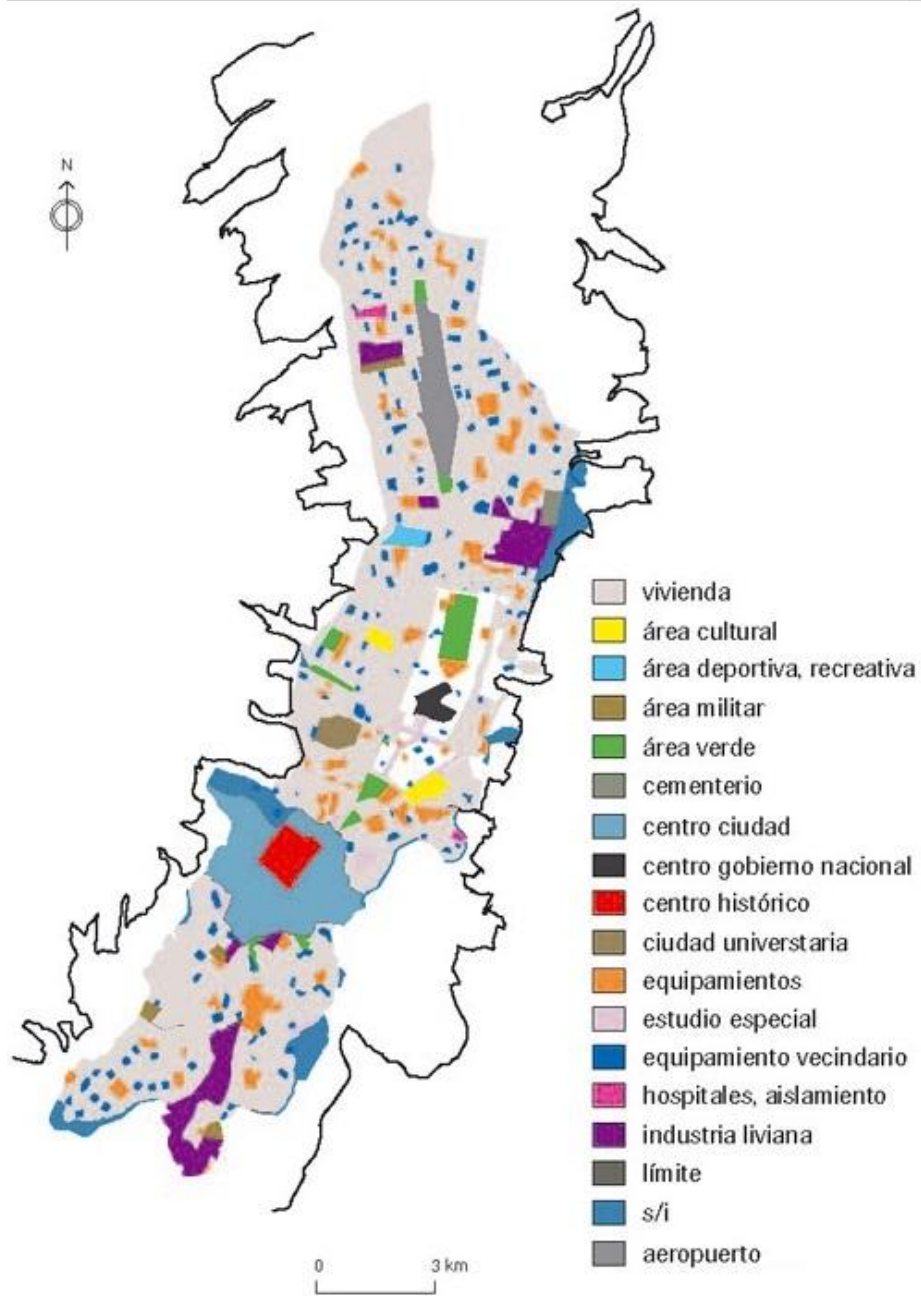
Mapa No. 1
Plan 1942, J. Odriozola



Fuente: Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (2011)

El segundo plan de urbanismo aplicado en el DMQ es el Plan Director de Urbanismo de 1967, que surge transcurridas dos décadas de la propuesta de Odriozola, el mismo destaca como elementos innovadores las definiciones que guiaron el uso de suelo y edificaciones; residencial, unifamiliar, multifamiliar y equipamiento vecinal. Este plan incorporó al Municipio de Quito tres parroquias: Villaflora, La Vicentina y Guapulo. Paralelamente, el plan determina la localización del equipamiento a partir de una propuesta de sistema policéntrico, basado en tres tipos de localización: equipamiento urbano, de vecindad y de barrio, estructurando un sistema mayor de vías. Adicionalmente, plantea centros especializados y jerarquizados. La integración de varios conceptos como el de densidad para la asignación de áreas verdes, la distribución espacial de la población, la cuantificación de la edificación son otros aportes de este trabajo. Para finalizar, este plan proyectaba una extensión de la ciudad de 7335 hectáreas, con un promedio de densidad poblacional de 188 habitantes por hectárea, variando esta cifra entre 30 y 1200 habitantes por hectárea. Este trabajo, al igual que el de Odriozola, se contempla por un periodo de 30 años, que en el momento significaba el año 2000 (PDTDMQ 2009, 96).

Mapa No. 2
Plan Director de Urbanismo de 1967



Fuente: Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (2011)

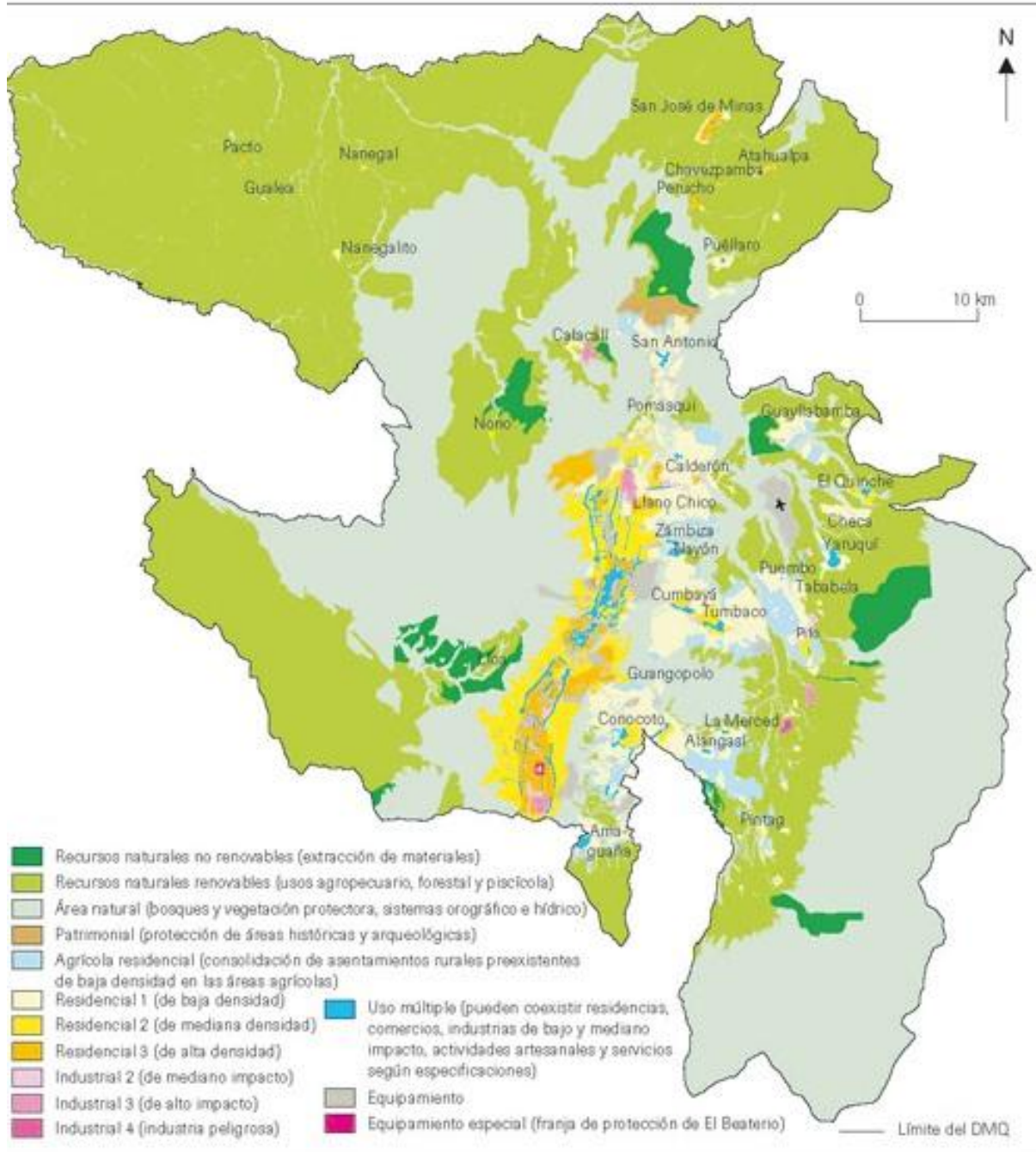
El Plan Quito (1981), tercero a entrar en vigencia en el DMQ, surge de la necesidad por re-estudiar la ciudad a partir de nuevas expresiones del desarrollo espacial auspiciado en los años precedentes por el auge petrolero. Este instrumento concebido para el ordenamiento urbanístico, jurídico, controlado, normado y racionalizado del desarrollo de la ciudad y su área metropolitana. Con el objetivo de alcanzar una organización distrital mediante la desconcentración administrativa y el desarrollo urbano, el plan establece una clasificación de suelos urbanizables, áreas de expansión, áreas de reserva y otros usos, lo que permitió la concepción articulada de la ciudad hacia los valles colindantes con posibilidades de expansión y crecimiento en las parroquias rurales. En esta propuesta se idea una macro-centralidad apoyado de un sistema vial mayor al existente. Por otra parte, se contempla una ampliación y distribución de equipamiento de la ciudad que incluye la incorporación del nuevo aeropuerto en la parroquia de Tababela (PDTDMQ 2009, 96-97).

El cuarto plan urbano, el Plan de Estructura Espacial Metropolitana (1993) pretende ordenar funcionalmente la estructura urbana y permitir el desarrollo de nuevas zonificaciones basados en las demandas sociales. Este plan modifica la estructura policéntrica para la desconcentración de funciones. A su vez, busca racionalizar la estructura de transporte masivo en función del sistema vial urbano. Por otra parte, se planteó dinamizar las identidades sociales urbanas a nivel de barrios, comunas y parroquias, aptas para un manejo ambiental equilibrando la relación entre naturaleza y actividades humanas. El reconocimiento de integración y complementariedad transformo el concepto de macro-centralidad por una centralidad que incluye un centro político-administrativo-cultural y un centro de gestión financiera. Además, implementa un sistema de estructuras zonales con el concepto de identidad social urbana como forma de enfrentar la problemática barrial (PDTDMQ 2009, 97-98).

El Plan de Uso y Ocupación de Suelo, contempla la extensión territorial del actual Distrito Metropolitano de Quito, lo que incluye la incorporación de varias parroquias ubicadas al Noroccidente (San Antonio de Pichincha, Calacali, San José de Minas). Al abordar mayor territorio, mantiene criterios de preservación ambiental segmentada bajo la valoración de recursos naturales no renovables, recursos naturales renovables, áreas naturales, áreas agrícolas

residenciales y espacios de uso múltiple. Adicionalmente, este modelo de planificación asigna usos principales, específicos y compatibilidades a la utilización del suelo, bajo el criterio de distribución racional, productiva y sustentable del uso del suelo. El propósito del mismo es evitar las alteraciones e impactos en el ecosistema para la interacción entre zona urbano – urbanizables y no urbanizables, garantizando la convivencia entre uso residencial y otras actividades complementarias (STHV, 2011).

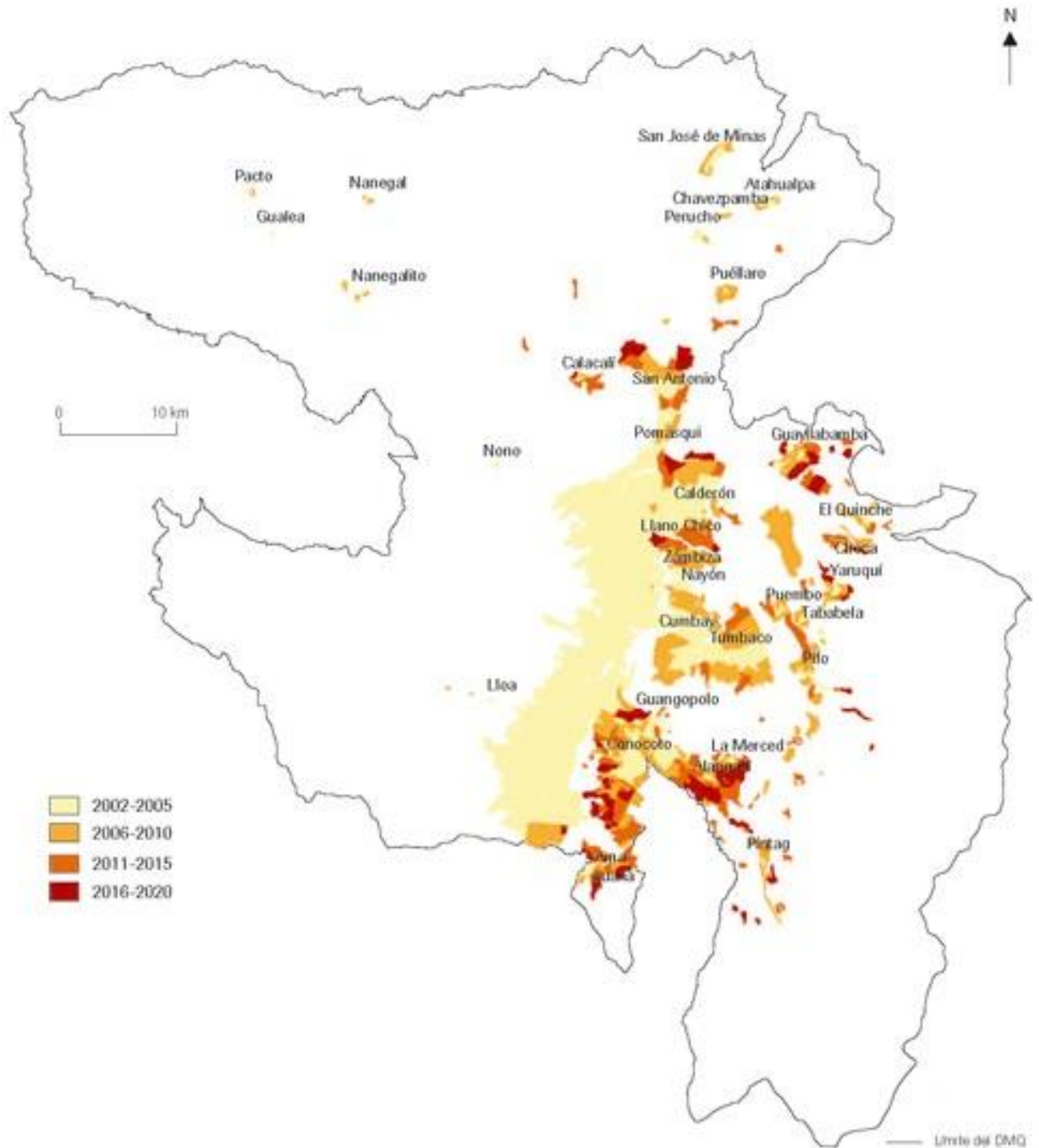
Mapa No. 3
Uso de suelo principal en el DMQ 2003



Fuente: Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (2011)

En esta propuesta se incluyen etapas de incorporación del suelo urbano en el DMQ, a fin de organizar y direccionar el crecimiento de la urbanización en relación con la demanda de la población, patrones económicos y culturales de la ocupación de suelo. En ese sentido, se realiza la incorporación de etapas por quinquenios desde el periodo 2002-2005 hasta el periodo 2016-2020 (STHV, 2011).

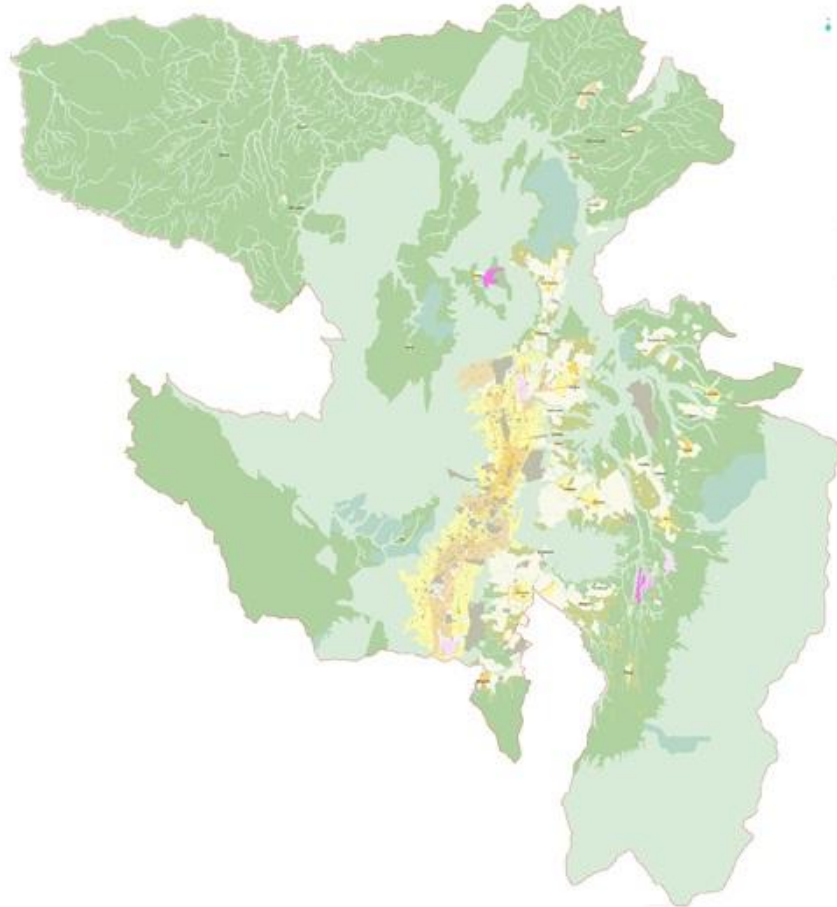
Mapa No. 4
Etapas de incorporación del suelo urbano en el DMQ



Fuente: Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (2011)

En el año 2005 se hace público el Reglamento Urbano de Quito, como instrumento de planificación territorial que determina los parámetros y normas específicas para el uso, edificabilidad y fraccionamiento del suelo. Como nuevo elemento destacado esta la regulación del volumen y la altura de las edificaciones, como también el dimensionamiento del sistema vial. Las incorporaciones presentadas responden al Plan de Uso y Ocupación de Suelo mismo que establece una actualización quinquenal. La mencionada actualización fue realizada por una comisión técnica integrada por representantes de la Dirección de Planificación territorial con el apoyo técnico del Colegio de Arquitectos de Pichincha (STHV, 2011).

Mapa No. 5
Plan de Uso y Ocupación del Suelo 2005



Fuente: Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (2011)

Observando el proceso de planificación urbana del DMQ se evidencia que cada una de estas iniciativas de ordenamiento responde a la problemática urbana del momento. En este sentido, el elemento de mayor relevancia y constante crecimiento se refiere al área expansiva de la ciudad misma que se octuplica desde el Plan Odriozola hasta el Plan Director de Urbanismo siendo un periodo de 25 años. Dentro del Plan de Quito, todo el territorio urbano incorpora una área metropolitana, como también refleja un cambio de gestión en el modelo administrativo distrital fortalecido por la clasificación de suelos facilitando la movilidad motorizada. Seguido de esto, continúa la tendencia hacia la masificación del transporte masivo motorizado y se incorporan problemáticas barriales como elemento a ser mitigados vía planificación urbana. El Plan de Uso y Ocupación de Suelo, publicado 70 años después de la primera iniciativa de ordenamiento urbanístico delimita la extensión territorial actual del DMQ. De igual manera, incorpora la observación quinquenal de patrones poblacionales y económicos para la elaboración y publicación del Reglamento Urbano de Quito, representando una actualización del Plan de Uso y Ocupación de Suelo, como también la integración de instrumentos a la planificación urbana.

2. Dinámica de la Política de Hábitat y Vivienda del DMQ

La ciudad de Quito mantiene el 15,7% de la población nacional calculada en 13.605.485 habitantes para 2007. Según cifras de la Secretaría Metropolitana de Hábitat y Vivienda, ha determinado que se registra un déficit de 153.140 viviendas en el DMQ. En el área urbana, el déficit es de 137.262 viviendas y en las áreas sub urbanas de 15.878 viviendas, evidenciando un claro déficit cualitativo en la construcción y en el desarrollo del hábitat. En la ciudad de Quito, el tratamiento de la problemática de la vivienda ha sido realizado de forma desarticulada. Dentro de los elementos de desarticulación destaca una visión coyuntural, restringida, sectorizada y de corto plazo. Consecuentemente, el problema de vivienda se distingue por la ausencia de una perspectiva integral del hábitat como elemento del desarrollo humano. Las acciones realizadas para mitigar la problemática de vivienda se ha centrado en soluciones mercantilistas y cuantitativas, agudizando los problemas de convivencia comunitaria y pobreza. Esta desatención ha representado que la vivienda no cree entornos favorables para la recreación y reproducción de la vida, negando derechos sobre el espacio público, la cultura, la recreación, bloqueando aspiraciones de autorrealización personal y colectiva (DM 2010, 7-8). De esta manera, la política se introduce como nuevo elemento normativo de la planificación urbana del DMQ, que inserta

factores sociales, integrales, normativos, conceptuales y operativos para mitigar el déficit habitacional y sistematizar los modelos de gestión e interacción. Dando continuidad a los esfuerzos realizados por los Planes Directores de Urbanismo y Plan de Uso y Ocupación de Suelo Urbano de la ciudad de Quito en la reducción de los efectos producto de la urbanización.

La política de hábitat y vivienda, surge de una visión legal que establece la necesidad de tomar acciones, a través de instrumentos normativos y administrativos que permitan avanzar en materia de asentamientos humanos, hábitat y vivienda. Temáticas de vivienda apoyadas de una política territorial, constituirán elementos que contribuya al decrecimiento de los polos de desarrollo y, a su vez, mejore las condiciones de habitabilidad, mediante la generación de empleo en las zonas rurales. Estas medidas normativas buscan finalizar con las prácticas de construcción de hábitat y vivienda como un problema, un gasto y/o un negocio. Por el contrario, aspiran a un cambio de visión, permitiendo un adecuado desarrollo humano, consolidación de capacidades productivas, construcción de ciudadanía y país, corresponsabilidad social y gobernabilidad (DM 2010,7).

La PMHV incorpora y actualiza la mayoría de elementos propuestos en los planes y reglamentos de planificación urbana del DMQ. La creación de la PMHV responde al cambio normativo jurídico administrativo y su incidencia en los modelos de gestión y producción de instrumentación bajo las nuevas categorías del macro o meso nivel de gobernanza. Por lo cual, la política se inserta como instrumento que implementa modelos de gestión territorial de planificación urbana consolidada en sistemas de gestión. Este instrumento de gestión incorpora una visión integral con claridad en los objetivos específicos a ser cumplidos. De igual manera, incorpora el régimen de vivienda de alquiler y el sistema metropolitano de prevención de riesgos como consideraciones insertas en la política.

La PMHV se fundamenta en la Constitución de la República. Por tal razón, la elaboración de la política garantizó la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el proceso de formulación, ejecución y control de la política pública. Un principio rector del proceso de elaboración de políticas públicas y prestación de bienes y servicios públicos, es la orientación al cumplimiento de todos los derechos guiados bajo el principio de solidaridad. Adicionalmente, la política busca cumplir el derecho de las personas a un hábitat seguro,

saludable, acceso a una vivienda adecuada y digna. Sumado a esto, promueve el respeto a las diferentes culturas urbanas, equilibrando lo rural con lo urbano. Regido por criterios de inclusión y equidad, el Estado, en todos sus niveles de gobierno, es el encargado de garantizar el derecho al hábitat y vivienda digna. En ese sentido, se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo (CRE 2008).

El objeto de la política es formular orientaciones para implementar procesos de gestión del territorio, suelo y vivienda. Consolidando sistemas de gestión facilitadores, reguladores y orientadores de las intervenciones en materia de suelo y vivienda. La aplicación se realizará en el DMQ, en su área urbano - rural y podrá hacerlo en territorios mancomunados de incidencia directa. Adicionalmente, busca contribuir a la reducción del déficit habitacional para que los ciudadanos puedan residir en una vivienda digna y segura (DM 2010, 11-12).

Las actuaciones respecto de la gestión y uso del suelo serán regidas bajo los principios, objetivos, instrumentos y el marco de gestión para la atención de necesidades habitacionales de los sectores más vulnerables de la sociedad. La promoción del desarrollo inmobiliario será orientada hacia grupos de atención prioritaria y la vivienda de interés social deberá ser económicamente accesible. Además, el desarrollo inmobiliario deberá contribuir al desarrollo humano integral, su entorno, con la participación de la ciudadanía, para el pleno ejercicio de sus derechos, como también el aporte de soluciones en el desarrollo, mantenimiento y consolidación de sus comunidades (DM 2010,11).

La PMHV, inserta estos temas en las líneas de acción del gobierno metropolitano, aportando una visión integral, normativa, conceptual y operativa para el desarrollo del hábitat y la vivienda en la ciudad de Quito. El principio de participación ciudadana, atención a sectores de escasos recursos, grupos de atención prioritaria, vivienda de interés social, desarrollo comunitario integral y atención al déficit de vivienda nueva, insertados en la PMHV articula la acción municipal a la política estatal de vivienda. De esta manera, este instrumento normativo promueve la eficacia socio-económica de las operaciones de suelo y vivienda; El desarrollo de mecanismos e instrumentos estables, ágiles, eficientes, modernos y transparentes para gestionar el suelo. La participación de los actores involucrados en la aportación de recursos financieros, de gestión,

técnicos y humanos, define la promoción de vivienda de interés social sin reducción de estándares. Las acciones mencionadas se articulan a partir de la demanda generada en materia de hábitat y vivienda (DM 2010,9-10).

La PMHV busca alcanzar el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos. El primero se refiere a la instrucción de los mecanismos descritos en la Constitución. El segundo busca la promoción y fomento de proyectos de hábitat y vivienda para la ciudadanía, con énfasis en los sectores de atención prioritaria. El tercero busca la generación de reserva y promoción de suelo para el desarrollo de vivienda de interés social dotados de infraestructuras y equipamientos, respetando los criterios de ordenación territorial. El cuarto, busca el desarrollo de vivienda de nueva planta construida a través de los diferentes modelos de gestión que reporten beneficios para la comunidad interesada. El quinto, busca el desarrollo del régimen especial para la vivienda de alquiler y otros mecanismos de contratación inmobiliaria. El sexto, desarrolló el sistema de albergues y establece el sistema metropolitano de prevención del riesgo. Por último, el séptimo, busca la contribución a la recuperación de la ciudad existente, mediante la reparación del espacio urbano y áreas residenciales deterioradas o subutilizadas en favor la oferta de vivienda existente (DM 2010, 10).

En materia internacional, la PMHV se adscribe a los pactos y convenciones internacionales de los cuales es signatario el Ecuador, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cumpliendo los compromisos asumidos como estado firmante, el gobierno nacional, tomará las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de estos derechos, reconociendo la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento. Acorde a los principios internaciones, la PMHV del MDMQ se acoge a la definición internacional sobre el derecho a la vivienda como *“el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”*. Mismos que a su vez, involucran elementos constitutivos de una vivienda adecuada como: 1. Seguridad de la tenencia, 2. Disponibilidad de servicios e infraestructura, 3. Acceso a agua potable, 4. Acceso a saneamiento, 5. Posibilidad de manutención, 6. Área suficiente para vivir, 7. Habitabilidad, 8. Accesibilidad, 9. Ubicación, 10. Durabilidad de la unidad habitacional, 11. Gestión de riesgo, 12.

Adecuación cultural. En ese sentido, el MDMQ enfocara sus acciones hacia el cumplimiento de los derechos ciudadanos y al hábitat integral (DM 2010, 6-7).

3. Naciones Unidas Sede Ecuador: Actor Internacional

El Marco de Cooperación entre Naciones Unidas y el Gobierno Ecuatoriano (MCNUE) es un instrumento consensuado que norma el accionar de ambas instituciones durante un ciclo determinado. El gobierno de Ecuador ha asumido la responsabilidad de este proceso por tres ocasiones iniciando en el ciclo de 2004 – 2009. El segundo ciclo correspondió al periodo 2010 - 2014 y en la actualidad el ciclo 2015 – 2018. En este marco ambas instancias acuerdan las acciones de cooperación a ser desarrolladas por un periodo determinado. El documento reafirma la voluntad de cooperar de una manera eficaz y alineada con las prioridades del Estado para la promoción de un modelo de desarrollo social, político, económico incluyente y equitativo, que permita el ejercicio de los derechos humanos para las actuales y futuras generaciones. A través de esta herramienta se busca asegurar las oportunidades de las generaciones para desarrollar todos los potenciales del individuo como también alcanzar el estado de Bienestar (SNUE 2015,2).

El MCNUE encuentra espacios comunes en los ejes temáticos prioritario promovidos por la ONU para abordar la temática de hábitat y vivienda como también la garantía de participación y cumplimiento de derechos. De esta manera, los ODS enfocados en el fin de la pobreza, agua limpia y saneamiento, ciudades y comunidades sustentables, acción por el clima y vida de ecosistemas terrestres son rectores del compromiso de los gobiernos y GADs ecuatorianos hacia iniciativas globales. Adicionalmente, los ejes temáticos incluyen la reducción de brechas de inequidad, desarrollo económico y sustentabilidad, resiliencia y gestión de riesgos competencias constitucionales de los GAD.

Los marcos de cooperación son el resultado de un proceso de diálogo, generador de una propuesta colectiva, coherente e integrada del SNU, que define las áreas de cooperación, para alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), como también alcanzar los compromisos del país asumidos en el marco de los ODM. Las acciones a desarrollarse deben acatar las recomendaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En la actualidad los ejes temáticos prioritarios son: 1.

Estado de derechos y participación, 2. Reducción de brechas de inequidad para la cohesión, inclusión y calidad de vida, 3. No discriminación, igualdad de género y erradicación de la violencia, 4. Sostenibilidad ambiental, resiliencia y gestión de riesgos, y 5. Desarrollo económico sostenible y equitativo (SNUE 2015, 5).

El marco de cooperación es un instrumento estratégico de programación que surge de una respuesta colectiva. Este documento programático, está regido bajo los principios de cooperación para el desarrollo establecido por el SNU. La efectiva implementación del marco de cooperación debe considerar las siguientes acciones: 1.- Apropriación nacional, 2.- Alineación con las prioridades nacionales y 3.- Rendición de cuentas mutua. Por otra parte, el marco de cooperación fortalece el rol rector y planificador del Estado, como también reconoce el esfuerzo del gobierno nacional para asegurar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. El proceso de rendición de cuentas permite dar un seguimiento permanente a la aplicación del documento, para alcanzar una eficiente planificación operativa. Como resultado de este procedimiento los socios nacionales definirán las modalidades de implementación para la eficaz ejecución de actividades contempladas dentro del ciclo de vigencia del marco (SNUE 2015, 5-9).

Las partes adaptan y acuerdan una estructura de gobernanza que facilite el seguimiento político y la articulación técnica del proceso. Estos arreglos de implementación estarán co-liderados por una agencia del SNU y Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). La estructura asegurará el logro de los resultados de cada uno de los efectos directos del marco de cooperación como también se encargará de realizar el seguimiento del desarrollo de las actividades programadas. El comité se reunirá de forma anual, con posibilidad de reuniones extraordinarias en caso de ser necesario, y en todos los casos por invitación de la presidencia del comité, con lo que se busca alcanzar liderazgo estratégico durante la programación. También busca, asegurar que las acciones se ajusten a las necesidades prioritarias del país, establecidas en el PNBV 2013-2017 y las agendas sectoriales, para el cumplimiento de los principios y directrices de la cooperación para el desarrollo en temas relativos al alcance de la programación (SNUE 2015, 31).

Las modalidades de implementación de cooperación del SNU prioriza los procedimientos nacionales; en el contexto legal y de acuerdos para la ejecución de la cooperación. La modalidad de Cooperación Financiera no reembolsable se subdivide en dos tipos. Primero la de Implementación Nacional, bajo el cual la gestión general de actividades es llevada a cabo por una entidad nacional. La segunda referente a la implementación directa, modalidad bajo la cual la agencia del SNU asume la responsabilidad global de gestión y rendición de cuentas para la ejecución del proyecto. Ambos modelos funcionan como mecanismo de Implementación Nacional para la ejecución de programas y proyectos que impliquen cooperación financiera no reembolsable. Este apoyo es enfocado a las instituciones nacionales, las personas y las organizaciones de la sociedad civil cuya gestión es realizada para garantizar y exigir el cumplimiento de los derechos. Además estos pueden acceder a facilidades de asistencia técnica directa, transferencia de conocimientos, transferencia de tecnologías, transferencia de experiencia para la búsqueda de soluciones adecuadas para las necesidades del Ecuador (SNUE 2015, 32).

La cooperación técnica no reembolsable se refiere a la ayuda para la preparación y respuesta ante emergencias: Apoyo al desarrollo de capacidades de las instituciones públicas, las personas y las organizaciones de la sociedad civil para la preparación y asistencia especializada durante las emergencias. Adicionalmente, emplea la cooperación Sur-Sur como mecanismo para países en vías de desarrollo en los ámbitos político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico a nivel de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Por otra parte, cuenta con la cooperación triangular, como herramienta de asistencia técnica para el estado ecuatoriano en la identificación de fuentes de cooperación que requieran apoyo del Ecuador y viceversa (SNUE 2015, 33).

Las modalidades de implementación son: 1. Implementación Nacional y 2. Implementación Directa. La intervención busca fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales y preparar una respuesta ante emergencias, promoción de mecanismos de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. Las características de este instrumento permiten que sea una herramienta viva y dinámica, que responda a las prioridades del país y se ajuste a la realidad en la que Naciones Unidas desarrolla el trabajo cotidiano. El comité ejecutivo encargado de aprobar los resultados de las evaluaciones, emitirá las recomendaciones pertinentes para el próximo ciclo.

La observancia será realizada sobre los procesos realizados y en las contribuciones ejecutadas para alcanzar el logro de los resultados a nivel de productos. Esta estrategia de monitoreo permite determinar el nivel de relevancia y contribución hacia los objetivos nacionales identificados como prioritarios (SNUE 2015, 6-9 a 33-34).

Se habla de un fracaso de la gestión de la ONU, toda vez que han olvidado a los pueblos y los han dejado fuera de la burocracia internacional. Los pueblos y sus territorios tienen algunas posibilidades de hacer sentir su voz, sin embargo no tienen voto. Estos han quedado reducidos por la democracia de base representativa mediante el derecho al voto individual. Si bien, existe una relación directa entre los gobiernos locales y la ciudadanía activa, los foros y conferencias son espacios en los cuales pueden expresarse mediante portavoces. En estos espacios, su voz es escuchada pese a que continúan en posiciones marginales. De esta manera, la ONU olvida los problemas reales y los actores constructores de la ciudad y la ciudadanía precautelando los contenidos de los textos oficiales y evitando despertar inquietudes en los diplomáticos gubernamentales. Finalmente, la ONU busca construir un hábitat en manos de los gobiernos, pese a que la reconstrucción de hábitat debería contar con una presencia mínima del organismo internacional y mayor presencia de gobiernos de ciudades, asentamientos locales, organizaciones, movimientos sociales y colectivos académicos – profesionales (Manifiesto de Quito, 2016).

4. Actores de la Política Pública relacionado al Rol ejercido por Naciones Unidas

El trabajo busca la incidencia de Naciones Unidas en la PMHV del DMQ. Por esa razón se ha seleccionado a actores gremiales, sectoriales, civiles y políticos que participaron en las mesa de elaboración de política y contribuyeron con aportes para la creación de la misma. En ese sentido el proceso de recolección de información fue realizado mediante entrevistas y cuestionarios. Los cuestionarios fueron elaborados en concordancia a la razón social de cada organización que participó en el proceso de política. Esto trae como resultado la elaboración de cinco cuestionarios dirigidos a organismos internacionales, GAD, Organizaciones Sociales, Cámaras y Empresas Privadas. Las particularidades de cada cuestionario se basan en la naturaleza de las organizaciones y los roles que dentro de su capacidad jurídica ejercen en un proceso público. Las semejanzas que poseen, se refieren a la percepción de los actores sociales dentro de la

elaboración de la política, el nivel de aplicación de las demandas de los actores sociales en ella y la percepción de incidencia de Naciones Unidas dentro la elaboración de la misma.

Como punto de partida determinaremos cómo son los procesos internos de Naciones Unidas para el desarrollo de una política junto a un gobierno local. Previo al abordaje de lo mencionado anteriormente, resulta importante resaltar que el relacionamiento de la organización es a nivel de estados y por esta razón se enmarcan dentro del campo de las relaciones internacionales. Por este motivo, la organización formula conjuntamente con el gobierno un marco de cooperación del SNU con el Ecuador. Dentro de este documento contamos con intervenciones de instancias gubernamentales ecuatorianas como la Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES) y la SETECI. Una vez contempladas las acciones que el organismo realizará en el territorio ecuatoriano, definiendo a detalle las acciones a realizar que permite a ambos actores conocer los resultados producto de la cooperación en los próximos años. Por ese motivo, el trabajo de la organización en territorio es basado en objetivos y aportes dentro del marco de acción consensuado con el gobierno (Cedres 2016).

Una vez explicado el relacionamiento de la ONU con los estados, es posible explicar cómo esta relación llega a un nivel de GAD. Las agencias especializadas de la ONU trabajan de manera coordinada con las instancias que soliciten su asistencia, a través de una invitación para la generación de una iniciativa o asistencia técnica específica. Este llamado permite al gobierno local actuar con Naciones Unidas para la formulación de una política. También pueden darse casos de que la agencia invite y plantee propuestas a los gobiernos locales. De igual manera, la agencia como los gobiernos locales tiene la capacidad de negarse a cualquier invitación de participación que reciban. La flexibilidad del mecanismo solicita como mínimo requisito un acuerdo entre las partes, para proceder con la canalización de recursos humanos como financieros para el desarrollo de la iniciativa o proyecto (Cedres 2016).

La elaboración de la PMHV para la ciudad de Quito, desde la gobernanza multinivel, se explica por la atención sobre nuevos procesos y nuevos modelos de sociedades políticas democráticas para desarrollar e implementar mejores políticas públicas. Las competencias de los Distritos Metropolitanos involucran un ejercicio continuo de gobernanza, convirtiéndose en un elemento

transversal en la dinámica de gobierno y su toma de decisiones, por lo cual se consideró construir una política que guíe los procesos del sector vivienda. En ese sentido, el “reconocimiento de los derechos constitucionales de los ciudadanos considera que el desarrollo comunitario integral, el acceso a suelo urbanizado y a una vivienda digna y segura son componentes esenciales para fortalecer el ejercicio de los derechos, la corresponsabilidad ciudadana y la integración social” (Maldonado 2016).

Observando a la política como el proceso de interpretación del estado y sociedad civil la PMHV surge como resultado de un conjunto de interacciones. La participación de actores sociales en la mesa de redacción busca producir aceptación social en los resultados para alcanzar los objetivos deseados en la política (Aguilar 2012, 17-20). De esta manera, los actores sociales se involucraron en un ejercicio de corresponsabilidad propio de los regímenes democráticos (Surel 2006, 44-45). Por lo cual, los actores sociales comprometidos con el desarrollo de la ciudad y guiados por sus objetivos particulares asumieron *“el desafío de perfeccionar y profundizar la democracia... teniendo la certeza de que nuestras sociedades avanzan a medida que más ciudadanos/as se hagan partícipes y se involucren activamente en los asuntos públicos”* (Maldonado 2016). El efectivo desarrollo de estas interacciones se sujeta a la coexistencia entre actores gubernamentales, no gubernamentales y gobiernos nacionales, comprendidos como sistema internacional (Bevir 2010, 17-38).

En relación a la dirección del proceso de políticas públicas los actores representantes afirman que la ONU participa activamente durante todo el ciclo de la política pública. Con esto la ciudad se enfrenta a un juego de doble nivel, conformado por la interrelación entre política nacional y política exterior, dando lugar a una dinámica de negociación y búsqueda de consenso en el nivel nacional. Las autoridades consideran que los principios de naciones unidas y los postulados de los tratados internacionales deben guiar la política pública estableciendo estándares internacionales y principios de universalidad que no excluyen la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, por lo cual la intervención de la organización se entiende como una intervención ex ante, con la difusión de tipologías de alcance global. De esta forma, la promoción de la *“inclusión social es un compromiso de los Estados y de distintas organizaciones internacionales, no solo de Naciones Unidas, este enfoque debe buscar transformar las*

dinámicas sociales e impedir que los actores más poderosos interpongan sus intereses sobre las necesidades de los más vulnerables” (Ponce 2016).

La intervención de la ONU durante el proceso de elaboración de políticas públicas fue sometida a diferentes interpretaciones dependiendo del actor y su rol asumido en ese período. Esto como consecuencia de que todas las acciones de gobierno tienen una dimensión política y técnica, lo que involucra un componente científico – técnico y otro normativo (Aguilar 2012, 17-20). Para lo cual, las autoridades municipales que conformaron el Comité Especial de Vivienda concuerdan que la ONU no interviene en las estructuras políticas ni posee una intervención activa en ningún proceso de elaboración, ejecución o control de la política. Esto es reafirmado por la determinación jerárquica de las entidades participantes, ubicando a las Naciones Unidas como entidades de apoyo técnico, debido a sus intervenciones episódicas en el proceso de elaboración de la política y centradas en la identificación de principios. Es así que la gobernanza de Naciones Unidas en la política se refiere a *“asesorías y el desarrollo y elaboración de proyectos concretos”* (Flores 2016). Por lo cual, estas interacciones subnacionales facilitan y validan la gobernanza territorial articulando intereses en nuevas estrategias corporativas y generando nuevos espacios en la gobernanza multinivel.

Los actores participantes en el proceso de elaboración de la PMHV poseen un criterio unánime respecto a la incidencia de la ONU en la elaboración de la política. El consenso determina la existencia de incidencia, sin embargo las autoridades que participaron en el proceso especifican que la misma se limita a intercambios de carácter técnico, al recoger experiencias exitosas que pueden ser aplicadas a nuestra realidad. Esta interacción multinivel, comprende la política local como sinónimo de gobernanza municipal asumiendo iniciativas que descienden de la esfera del estado nacional, receptadas por el municipio mediante articulación y coordinación dentro de la gestión pública. Razón por la cual, la *“PMHV expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, es la única a nivel nacional. Por este motivo la difundimos en un primer momento a fin de motivar a otros GADs a adoptar sus propias políticas a fin de avanzar en la dotación de vivienda y hábitat dignos para la ciudadanía”* (Maldonado 2016).

5. Incidencia de Organismos Internacionales en la Política Pública de Hábitat y Vivienda

Para determinar la incidencia es necesario valorar el contexto bajo el cual se participa como ONU. Sin embargo, uno de los mecanismos de acción del organismo internacional es la incidencia en las políticas, debido a que permite la promoción del mandato de las Naciones Unidas y la promoción de los derechos humanos vinculados a los objetivos de las agencias. Es así que, el grado de incidencia depende mucho del gobierno local o la institución gubernamental, como su nivel de apropiación de la agenda internacional, los tratados y convenios de los derechos fundamentales. Esto es evidenciado en el relacionamiento del estado con los ODS. Es por eso que la incidencia es flexible y sujeta a diversos factores que están fuera de la agencia. No obstante lo antes mencionado, es un interés presente en las agencias de Naciones Unidas la promoción y la garantía por parte del gobierno local de acceso a los derechos fundamentales para la ciudadanía (Cedres 2016).

La presencia de un Organismo Internacional en el proceso de elaboración de la política metropolitana es acogida con beneplácito por los actores participantes en la producción del documento. Los factores comunes que justifican la presencia positiva de Naciones Unidas se refiere al intercambio de información con experiencias exitosas desarrolladas en otros países, las buenas prácticas internacionales, como también la estandarización global de procedimientos para abordar problemáticas comunes. Por otra parte, la adaptación de los postulados promovidos por la organización permite una inserción del gobierno local en la esfera global, representando acceso a los diferentes mecanismos de cooperación ofrecidos por Naciones Unidas. Finalmente, la relación con el SNU ofrece beneficios para los estados y los gobiernos locales, debido a que ofrece más de lo que pide a cambio, siempre y cuando las acciones sean realizadas en concordancia con las cartas, pactos y objetivos promovidos por la ONU.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Económico y Sociales y los ODS, son elementos considerados por la dimensión política y técnica para dotar servicios ciudadanos que se adapten a las disposiciones contempladas en la instrumentación internacional aplicados al hábitat y vivienda. Para esto el municipio se encargó de los procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de la PMHV acatando los procedimientos macro y meso políticos que

influyen lo sintetizado en la normativa rectora del hábitat y vivienda como consecuencia del cambio constitucional ecuatoriano.

Los postulados promovidos por la organización y aceptados por los GADs deben superar el espectro conceptual y lograr una práctica a través de los diferentes recursos disponibles. En este caso la urbanización se convierte en una herramienta para acelerar el desarrollo en aplicación de los principios globales promovidos por ONU. Sin embargo, esto representa retos a los gobiernos locales en la priorización de acciones y canalización de recursos, evitando continuar con la tendencia de acumular demandas ciudadanas y gastar los fondos para reducir los síntomas en uno de los muchos retos que poseen las ciudades en sus procesos de urbanización (Clos 2016). Por lo cual, es importante observar la aplicación de las políticas locales en casos prácticos con el objetivo de evaluar la acertada canalización de recursos y esfuerzos municipales, determinando la eficacia de los procesos realizados en contraste con la práctica en territorio.

Reconociendo que la incidencia se sujeta a externalidades político administrativas, la presencia de Naciones Unidas es aceptada y constituye un aporte para la toma rápida, efectiva de decisiones y medidas económicas. De esta manera, el reto para la aplicación de medidas como también de la efectividad de las mismas recae sobre los GADs. Los retos a ser superados se refieren a la efectividad para producir urbanización y la acertada toma de decisiones para orientar esfuerzos. Observado desde la gobernanza multinivel las decisiones a ser tomadas por la escala micro son el resultado de la interacción de las escalas macro y meso, convirtiendo a los centros urbanos en gestores encargados de la puesta en práctica de los postulados de Organismos Internacionales. De esta manera, la decisión tomada por el DMQ se sintetiza en la producción de la PMHV como esfuerzo para mitigar la emergente y cambiante dinámica urbana, sentando precedentes para otras urbes nacionales en armonía con las escalas macro y meso de la gobernanza.

Capítulo 4

Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda: El Caso de Ciudad Bicentenario

En este capítulo finalmente observaremos la aplicación de la PMHV en el Proyecto Habitacional Municipal Ciudad Bicentenario. En términos multinivel nos ubicamos en la escala micro en la cual el Municipio de Quito instrumenta las normativas emitidas por la gobernanza macro y meso nivel. Para esto la municipalidad implementa modelos de gestión que permiten articular la oferta de servicios ciudadanos enfocados a una territorialidad donde se desarrolló el proyecto habitacional. De esta manera, conoceremos en que consiste el proyecto habitacional, para posteriormente introducirnos en la política metropolitana comprendiendo los instrumentos que se utilizaron para legitimar la elaboración de la norma desagregándola en aplicación de la metodología NATO. Comprendido este marco, observaremos la política y el proyecto para comprender los diferentes elementos que componen el proyecto bicentenario, su articulación y de esta manera determinar la incidencia del organismo internacional en la PMHV.

La incorporación de la unidad de estudio Proyecto Bicentenario nos permite aterrizar en un desarrollo urbanístico territorial concreto la PMHV. Se selecciona el proyecto Ciudad Bicentenario por ser un desarrollo municipal, concebido desde el consejo metropolitano de la ciudad, edificado y modificado en un periodo de tiempo contemporáneo a la PMHV (2005 - 2017), conteniendo tres periodos municipales con diferentes autoridades (Paco Moncayo 2004-2009, Augusto Barrera 2009-2014 y Mauricio Rodas 2014-2019). La ejemplificación de este caso sienta precedentes y consideraciones internacionales de gestión local para el futuro desarrollo de políticas bajo implementación directa municipal. Por otra parte, estas características presentan limitaciones en el sentido temporal del objeto donde se observa la territorialización, por lo cual es necesario comprender la entrada en vigencia de la normativa constitucional (2008) y posteriormente la PMHV (2010). Sin embargo, las características municipales, la democracia directa, la intervención del consejo metropolitano y los problemas vigentes del proyecto lo transforman en una valida unidad de estudio de los esfuerzos municipales, considerando que el desarrollo urbanístico inmobiliario del proyecto Ciudad Bicentenario contempla 1700 viviendas nuevas.

1. Proyecto Municipal Ciudad Bicentenario

El propósito de esta sección es la de presentar de manera sintética, la implementación de la PMHV de 2010 del MDMQ, aplicado dentro del proyecto habitacional Ciudad Bicentenario. De esta manera, se articulará la naturaleza de las políticas públicas y el contexto urbano. El valor total del proyecto alcanzó la cifra total de USD 5'513.626. La mayoría de los recursos se destinaron al abastecimiento de la red eléctrica y la canalización telefónica, abarcando más de la mitad de los recursos totales. Otro rubro mayoritario corresponde al de adecuación vial, mediante adoquinado de vías, pasajes y estacionamientos (Condolo y Moreira, 2014:64-66).

Cuadro N°1
Costos de infraestructura etapa I

COSTOS DE INFRAESTRUCTURA ETAPA I			
RUBRO	UNIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR TOTAL CON IVA
Movimiento de tierras y construcción de bordillos para mz.	968	220,12	213.076,16
Movimiento de tierras y muros en manzanas municipales	968	-	En contratos
Sistema de agua potable para manzanas	968	113,8	110.158,40
Sistema de Alcantarillado para manzanas	968	111,94	108.357,92
Red eléctrica y canalización telefónica para manzanas	968	1.563,23	1.513.206,64
Adoquinado en Calles Vías, pasajes	968	618,02	598.243,36
Adoquinado de estacionamientos en manzanas	968	359,92	348.402,56
Colocación de césped	968	65,62	63.520,16
TOTAL OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACIÓN ETAPA I		3052,65	2.954.965,20

Fuente: Datos Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

Cuadro N° 2
Costos de infraestructura etapa II

COSTOS DE INFRAESTRUCTURA ETAPA II			
RUBRO	UNIDAD	PRECIO UNITARIO	VALOR TOTAL CON IVA
Movimiento de tierras y construcción de bordillos para mz.	856	206,15	176.464,40
Sistema de agua potable para manzanas	856	86,74	74.249,44
Sistema de Alcantarillado para manzanas	856	103,95	88.981,20
Red eléctrica y canalización telefónica para manzanas	856	1.721,96	1.473.997,76
Adoquinado en Calles Vías, pasajes	856	438,13	375.039,28
Adoquinado de estacionamientos en manzanas	856	345,42	295.679,52
Colocación de césped	856	86,74	74.249,44
TOTAL OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACIÓN ETAPA II		2.989,09	2.558.661,04

Fuente: Datos Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

El proyecto de vivienda social, Ciudad Bicentenario, se encuentra ubicado en el sector de Pomasqui, antigua hacienda “El Tajamar”. Ubicado en un valle, su clima es cálido seco que oscila entre los 14 a 18 grados centígrados, la región es semiárida y sus precipitaciones anuales no superan los 700 mm. El proyecto se encuentra en la falla geológica Pomasqui Ilumbisi. Los mecanismos de implementación utilizados para el desarrollo de este proyecto estuvieron bajo la gestión directa municipal y la venta de suelo a favor de terceros (organizaciones sociales y/o promotores inmobiliarios). Para el desarrollo del proyecto se estructuraron dos etapas; la Etapa I para el desarrollo de 968 viviendas en 14 manzanas. La Etapa II para el desarrollo de 856 viviendas en 11 manzanas (Condolo y Moreira 2014,65).

2. Instrumentos Utilizados en la Elaboración de la Políticas Metropolitana

Como punto inicial, la acción pública y el rol del estado son las dos esferas que permiten la comprensión del espacio público. Espacio en el cual se entiende a las políticas como un “*fenómeno burocrático y las políticas públicas*” (Surel 44,2006), al contrario de la política se refiere al “*espacio de la competencia electoral*” (Surel, 44,2006). Es así que la acción política y las políticas públicas se relacionan con la acción política, siempre y cuando se desarrollen dentro de un régimen democrático. Por tal motivo, la acción pública concreta es la que se entiende como

el conjunto de actores y mecanismos que presiden la definición puesta en práctica de las políticas públicas, como también de diferentes procesos de regulación social (Surel, 45,2006), validados por una autoridad política elegida en democracia.

La totalidad del área de estudio de esta relación entre política y políticas públicas se desarrolla en la esfera de la acción pública. Al interior de este campo es permitido el análisis de elementos que se entrelazan en el accionar público ordinario, los cuales se centran en competencias electorales y acción pública concreta. De esta manera, es importante resaltar que ambos campos poseen divisiones sociopolíticas e institucionales característica de sociedades contemporáneas (Surel, 45:2006). Toda esta interacción se desarrolla en el marco de la democracia representativa y sus instancias, como consejos municipales lo cual ofrece un contenido institucional a lo público, como también una dinámica política específica a los procesos de decisión y regulación.

El cambio de las políticas públicas observa el tratamiento realizado por el gobierno central y local en materia de asentamientos humanos. Una de las principales causales para que el gobierno tome acciones de adaptación es el cambio normativo nacional implementado en la Constitución de la República. En este instrumento legal se dispone el establecimiento de políticas públicas participativas, lo que representa un nuevo marco para el desarrollo conceptual y ejecutivo sobre aspectos de vivienda al cual el Municipio de Quito debe adscribirse. De esta forma, el gobierno local reconoce la necesidad de elaborar una política que guíe los procesos emprendidos en el sector vivienda, reconociendo los derechos constitucionales de los ciudadanos. La adaptación a esta normativa representa el cambio de componentes para el fortalecimiento del ejercicio de derechos, la corresponsabilidad ciudadana y la integración social (DM 2010 ,5).

Por otra parte las dinámicas de interacción a través de la cual se complementa la política y las políticas públicas son la legitimidad de los *outputs* e *inputs*. La legitimidad por los *inputs* “condiciona la eficacia de la acción pública al nivel de los *outputs*, puesto que un régimen democrático permitirá con mayor aceptación la aplicación de las decisiones aceptadas por todos” (Surel 44,2006). Por otra parte la legitimidad de lo *outputs* “determina la confirmación del *inputs*, esto se relaciona directamente con la acción de juzgamiento a la gestión ejercida por un poder con capacidad de toma de decisiones como también su aplicación y

eficacia dentro de una comunidad política” (Surel 44,2006). Esta dinámica se evidencia mediante los procesos sociales fundamentales, que son los rasgos distintivos de la identidad de sociedades modernas y del estado (Surel 44-45,2006).

El cambio constitucional conlleva un nuevo conjunto de interacciones para elaborar y aplicar la política metropolitana. Al asegurar la participación ciudadana en los procesos de creación de las políticas, se genera una demanda de *inputs* y *outputs* hacia actores especializados activamente interesados en el programa de políticas, esperando que estos representen a todos los aspectos de la sociedad para nutrir la interacción con creencias, valores e ideas. Sin embargo, el sistema decisional otorga mayor poder a los actores políticos que ostentan cargos de relevancia jerárquica dentro de la estructura municipal, siendo estos el alcalde y concejales. Estas acciones legitiman la acción pública dotando de mayor aceptación la normativa producida.

En el siglo XXI la esfera pública se divide en características socio políticas e institucionales. Este contexto de modernidad, puntualiza, dota de legitimidad institucional y normativa al espacio mercantil, como al espacio público sobre un territorio o estado, lo que permite realizar una distinción entre ambos campos para focalizar la atención pública a su correspondiente espacio (Castells 2004, 298-310). En este contexto contemporáneo, todavía se presentan elementos que transforman la esfera pública modificándola e influyendo a los actores involucrados para inducir en el desarrollo del campo disciplinar de las políticas (Surel 2006,52).

**Tabla No 2.
Herramientas utilizadas en la Elaboración de la Política Metropolitana**

NATO Categoría de Recursos	Legal	Corporativista	Mercado	Redes
Organización	<ul style="list-style-type: none"> - Municipio de Quito - Concejo Metropolitano 	<ul style="list-style-type: none"> -Unidad Ejecutora Bicentenario MDMQ - Procuraduría Metropolitana -Secretaria General del Concejo Metropolitana de Quito 		
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de Ecuador - Declaración Universal de Derechos Humanos - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito - Código Orgánico de Organización Territorial, 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Especial de Vivienda 		

	Autonomía y Descentralización			
Tesoro	- Constitución de Ecuador	- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Recaudación Tributaria e Impuestos	- Ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito
Información	- Secretaria de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda			<ul style="list-style-type: none"> -Colegio de Arquitectos -Asociación de Cooperativas Solidaridad -Contrato Social por la Vivienda -Cámara de Comercio de Quito -Fundación Ciudad -Asociación de Viviendas Paseos de Pichincha -Inmocredit -APIVE -EDIFIX -Ferroinmobiliaria -Funhabit -Hábitat Ecuador - Quito Produce

Fuente: Desarrollo Trabajo de Campo (2016)

En la actualidad, las políticas públicas son multidisciplinares, desde su aproximación intelectual y práctica. Esto como consecuencia de los problemas sociales o políticos ligados a varias disciplinas académicas, lo que impide que una disciplina pueda estudiar el fenómeno en su conjunto. De esta manera, el acercamiento a las políticas públicas se realiza desde la visión normativa o la orientada a los valores, reconociendo que los estudiosos de las políticas siempre poseen sus propios valores que deben ser comprendidos (DeLeon y Vogenbeck 2007, 4-5).

Finalmente, se reconoce que la decisión pública ocupa un lugar prioritario en la jerarquía de la actuación pública, en la cual la acción es medida en relación a las decisiones tomadas. Entonces, está en la constitución determinar que actor es el encargado de tomar la última palabra en materia de decisiones públicas, como también, definir prioridades. Pese a lo expuesto se sostiene la supremacía del acto de decisión por la máxima autoridad que mantiene una constante influencia por otros actores sociales involucrados en el proceso de las políticas públicas (Ives y Thoenig 1992, 132). Por tal motivo, persisten las brechas entre las decisiones, los comportamientos y los discursos de los actores políticos.

3. Instrumentos de Gestión

El MDMQ es el organismo que ejerce la gobernanza del DMQ, se encarga de escoger los Administradores Zonales, Directores Metropolitanos, Gerentes de Institutos, Agencias, Empresas Metropolitanas, Fundaciones, Registro de la Propiedad y la Policía Metropolitana de Quito. El Concejo Metropolitano, presidido por el Alcalde del Distrito Metropolitano, cumple la tarea legislativa para la aprobación de ordenanzas, resoluciones y acuerdos en el DMQ. El Concejo está conformado por veintiún concejales cada uno encargado de diferentes comisiones divididas en cuatro ejes. El eje aproximado a la PMHV es el Eje Territorial encargado de la Comisión de Uso de Suelo, Comisión de Vivienda y Hábitat, Comisión de Ordenamiento Territorial, Comisión de Propiedad y Espacio Público entre otras.

Los instrumentos utilizados para generar la política metropolitana poseen un carácter legal y técnico. En materia legal se resalta la supremacía constitucional al determinar la metodología de realización de las políticas públicas, el método para brindar servicios públicos y sistemas para incorporar a la ciudadanía en estos procesos. De igual manera, se garantizan los derechos de

hábitat y vivienda e inclusión y equidad. Por iniciativa de las autoridades, se incorporó la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales como convenciones internacionales de la cual el Ecuador es signatario. Jerárquicamente inferior se encuentra el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ), mismo que determina la organización política administrativa de los diferentes niveles de gobierno, el régimen de los GADs y regímenes especiales, para garantizar independencia política, administrativa y financiera. Por último, la Secretaria de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda aportará información técnica especializada que determine la situación cuantitativa de vivienda en el distrito. De esta forma, determinará el déficit de viviendas en territorios urbanos y rurales dentro del distrito metropolitano.

4. Comité Especial de Vivienda

Dentro de la institucionalidad municipal se contemplada “la creación de comisiones permanentes, ocasionales o especiales”. El orgánico funcional del MDMQ “estaba conformado por el Alcalde y 12 concejales que presidían una comisión cada uno” (Maldonado, 2016). Dentro de la organización municipal no se encontraba una comisión especializada para vivienda. “Debido a las importantes propuestas que se debían resolver en esta materia”, se creó la Comisión Espacial de Vivienda, cuyas competencias eran “proponer al Concejo las políticas relacionadas con el hábitat, la vivienda y los componentes que permitan un desarrollo integral de estos temas, así como la planificación, el control, aplicación y evaluación de los considerandos que condujeron a su creación” (Ponce, 2016). Esta comisión es la que, “entre sus primeras decisiones, resuelve realizar la PMHV que rige en el DMQ” (Maldonado, 2016).

5. Implementación de la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda en el Proyecto Ciudad Bicentenario

Si concentramos el análisis en la efectividad de la implementación, el desarrollo de vivienda de nueva planta, la generación de reserva de suelo y la contribución de la recuperación de la ciudad son acciones que no se evidencian en el proyecto Ciudad Bicentenario, debido a las pre asignaciones de las viviendas, los rellenos de cuencas hidrográficas para la extensión de suelo construido, la extensión de la ciudad hacia parroquias rurales para la construcción de proyectos

de vivienda y el asentamiento urbano próximo a una zona de riesgo representada en la falla geológica Pomasqui Ilumbisi, cercana al epicentro del sismo de 5.1 grados de magnitud del 12 de Agosto de 2014 .

Otro criterio de evaluación permite evidenciar aspectos temáticos de la PMHV. Esto a raíz, del esfuerzo municipal para el manejo de conceptos y lineamientos normativos que cumplan la función de antecedentes para la construcción de futuras iniciativas relacionadas al hábitat y vivienda. Adicionalmente, esta política municipal responde a un cambio en la normativa nacional, incidiendo en la esfera local, concretándose en la aplicación de los mecanismos descritos en la Constitución y el reconocimiento de la jerarquía de ésta sobre cualquier otra norma nacional. Además, la política, reconoce la importancia de los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador aplicados al campo del hábitat y vivienda, con enfoque prioritario hacia los derechos basados en la Carta de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos.

El proceso de implementación de las decisiones es una etapa fundamental debido a que la política pasa del discurso para transformarse en hechos concretos. Es así que esta etapa presenta múltiples escenarios debido a que representa la continuación de la disputa política en otros medios y bajo escenarios diferentes. El desarrollo de las decisiones pasa por una crisis denominada la brecha de implementación, refiriéndose a la distancia entre la decisión y la realidad. La brecha dentro del Proyecto Ciudad Bicentenario se observa en la canalización de recursos destinados para abastecer el tendido eléctrico, red telefónica y vialidad. Siendo los mayores valores económicos del proyecto. Todo esto es parte del juego político administrativo inherente a las políticas públicas en el cual la implementación perfecta es inalcanzable.

El modelo normativo de la política pública se concentra en los enfoques de implementación 1) *Top Down* y 2) *Bottom up*. Ambas concepciones del proceso de implementación han marcado los debates relacionados a esta temática. El modelo metodológico para la elaboración de políticas públicas contemplado en la constitución, permite una interacción *Top Down, Bottom Up*, por lo cual la política pública permite trabajar con ambos enfoques de implementación. Ciudad Bicentenario desde el enfoque de implementación *Top Down*, presenta los esfuerzos de la organización municipal en la búsqueda de soluciones en materia de hábitat y

vivienda. Por otra parte, la implementación *Bottom Up* mantiene sus demandas en la gestión del territorio, suelo y vivienda; reserva y promoción de suelo para vivienda de interés social dotados de infraestructuras y equipamientos; y vivienda de nueva planta construida a través de los diferentes modelos de gestión que reporten beneficios para la comunidad interesada.

Los estudios de implementación se concentran en tres principales marcos analíticos que dotan de herramientas al investigador para orientar su búsqueda dentro del campo de las políticas públicas. Los marcos propuestos son: 1) Los costos de negociación e información, 2) Criterios de evaluación y 3) Variables críticas para la implementación. Todas estas variables han demostrado el proceso por el cual ha transcurrido la política pública hasta su implementación y permite focalizar los distintos aspectos con el propósito de brindar aportes para un óptimo desarrollo bajo lineamientos teóricos (Roth, 2014).

Los enfoques de la gestión pública también dotan de herramientas analíticas que permiten evaluar la gestión pública dentro de los procesos de implementación; estas aproximaciones son más acertadas al análisis de políticas a realizarse en el caso de Ciudad Bicentenario. Los enfoques comprenden que las condiciones para la evaluación se concentran en los criterios de: 1) Efectividad en la implementación, 2) Una teoría sólida, 3) Una ley bien concebida, 4) Responsables capacitados y comprometidos, 5) Apoyo político y social, 6) Un entorno favorable y 7) Estrategias de optimización de condiciones. La PMHV se sustenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos y pactos internacionales, por lo cual es un documento bien concebido y justificado. De igual manera, la creación de comisiones a nivel municipal y mesas de participación demuestran condiciones político sociales favorables. Por último, la capacidad burocrática, profesional y comprometida por parte de los gestores administrativos municipales ofrece condiciones favorables para la evaluación de la gestión pública.

La aplicación también puede evaluarse desde el enfoque de implementación adicional, la cual considera el proceso como un proceso de aprendizaje, es así que, el desarrollo se da con elementos de ambigüedad y simbolismo. De tal manera, que podemos observar como herramienta de implementación adicional los procesos de *bottom up*: por retroceso o *backward mapping*. Es así, que el proceso de concepción del proyecto ciudad bicentenario observado por retroceso

permite ver la gestión operativa postburocrática relacionada con la introducción de reformas neogestionarias. Las unidades, consejos y empresas metropolitanas responden a la nueva operatividad institucional municipal. De igual manera, se observan las reformas en las ordenanzas y ordenanzas sustitutivas emitidas por el Consejo Metropolitano. La incorporación de promotores inmobiliarios y organizaciones sociales agrega elementos adicionales al proceso, lo cual nuevamente refleja la multidisciplinariedad del campo de las políticas públicas.

Tabla No 3.
Instrumentos utilizados en el Proyecto Ciudad Bicentenario

NATO Categoría de Recursos	Legal	Corporativista	Mercado	Redes
Organización	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad de Suelo y Vivienda - Unidad Especial Regula tu barrio - Consejo Consultivo de Vivienda de Interés Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Salud Ambiental “Vida para Quito” - Empresa Metropolitana de Obras Públicas - Empresa Eléctrica Quito - Empresa Metropolitana de Agua Potable - Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotores Inmobiliarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones Sociales
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del Ecuador - Código Organizo de Organización 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Metropolitano - Corporación Quito Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualista Pichincha - Cooprogreso - Coodesarollo - Cooperativa 	

	Territorial, Autonomía y Descentralización - Ordenanza N° 353 - Ordenanza Especial 006 - Ordenanza Especial 012 - Ordenanza Especial 014 - Ordenanza Metropolitana 267 Ordenanza Sustitutiva 0144 -Plan de desarrollo 2000- 2020 - Plan Equinoccio siglo XXI - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014- 2022 - Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda - Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012- 2022		Pablo Muñoz - Mutualista Imbabura	
Tesoro	- Sistema de	-Sistemas de	-Sistemas de	- La Florida

	Incentivos de Viviendas	Incentivos de Viviendas - Fideicomiso Banco Ecuatoriano de la Vivienda – MIDUVI -Bono de la Vivienda - Fondo de Electrificación Rural	Incentivos de Viviendas	- 8 de Septiembre - Familias Unidas - Carapungo Crece - Asociación de Mujeres Afroecuatorianas - Foro Urbano - Trabajadores y Empleados del Trole - Ministerio de Integración Económica de Transporte y Obras Públicas - Comerciantes de Carapungo - Fe Esperanza - Progreso de Pomasqui
Información	- Informe Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial - Informe Comisión de Desarrollo Económico e Infraestructura	- Plan Metropolitano Desarrollo y Ordenamiento Territorial		

	Productiva			
--	------------	--	--	--

Fuente: Política de Vivienda DMQ Clase Políticas Urbanas (2016)

Previo al inicio del Proyecto Habitacional Ciudad Bicentenario, la ciudad de Quito estimaba que más del 50% del área urbana estaba ocupada por vivienda informal con un alto déficit cuantitativo y cualitativo acompañado de un acelerado crecimiento demográfico. Revertiendo esta tendencia el proyecto incorpora una urbanización planificada alejándose de los problemas tradicionales de los barrios populares ofreciendo facilidades de financiamiento habitacional. Las unidades y empresas metropolitanas relacionadas al Sistema Territorial de Suelo y Vivienda y Medio Ambiente, con apoyo de las empresas municipales encargadas de infraestructura y servicios básicos participaron como unidades técnicas para la toma de decisiones a nivel Consejo Metropolitano iniciando y fortaleciendo normativamente el proyecto Ciudad Bicentenario.

El Consejo Metropolitano en aplicación de una política de autoridad emite ordenanzas que viabilizan el Proyecto Urbanístico Ciudad Bicentenario El Tajamar, Sector Pomasqui detallando la implementación, la trama vial, uso de suelo, tipos de edificación y línea de fábrica. Posteriormente, a través de ordenanzas especiales determinan que las viviendas se destinaran a familias de escasos recursos incorporando un incentivo de vivienda, como también incluyen mayores especificaciones sobre los usos de suelo del proyecto y servicios básicos de áreas verdes. La autoridad realizó varias modificaciones sobre elementos habitacionales del proyecto que responden a la realidad de hábitat y vivienda del DMQ. Pese a esfuerzos normativos realizados y la especificidad del proyecto emitido en las ordenanzas la actualidad del proyecto no ha permitido un total cumplimiento de las intenciones expresadas en la normativa emitida por la autoridad política metropolitana.

La instrumentación goza de coherencia en relación a los postulados de la agencia especializada ONU Hábitat insertados dentro del MCNUE y el gobierno Ecuatoriano. Toda vez que esta es una iniciativa que programa un mejoramiento masivo de las condiciones de vida de los ciudadanos beneficiarios del Proyecto Ciudad Bicentenario mitigando fenómenos de pobreza, como también aportando una dimensión territorial al desarrollo. Se observa un gran esfuerzo en la elaboración de ordenanzas metropolitanas, alcanzando un alto nivel de especificidad y tecnicidad en la

normativa del proyecto bicentenario, empatando con la asistencia técnica ofrecida por el organismo internacional referente al desarrollo y difusión de la norma urbana.

Pese a que la PMHV constituye una ley bien concebida que obtuvo apoyo político y social, como también un entorno favorable para su aplicación, el proyecto evidencia una situación de construcciones abandonadas, las mismas que son edificaciones de departamentos, bloques de casas de dos plantas, locales comerciales y bloques urbanizados sin ocupar. Lo cual demuestra que las estrategias de optimización de las condiciones presentan una grave falencia, mismas que se evidencian en las prioridades de las autoridades competentes de esta materia hacia la resolución de este particular problema impidiendo el desarrollo de la política en otros contextos y proyectos (FHV 2015).

6. Instrumentación NATO para la reconstrucción de la Política Metropolitana

La aplicación de la Taxonomía NATO para la observación de la construcción de la política pública ha permitido considerar el contexto estatal de la política, los elementos constructores y los componentes de la política. Esto permite identificar las metas específicas, la evaluación de alternativas, la selección de opciones, incluso la medición del desempeño. El proceso de análisis se realiza por la revisión del proceso de elaboración de la política, esto permite la observación del proceso de elaboración revertido, constituyendo una pequeña reconstrucción del proceso. La evidencia permite observar la definición del problema, la agenda, incluida la influencia del poder ejecutivo. Por otra parte, se destacan los marcos normativos utilizados, como los alcances pretendidos por la política. La interdependencia, mediante la participación de actores sociales con un nivel de conocimiento, manejo, dominio de la temática, aportando con legitimidad social al proceso. Así también, los elementos de información relacionados a aspectos normativos, económicos, estructurales y de organización.

El contexto estatal determina lineamientos para la formulación de las políticas públicas a nivel nacional, esta legislación se aplica para los GAD y la misma ha sido considerada para la elaboración de la Política Metropolitana. Un elemento constructor de la política es la información técnica elaborada por el MDMQ, la cual permitió determinar los elementos normativos municipales para la elaboración de la política, su aplicación dentro del contexto económico para

el reconocimiento de prioridades en materia de vivienda, la estructura del Consejo Metropolitano para la creación de comisiones especiales y las instancias involucradas en la elaboración, como aplicación de la política metropolitana.

Las metas específicas, la evolución de alternativas y la selección de opciones se realizaron en presencia de actores sociales involucrados en diferentes contextos propios de materia de hábitat y vivienda. En una primera instancia, los actores sociales compartieron las prioridades a ser abarcadas por la política, para continuar con la determinación de metas específicas. A paso seguido, se evaluaron las alternativas presentadas en razón de las metas específicas, dentro de este proceso los actores sociales reconocieron el rol prioritario del gobierno municipal para la selección de opciones, como también la medición de desempeño en una dinámica de *output* e *input*. El intercambio de información entre actores, incluidos agentes involucrados definió al déficit de vivienda como problema central, para su focalización se contemplaron elementos políticos con mayor poder de decisión dentro del proceso de elaboración de la política. Los alcances del documento buscan la garantía del cumplimiento de derechos ciudadanos, en dependencia mutua de las interacciones generadas.

La observación de la Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización evidencia los diferentes modos de gobernanza global, nacional y local, que se relacionan para la creación de normativas aplicadas a los asentamientos humanos y grandes concentraciones urbanas. En cuanto a la dimensión sustantiva, el gobierno produjo bienes y servicios en materia de hábitat y vivienda, sin embargo en los mismos presentan una brecha de implementación de los objetivos y postulados de la política. Por otra parte, la dimensión procesal evidencia una incidencia de los actores estatales y actores civiles en menor medida, en la política metropolitana estudiada. Como también, una incidencia conceptual de los postulados contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto de los Derechos Sociales, Civiles y Económicos.

La Organización Legal que incorpora elementos de gobierno directo incluye al Municipio de Quito y al Consejo Metropolitano como instancias activas en la elaboración de la política metropolitana. La dimensión de Organización Corporativista permite identificar las instancias de propiedad municipal demuestra la participación de la Unidad Ejecutora Bicentenario del

MDMQ, la Procuraduría Metropolitana y la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito. La Organización de Mercado que permiten identificar el proceso de privatización, empresas contratadas, agencias privadas de operaciones especiales y las alianzas público privadas no reflejan actividad en la elaboración de la norma. Finalmente, la Organización de Redes demuestra que la actividad de grupos de operación especial, clientes y audiencias públicas carecen de actividad.

El modo de gobernanza por categoría de recursos en materia de Autoridad Legal, demuestra la supremacía de la Constitución del Ecuador. Seguido de las convenciones internacionales del cual Ecuador es signatario, primando la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las leyes de regulación directa se refieren a la Ley de Régimen para el DMQ y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Las herramientas identificadas en esta categoría de recursos demuestra el marco legal de autoridad bajo la cual se concibió la PMHV. En la categoría de recursos de Autoridad Corporativista se refleja la presencia de un concejo de asesores, siendo este el Comité Especial de Vivienda. Los recursos de Mercado y Redes no evidencian actores, conferencias ni voluntarios.

La dimensiones de Tesoro, referente a medidas que involucran incremento de impuestos o seguros, subsidios, prestamos, grupos interesados, incentivos tributarios, vouchers o la creación de grupos de interés, refleja cero actividad en las categorías Legales, Corporativistas, de Mercado y Redes. Por otra parte, la categoría de Información Legal, resalta la participación de la Secretaria de Ordenamiento Territorial, Hábitat y Vivienda como productor de información y custodio de los secretos oficiales. En materia de Información Corporativista y de Mercado no existe actividad. Sin embargo, el recurso de Información por Redes refleja el ingreso de aportes provenientes de Colegios de Profesionales, Asociaciones, Organizaciones Sociales, Cámaras, Fundaciones, Instituciones Financieras, Empresas privadas e Iniciativas Productivas.

A excepción de la dimensión normativa y participativa, la política metropolitana no presenta incidencia de ONU Hábitat. Sin embargo, se influencia por el mercado para determinar el déficit de viviendas, como también determinar estrategias sectorizadas para vivienda rural, vivienda

emergente, vivienda nueva, vivienda para propietarios de suelo y vivienda para los diferentes sectores. Además, el mercado junto con los actores involucrados determinan los modelos de gestión de vivienda, generando modelos privados, inmobiliarios, municipales y comunitarios. Las fuente de financiamiento para la creación de la norma fueron fondos municipales, el organismo internacional no participo en el proceso de elaboración y no apporto con recursos para elaborar este documento, de igual manera el financiamiento del organismo internacional es asignado para proyectos y programas bajo criterios de cooperación, lo cual no se aplica en la política metropolitana.

7. Incidencia de Organismos Internacionales en la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda

La PMHV es el resultado del trabajo de varios actores ciudadanos en conjunto con instancias municipales. La norma es publicada y socializada en marzo del 2010, constituyéndose en el primer documento municipal del D.M.Q. que aborda la problemática del hábitat y vivienda posterior al cambio normativo constitucional ecuatoriano. Esta política determina al déficit de vivienda como problema actual de la ciudad, por lo cual busca mitigarlo a través de lineamientos de política como también estrategias de acciones por sectores. Adicionalmente, presenta varios modelos de gestión que facilitarán la focalización de esfuerzos hacia la reducción del déficit habitacional (DM, 2010).

Los principios de la política buscan alcanzar una visión integral del hábitat mediante un marco conceptual y operativo con enfoque fundamentado en los derechos, principios de integralidad y universalidad. De igual manera se consideran los criterios de riesgos lo cual proporciona lineamientos para la definición, creación, aplicación de proyectos institucionales, mediante los cuales se prioriza la atención a sectores de escasos recursos como también grupos de atención prioritarias en materia habitacional. Consecuentemente, la unidad habitacional prioritaria es la Vivienda de Interés Social (VIS) y representa el núcleo del desarrollo comunitario integral, permitiendo la articulación entre la acción municipal y la política estatal de vivienda (DM, 2010:9).

Los elementos observados considerados para el análisis se concentran en los objetivos específicos, bajo los cuales se encuentran: 1) Instituir los mecanismos descritos en la constitución, 2) Promover y fomentar proyectos de hábitat y vivienda, 3) Generar la reserva del suelo, 4) Desarrollo de vivienda de nueva planta, 5) Desarrollo de régimen especial de vivienda de alquiler, 6) Desarrollo de sistema de albergues y 7) Contribuir a la recuperación de la ciudad (DM, 2010:10). La instauración de mecanismos constitucionales representa asegurar derechos en materia de agua y alimentación, ambiente sano, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social (CRE 2008).

De igual manera, la política municipal permite definir las actuaciones respecto a la gestión y uso del suelo con fines de alcanzar un desarrollo humano integral que contemple dotación de equipamiento, mejoramiento urbano, entre otros. Seguido a estas acciones, los principios propuestos en la política aspiran generar condiciones favorables para la reproducción, recreación de la vida plena en aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, espirituales y físicos. Es así que la política constituye una herramienta para un pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, como también un elemento que contribuya a soluciones del desarrollo (DM 2010,11).

Otros elementos importantes a considerar son los que determinan los grupos objetivo de esta política que prioriza a familias sin vivienda digna y de escasos recursos que vivan en edificaciones patrimoniales. Por otra parte, se conceptualiza la integralidad del hábitat, el desarrollo comunitario integral, la equidad del hábitat, conceptos que a su vez se alinean con normativas de Naciones Unidas y la Constitución Ecuatoriana. Las directrices del documento se orientan a la sustentabilidad ambiental, la gestión participativa, la gestión municipal de suelo, la compactación urbana, la continuidad territorial como también el abordaje de incentivos e implementación. Adicionalmente, se han contemplado estrategias para la vivienda bajo contextos rurales, emergentes, y en regímenes de alquiler. Finalmente, se puntualizaron varios modelos de gestión de libre elección para las comunidades interesadas, mismas que serán aplicadas bajo la primacía de las normas legales nacionales y municipales (DM 2010).

La influencia del ONU en las PMHV del DMQ puede observarse en los siguientes aspectos. En la Constitución de la República del Ecuador, instrumento normativo que determina los procedimientos legales a seguir para la elaboración de las políticas públicas nacionales, en sus Títulos referentes a Derechos y Régimen del Buen Vivir se evidencia una aproximación con los postulados contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumento consensuado dentro del Organismo Internacional de Naciones Unidas ratificado por el estado ecuatoriano. Adicionalmente, la adopción de estas normas universales dentro de la legislación ecuatoriana responde a la inserción estratégica internacional del Ecuador contemplada dentro de la planificación nacional.

Por otra parte, algo similar sucede con la PMHV, debido a la adscripción de la misma a los “pactos y convenciones internacionales de los cuales es signatario el Ecuador, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (PMHV, 2010:6), citando el Artículo 25 en la cual afirma el derecho de cada persona a un nivel de vida adecuado en varios aspectos, dentro del cual se aborda la vivienda. De igual manera, la PMHV, ratifica lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante el cual reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que se aplica en materia de hábitat. Además, la política adopta la definición internacional de vivienda como el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder, mantener un hogar, una comunidad segura en la que puedan vivir en paz y dignidad. Para complementar la definición, el instrumento normativo entiende como elementos constitutivos de una vivienda adecuada una serie de cualidades igualmente promovidas y validadas por instancias internacionales.

Por último, los derechos constitucionales cumplen con los focos específicos de la agencia especializada ONU Hábitat referentes al establecimiento de procesos participativos, análisis de instrumentos y políticas de planificación urbana. De igual manera, la constitución focaliza la atención en agua y alimentación, ambiente sano, hábitat y vivienda, lo que traducido a términos de Naciones Unidas significa asegurar legalmente, servicios básicos, acceso a la vivienda, planificación, revitalización de barrios, medio ambiente, mitigación del cambio climático, infraestructura, seguridad, movilidad, agua, saneamiento e inclusión social. Por lo cual, la visión

de asentamientos urbanos promovida por la agencia ONU Hábitat orientada hacia un futuro mejor, empata armoniosamente con derechos establecidos en la constitución ecuatoriana.

Conclusiones

Los GADs por suscripción a los ODS y la NAU por parte del estado ecuatoriano deberán considerar estas prioridades en la aplicación de la PMHV ya que esta se basa en pactos y convenciones internacionales de los cuales el Ecuador es signatario. Siendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto sobre derechos Civiles y Políticos, principios comunes sobre los cuales se desarrollan los ODM y la NAU. Por otra parte, considerando que la aplicación de políticas en materia de hábitat y vivienda necesita un dinamismo económico se resalta el rol de las acciones financieras y fiscales municipales, áreas altamente influenciadas en los cambios de modelo de gestión. Así también se consideran las finanzas y políticas fiscales municipales por la prioridad de las ciudades de alcanzar crecimiento económico y la reiterada presencia en el discurso oficial de las autoridades del ONU y de la agencia ONU Hábitat durante la conferencia Hábitat III. Finalmente, la prioridad fiscal y financiera está incorporada en el documento aprobado en la conferencia Hábitat III el Plan de Acción de Quito. Por lo cual, todos estos elementos deben ser considerados por Quito en la actualidad para territorializar y aplicar la PMHV.

Hallazgos Empíricos: Gobernanza Global y Gobernanza Local

Una vez comprendida la dimensión política y técnica como componente de una política pública, destaco la voluntad del gobernante como actor principal en el desarrollo de una iniciativa. En el caso de la política metropolitana las autoridades y la institucionalidad articularon nuevos mecanismos de participación, como también dotaron de servicios ciudadanos adaptándose a las disposiciones contempladas dentro de la Constitución de la República. Una buena política pública es caracterizada por la aceptación social que está posea, considerando que el municipio metropolitano se encarga de los procesos de formulación, ejecución evaluación y control, siempre y cuando asegure la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidad. De igual manera, la política de las políticas públicas busca legitimar el accionar del régimen político, como también representa los intereses políticos en juego.

La elaboración de políticas públicas y el cambio de políticas es un desarrollo influenciado por procesos macro políticos. El argumento de los procesos de políticas públicas, es guiado por

competencias constitucionales, legales y normativas. Estos procedimientos, considerados reformas urbanas, se nutren de recursos científicos, técnicos y artísticos para definir los cambios a implementar en temáticas específicas. Resulta importante observar elementos estructurales dentro de la reforma urbana para formar, estructurar y definir funciones de las innovaciones a ser implementadas en los marcos normativos. La acción pública concreta se materializa en la elaboración de la normativa, la cual representa un perfeccionamiento enfocado en el déficit de vivienda, desarrollo de estrategias para mitigar la problemática dividida en sectores y los modelos de gestión para mitigar la problemática. Por otra parte, la acción pública, evidencia una brecha de implementación en los proyectos de vivienda enmarcados dentro de las estrategias de vivienda por sectores, contemplados en los modelos de gestión. Este fenómeno es común en la acción política, debido a que ninguna implementación de política es perfecta, sin embargo, la brecha de implementación en el caso de Ciudad Bicentenario es muy grande al no cumplir con las condiciones mínimas de suelo, evidenciadas en la proximidad a una falla sísmica y la construcción sobre asentamientos rellenados.

Los procesos participativos dotan de legitimidad a la política metropolitana. Los *inputs* y *output* recibidos en las mesas de trabajo generan aportes temáticos y experiencia de vida a las políticas, este elemento socio económico amplía el campo de aplicación de la política creada. La intervención de la ONU en los procesos participativos guiado por sus amplias redes de gestores urbanos, focalizan prioridades dentro de la elaboración normativa implementando una agenda internacional en la gestión local. Estos mecanismos de Naciones Unidas son reforzados por iniciativas, proyectos y conferencias que el organismo desarrolla, lo cual reduce el impacto de intereses inmobiliarios en estrategias locales. Dentro de esta dinámica el mercado facilita determinar la problemática, para aplicar nuevas herramientas gerenciales dentro de una Nueva Gestión Urbana a la cual las ciudades en Ecuador están obligadas a adscribirse, ofreciendo una perspectiva integral a las problemáticas sociales y dotación de servicios a ser mitigados.

La relación entre organismos internacionales y gobiernos locales en el contexto normativo ecuatoriano esta mediado por el gobierno central. De esta manera, todos los esfuerzos normativos, resolutivos o planificados por la escala macro de la gobernanza multinivel deben ser aplicados, desarrollados y gestionados por la escala micro. En esta instancia se toma la decisión

de priorizar la aplicación selectiva de los esfuerzos macros en apego a las limitaciones de los gobiernos locales o escala micro. Por tal razón, las acciones se condicionan a factores económicos y políticos que aporten con la legitimidad de la gestión democrática coyuntural. La visión del micro nivel depende de las asignaciones presupuestarias otorgadas por el meso nivel y las urgencias territoriales que se presenten en concordancia con las resoluciones propuestas por el organismo internacional enmarcada dentro de la ley del estado o meso nivel.

La interacción en los tres niveles de gobernanza involucra los marcos de acción originados en la escala macro y permitidos por la escala meso. Finalmente, esta interacción multinivel se pone en práctica por los esfuerzos realizados en la escala micro o el gobierno local. Esto ubica a los gobiernos locales como actores de peso en la gobernanza global. Por lo cual, los gobiernos deben acudir a recursos de innovación les permita el desarrollo de modelos de gestión aplicados a sus realidades territoriales, procedimiento influenciado por las prioridades político electorales. Los modelos de gestión son el último eslabón en la cadena normativa que permite la aplicación y efectivo cumplimiento de las disposiciones realizadas por el organismo internacional.

Actualmente la visión promovida por ONU Hábitat en materia de asentamientos urbanos considera acciones hacia un futuro mejor. En el caso de la PMHV aplicado al proyecto Ciudad Bicentenario prioriza acciones de planificación, servicios básicos, vivienda, suelo, finanzas, economía, infraestructura, saneamiento, medio ambiente e inclusión social. Por otra parte, la política excluye los siguientes elementos: Reconstrucción post crisis, revitalización de barrios precarios, mitigación al cambio climático, buena gobernabilidad, seguridad, movilidad, empleo y respuesta a desastres.

Implicación Política: Conferencia Hábitat III

Hábitat III es la Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible que se desarrolló en Quito, Ecuador, del 17 - 20 de octubre de de 2016. La Conferencia busca reforzar el compromiso global con la urbanización sostenible, para centrarse en la implementación de una NAU. Los objetivos buscan asegurar un compromiso político renovado para el desarrollo urbano sostenible. Habitat III es la primera cumbre mundial de ONU después de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo

Sostenible. El principal reto reside en los métodos de planificación y gestión aplicados con el fin de cumplir con su función de vectores de desarrollo sostenible (ONU Hábitat 2016).

La conferencia representa una oportunidad única para repensar la política urbana y que los gobiernos puedan responder promocionando un nuevo modelo de desarrollo urbano capaz de integrar todas las facetas del desarrollo sostenible para promover equidad, bienestar y prosperidad compartida. A su vez, la conferencia ayuda a sistematizar una alineación entre las ciudades y pueblos con los objetivos de planificación nacional en su papel como motores del desarrollo económico y social nacional. De esta manera corresponde decidir cómo los objetivos de desarrollo sostenible relevante tendrán el apoyo de la urbanización sostenible. Es así que políticas urbanas nacionales establecerán una conexión entre la dinámica de urbanización y el proceso general de desarrollo nacional (ONU Hábitat 2016).

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)

El desarrollo sostenible se ha definido como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Esta práctica, exige esfuerzos concertados para construir un futuro inclusivo, sostenible, resiliente para los seres humanos y el planeta. Por lo cual es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, inclusión social sumando la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados por ser esenciales para el bienestar de las sociedades. En ese sentido, la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es una condición indispensable para lograr el desarrollo sostenible. A tal fin, debe promoverse un crecimiento económico sostenible, inclusivo, equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo e inclusivo en promoción de la ordenación integrada, sostenible de recursos naturales y ecosistemas.

El 25 de septiembre de 2015, 193 líderes mundiales se comprometieron con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para lograr: 1. Erradicar la Pobreza Extrema; 2. Combatir la desigualdad e injusticia y 3. Solucionar el cambio climático. El compromiso con los objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta para asegurar la prosperidad con todos como parte de una

nueva agenda de desarrollo sostenible requerirá el compromiso de todos en los próximos 15 años. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. Con estos nuevos objetivos de aplicación universal, los países intensificarán los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad luchando contra el cambio climático garantizando, al mismo tiempo, que nadie se quede atrás.

Los nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, a adoptar medidas para promover prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Además, reconoce que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico abordando una serie de necesidades sociales, entre las cuales esta educación, salud, protección social, oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático en promoción de la protección del medio ambiente. Pese a que los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos adopten estos como propios mediante el establecimiento de marcos nacionales para lograr los objetivos. Es responsabilidad primordial de los países dar seguimiento, como examinar los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos a nivel nacional para el examen a nivel mundial (ONU 2015).

Implementación de la Nueva Agenda Urbana: Plan de Acción Quito

La Declaración sobre Ciudades Sustentables y Asentamientos Humanos para Todos es la declaración de la NAU. El documento se centra en el potencial de ciudades y asentamientos humanos para colaborar con la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, toda vez que para el año 2050 se duplicara la población mundial representando grandes retos de sustentabilidad en términos de vivienda, infraestructura, servicios básicos, empleo entre otros. Acompañado de la agenda de desarrollo sostenible 2030, la resolución busca reforzar el compromiso global hacia una urbanización sostenible debido a la concentración humana, económica, social y los efectos ambientales concentrados en las ciudades. La articulación del objetivo once de los ODS busca crear asentamientos humanos seguros, sostenibles, resilientes e inclusivos (ONU Hábitat 2016).

Los compromisos principales de adopción de la resolución de NAU se refieren a sostenibilidad y prosperidad urbana inclusiva para todos. Adicionalmente, se busca consolidar ciudades ambientalmente comprometidas y ciudades resilientes, protegiendo y valorando los ecosistemas y biodiversidad en armonía con la naturaleza. Como también, mitigar efectos del cambio climático al adoptarse a los impactos mientras se incrementan mecanismos urbanos para mitigar impactos físicos, económicos y sociales. En ese sentido, los ejes del Plan de Implementación de Quito de la NAU se centran en sostenibilidad, prosperidad inclusiva urbana y oportunidades para todos; desarrollo urbano sostenible para una inclusión social y erradicación de la pobreza y; desarrollo urbano resiliente y ecológico (ONU Hábitat 2016).

Los medios de implementación del Plan de Acción de Quito busca la asociación basada en principios de equidad y solidaridad con la población más pobre y vulnerable. La importancia de asegurar los medios financieros debe incrustarse dentro del marco legal y de políticas públicas de los países. Adicionalmente, es importante fortalecer el manejo financiero en todos los niveles de gobierno, toda vez que es responsabilidad de cada país su desarrollo económico y social. Por otra parte, es necesario captar recursos generados por beneficios de la urbanización, como también catalizar los efectos y maximizar impactos de inversión pública y privada. Para este efecto, se promoverá la implementación de políticas fiscales sub nacionales, como también reducción del costo del capital y estimulación para que actores participen en programas de resiliencia, para que sus esfuerzos permitan el acceso a mecanismos de transferencia de riesgo. Los fondos multilaterales serán una fuente para la aplicación de planes de mitigación, mediante el desarrollo de soluciones financieras climáticas. Además, la asistencia oficial para el desarrollo podrá ser aplicada mediante mecanismos de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y cooperación triangular. Otros mecanismos de cooperación pueden incluir cooperación descentralizada subnacional, como también cooperación de ciudad a ciudad (ONU Hábitat 2016).

Financiamiento para la Urbanización: La situación del Ecuador

Muchos son los retos que posee la urbanización, por eso esta debe considerarse como herramienta para acelerar el desarrollo. De esta manera, los procesos de urbanización deben proponer un incremento del valor urbano en un ejercicio de redistribución, permitiendo la obtención de ganancias en el aprovechamiento de las dinámicas de urbanización. Al ser este fenómeno

coyuntural en la transformación de la sociedad, se requiere compromiso social, dialogo y negocios. Por esta razón, es importante considerar factores económicos para el financiamiento de la urbanización junto con políticas de distribución de valor. Para lo cual, los gobiernos nacionales y locales, asumiendo la función de estado moderno deben responsabilizarse de estos procesos y utilizar sus “*impuestos y valerse de estos para hacer ciudad*” (Clos 2016). Considerando que las ciudades son generadoras de valor al acoger actividades económico laborales (Clos 2016). De esta manera, el estado deberá observar su situación económica para una efectiva implementación de políticas redistributivas y generadoras de valor.

Según el Banco Central del Ecuador en sus cifras económicas, la economía ecuatoriana ha presentado un robusto y continuo crecimiento desde su dolarización en enero del 2000. Sin embargo, su economía sigue dependiendo de exportaciones de materias primas y petróleo como principal fuente de riqueza del país. Las diferencias de ingreso se dan en el veinte por ciento de la población más rica con la posesión del 54,3 % de la riqueza y el 91 % de las tierras productivas. Por otro lado, el 20 % de la población más pobre apenas tiene acceso al 4,2 % de la riqueza y tiene en propiedad sólo el 0,1 % de la tierra. Para marzo de 2016, se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84, 25 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 47,48. A nivel nacional la pobreza se ubicó en 25,4% y la pobreza extrema en 10,0% . En el área urbana la pobreza llegó al 16,6% y la pobreza extrema a 5,6%. Por el contrario, en el área rural la pobreza alcanzó el 44,0% y la pobreza extrema el 19,5%. La pobreza por ingresos a nivel nacional, entre marzo de 2015 y marzo de 2016, es de 25,4%; y la pobreza extrema es de 10,0% (INEC 2016).

Luego de una bonanza fiscal por el precio del crudo ecuatoriano, el precio internacional del Petróleo WTI (referencia para crudo ecuatoriano) empezó a descender desde el año 2015 hasta que bordeó los USD 26 por barril, el precio más bajo registrado desde mayo del 2003. Sin embargo, ese precio debe aplicar un diferencial para el petróleo ecuatoriano por su menor calidad. De esta manera, Petroecuador informó, que el precio estimado del petróleo ecuatoriano se ubicó en USD 16,99 por barril el pasado febrero del 2016. Para el gobierno ecuatoriano cada dólar de disminución en el precio de venta del crudo tiene un impacto de 80 millones de dólares. Por lo cual se tomaron medidas para afrontar la caída del crudo. Para iniciar se recortó el

Presupuesto General del Estado USD 1 420 millones para el año 2015. Es decir, este pasó de USD 36 317 millones a USD 34 897 millones, de los cuales, USD 839,8 millones se recortará en gastos de inversión y el resto en gasto corriente (salarios, bienes y servicios) (Sosa 2016).

Adicionalmente, el gobierno diferirá para los próximos años proyectos de inversión relacionados con importaciones, como también, el establecimiento de Salvaguardias a los países fronterizos (Colombia 21% y Perú 7%), cuya medida de aplicación será todo el universo arancelario de ambos países. Esta medida de restricción del comercio exterior aporta a los desequilibrios macroeconómicos en la balanza de pagos del país debido a un déficit comercial, como también la presión en las cuentas externas. Sin embargo, evita la salida de miles de millones de dólares, representando una oportunidad para la industria local. Por otra parte, las implicaciones de la adopción de esta medida es el alza de los precios en los productos importando siendo el 5 % para los bienes de capital y materias primas no esenciales, 15 % para bienes de sensibilidad media; 25 % para neumáticos, cerámica, CKD (partes) de televisores, CKD de motos, y 45 % para bienes de consumo final (incluye alimentos, bebidas), televisores y motos (Redacción Guayaquil 2016).

Consideraciones para Quito en materia urbana

La ciudad de Quito, declarada patrimonio de la humanidad, fue anfitriona de la Conferencia Hábitat III, por lo cual resulta importante comprender la relación entre organismos internacionales y gobiernos locales, como también la incidencia de los mismos en las políticas metropolitanas. Este conocimiento permite acceder a todos los servicios que son ofrecidos por ONU como también beneficios de mantener buenas relaciones con la institución, considerando especialmente la crisis nacional vivida por el terremoto y el contexto económico en el cual nos desenvolvemos como país. El marco legal y normativo permite una implementación de los postulados de ONU sin dificultades, por lo cual es necesaria una visión política en democracia para aplicar políticas con enfoque en derechos. Por otra parte, la dimensión económica del sector de vivienda es un valor altamente importante para el PIB de los países y gobiernos locales, de esta forma vivienda y economía son herramientas para erradicar la pobreza, armonizando iniciativas locales con postulados globales. Estos aspectos reciben mayor relevancia por las tendencias globales de urbanización acelerada, por lo que resulta necesario contemplar políticas fiscales locales, principios de rentabilidad en proyectos de inversión municipal, determinación de

prioridades para continuar con un activo compromiso con los derechos humanos que resalte la marca de la ciudad.

La gobernanza multinivel permite identificar las diferentes instancias administrativas que deriva el relacionamiento de las ciudades con organismos internacionales. El reconocimiento y la relación político diplomática entre el gobierno ecuatoriano y la ONU se ha fortalecido como consecuencia de la efectiva labor legislativa ecuatoriana al incorporar los mandatos establecidos en las cartas fundacionales de naciones unidas. Este esfuerzo también se refleja en la función ejecutiva con la priorización de acciones relacionadas con los ODM y ODS. Por otra parte, la condición que otorga el estado ecuatoriano a las ciudades se realiza en base a la autonomía política y administrativa, sin embargo dentro de sus atribuciones les corresponde garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos. Bajo este escenario las ciudades han resuelto la ejecución de acciones que les permitan convertir en atractivos para capitales flotantes, inserción estratégica internacional y la gestión de las finanzas municipales. Por lo cual, la gobernanza multinivel se convierte en una herramienta estratégica de las ciudades para una oportuno relacionamiento con los organismo multilaterales con la capacidad de apoyar y desarrollar iniciativas locales con impacto global.

Glosario

BID. Banco Interamericano de Desarrollo.

BM. Banco Mundial.

CAF. Corporación Andina de Fomento.

CNCRM. Centro Nacional de Conservación Restauración y Museología.

DADDH. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

DEAH. Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos.

DM. Declaración del Milenio.

DMQ. Distrito Metropolitano de Quito.

DRMADH. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo Humano.

DVAH. Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos.

ECH. Empresa del Centro Histórico.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

FONSAL. Fondo de Salvamiento.

GAD. Gobiernos Autónomos Descentralizados

ICT. Instituto de Crédito Territorial.

INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INVU. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

LRDMQ. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

MERCOSUR. Mercado Común del Sur

MCNUE. Marco de Cooperación entre Naciones Unidas y el Gobierno Ecuatoriano.

MDMQ. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

NATO. Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización.

NGP. Nueva Gestión Pública.

ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS. Objetivos de Desarrollo Sustentable.

ONG. Organismos No Gubernamentales.

ONU. Organización de Naciones Unidas.

ONU Hábitat. Organismo de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.

PAR. Programa de Arrendamiento Residencial.

PIB. Producto Interno Bruto.

PMHV. Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda.

PNBV. Plan Nacional para el Buen Vivir.

PNH. Política Nacional de Habitación.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRODETUR. Programa de Desarrollo del Turismo del Nordeste.

PVAHCR. Política de Vivienda y Asentamientos Humanos en Costa Rica.

SENPLADES. Secretaria Nacional de Planificación.

SETECI. Secretaria Técnica de Cooperación Internacional.

SFH. Sistema Financiero de Habitación.

SFNV. Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

SNU. Sistema de Naciones Unidas.

UNESCO. Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF. Programa de Naciones Unidas para la Niñez

USD. United States Dollar.

VIS. Vivienda de Interés Social.

Lista de referencias

- AB (Ayuntamiento de Barcelona). 2008. *Dret Civil*. Acceso el 25 de agosto de 2015.
<http://w110.bcn.cat/portal/site/DretsCivils/menuitem.2d5d62cf16397c0ebe9f993720348a0c/?vgnnextoid=0000000888244491VgnV6CONT000000000000RCRD&lang=es> ESurgido finalmente una Plataforma de entidades colaboradoras.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2009. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. Princeton University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. *Documento conceptual de proyecto Ecuador*.
- Bonduki, Nabil. 2008. *Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno Lula*. En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Coordinado J. Erazo, 95-135. Quito: FLACSO - Sede Ecuador : Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Cabrero, Enrique. 2000. “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en Gobiernos municipales”. En: *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, coords. Cabrero y Gabriela Nava, 19-90. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cabrero, Enrique. 2008. “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos”. En: *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera. México: CIDE.
- Carambula, Marcos y Ghí, Lucas. 2010. “Ciudadanía Regional: el desafío de un Mercosur con impacto local y Ciudades del Futuro, ciudades integradas”. En: *15 años de Mercociudades*. Coordinado Secretaria Ejecutiva de Mercociudades 2009-2010, 70-76. Rosario: Acquatinl.
- Castells, Manuel. 2004. *La cuestión Urbana*. Mexico: Siglo Veintiuno Editores.
- Chhotray, Vasudha y Stoker, Gerry. 2010. *Governance Theory and Practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Clos Joan. 2016. Conferencia II Asamblea Mundial de Alcaldes.
- Clos Joan. 2016. Rueda de Prensa Clausura Hábitat III.

- Condolo, Luis y Moreira, Beatriz. 2014. “La Situación de la Vivienda de Interés Social en el Distrito Metropolitano de Quito”. Disertación de Título de Economista, Universidad Central del Ecuador, Ecuador.
- De Leon, Peter and Danielle M. Vogenbeck. 2007. “The Policy Sciences at the Crossroads”. En: *In Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, eds. Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. Boca Raton, London, New York: CRC Press.
- De Mattos, Carlos. 2008. “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En: *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, coord. Marco Córdova, Quito: FLACSO, Ecuador, Ministerio de Cultura.
- DMPT (Dirección Metropolitana de Planificación Territorial). 2009. *La Planificación del Desarrollo Territorial en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Trama
- Figuerola, Uldaricio. 2010. *Organismos Internacionales Tomo I: Teorías y Sistemas Universales*. Santiago: RIL editores.
- Gaudin, Jean Pierre. 2004. *L Action Publique: Sociologie et Politique* :Daloz-Sirey Editions.
- GCR (Gobierno de Costa Rica). 2012. *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2012-2030*.
- Germà, Bel. 2006. *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Fundación Rafael del Pino.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. 2010. “Mercociudades, La integración del tejido urbano en el cono sur”. En: *La ciudad y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. coordinado por Martín Miguel y Nahuel Carlos, 337-359. Granada.
- Gutiérrez, Arnau y Osan, Francesc. 2010. “Las ciudades en la promoción de la paz y la resolución de conflictos”. En: *La ciudad y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporánea*, coordinado por Martín Miguel y Nahuel Carlos, 189-201. Granada.
- Guy, Peters y Pierre, Jon. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies*. London -New York: Routledge.
- Howlett, Michael y Ramesh, M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

- IDE Business School. 2007. Vivimos en un mundo urbano. Acceso el 8 de noviembre.
<http://investiga.ide.edu.ec/index.php/revista-marzo-2007/678-el-reto-de-las-ciudades-presion-del-urbanismo-y-las-nuevas-estrategias-para-competir>.
- INEC (Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censo). 2016. *Indicadores de Pobreza*. Quito.
- Ives Meny y Thoenig Jean Claude. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona Editorial Ariel.
- Jouve, Bernard. 2004. “La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización.” *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV.
- Karns Margaret P. y Mingst Karen. 2004. “The United Nations: Centerpiece of Global Governance.” En: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Ki Moon Ban. 2016. Conferencia II Asamblea Mundial de Alcaldes.
- Klein, Juan-Luis. 2005. “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”. *EURE*. Vol. XXXI, N° 94.
- Lefebvre, Henry. 1969. *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lungo, Mario. 2005. “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”. *Urbano* 8, N° 11.
- Martin, Miguel 2010. “Las relaciones de las ciudades y los poderes locales con las naciones unidas y su implicación para la gobernanza global”. En: *La ciudad y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporánea*, coordinado por Martin Miguel y Nahuel Carlos, 135-142. Granada
- Mendes Zancheti, Sílvio. 2007. “*El Financiamiento de la Revitalización de los Centros Históricos de Olinda y Recife: 1979-2005*” En: *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, editado por Carrión Fernando, 349 -378. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Morales, Aracelli. 2007. “*El centro histórico de Cartagena de Indias*” En: *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, editado por Carrión Fernando, 413 -415. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). 2014. *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- MQ (Municipio de Quito). 2010. *Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda*.

- Navarro, Clemente. 2004. *Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel*. Working Papers Online Series: Universidad Autónoma de Madrid.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2016. “Estructura y Organigrama.” Acceso el 11 de febrero de 2016 <http://www.onu.cl/onu/onu-en-el-mundo/estructura-y-organigrama/>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2016. “Objetivos de Desarrollo Sostenible.” Acceso el 11 de mayo de 2016 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2009. Brochure. Nairobi: Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2014. “Colombia- Proyectos destacados del Programa País”. Proyectos de Onu Habitat Colombia. Acceso el 02 de febrero de 2016. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=172&Itemid=175
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2013. “Costa Rica y El Salvador estrechan lazos en el área de vivienda.” Noticias Onu Habitat Costa Rica. Acceso el 02 de noviembre de 2015. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=986:costa-rica-y-el-salvador-estrechan-lazos-en-el-area-de-vivienda&catid=314:noticias&Itemid=394
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2014. Equidad Urbana en e desarrollo – Ciudades por la Vida. Medellín.
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2014. “Foro Urbano Mundial espera recibir en Medellín a 10.000 participantes.” Noticias Onu Habitat Colombia. Acceso el 04 de noviembre de 2015. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1248:foro-urbano-mundial-espera-recibir-en-medellin-a-10000-participantes&catid=161:noticias&Itemid=171
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 1996. II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul.

- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2016. “Introducción”. Acceso el 24 de junio de 2016. [https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/habitat III village](https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/habitat_III_village)
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2015. Issue Papers and Policy Units Matrix.
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2010. “Objetivos y estrategias de ONU-Hábitat”. Acceso el 07 de marzo de 2014. <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2016. “ONU Habitat y el gobierno de Brasil presentan estudios temáticos.” Noticias de Onu Habitat Brasil. Acceso el 05 de febrero de 2016. <http://es.unhabitat.org/onu-habitat-y-el-gobierno-de-brasil-presentan-estudios-tematicos/>
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2010. “Objetivos y estrategias de ONU-Hábitat”. Acceso el 07 de marzo de 2014. <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 1999. “Presentación Alianzas para las ciudades.” Acceso el 11 de enero de 2016. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=22
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2015. “Políticas Nacionales Urbanas.” Acceso el 13 de enero de 2016. <http://es.unhabitat.org/iniciativas-na-urbanas/iniciativas-programas/politicas-nacionales-urbanas/ciones>
- ONU Hábitat (Agencia de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos). 2016. *Zero Draft of the New Urban Agenda*.
- Oszlak, Oscar. 1980. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Parson, Wayne. 2007. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO Sede México.
- Real Dato, José. 2007. *Mecanismos de cambio en las Políticas Publicas: Propuesta de un marco teórico conceptual sintético*. Universidad de Almería.
- Redacción Guayaquil. 2016. “Ecuador mantendrá las salvaguardias un año más”. *El Comercio*, 29 abril.

- Rodríguez Alomá, Patricia. 2007. “Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana” En: *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, editado por Carrión Fernando. 391 - 402. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Rofman, Alejandro. 2006. “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”. En: *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, comps. Adriana Rofman y Alejandro Villar, 37-58. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Roth, André-Noël. 2014. *Política públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saura i Estapa, Jaume 2010. “La ciudad como actor de derechos humanos acciones e iniciativas internacionales de promoción de los derechos humanos en la ciudad”. En: *La ciudad y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporánea*, coordinado por Martin Miguel y Nahuel Carlos, 203-219. Granada.
- Samaniego, Pablo. 2007. “Financiamiento de centros históricos: el caso del centro histórico de Quito” En: *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe*, editado por Carrión Fernando, 203 -244. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- SENPLADES (Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo). 2016. *Boletín de Prensa Costos del Sismo*.
- Sepúlveda, Rubén. 2006. *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José: Centro Cooperativo Sueco.
- SNUE (Sistema de Naciones Unidas sede Ecuador). 2015. *Marco de Cooperación de Naciones Unidas en Ecuador*. Quito.
- Sosa, Cesar. 2016 “¿Ecuador está preparado para un petróleo a un precio de USD 20?”. *El Comercio*, 7 marzo. Surel, Yves 2006 “Relaciones entre la Política y las Políticas públicas” En: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América latina*, coords. Rolando Franco y Jorge Lanzaro, 43-73 Buenos Aires: CEPAL, FLACSO México.
- STPM (Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades). 2013. *IN: Proyectando Integración*. Montevideo: Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades.
- STHV (Secretaria de Territorio Habitat y Vivienda). 2011. *Planes Urbanos*. Acceso el 20 de abril de 2016.
http://sthv.quito.gob.ec/spirales/9_mapas_tematicos/9_3_planes_urbanos/9_3_1_1.html,

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura).

2015. ¿Qué es la UNESCO?

VG (Ville de Geneve). N/A. *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*. Acceso el 26 de agosto de 2015. <http://www.ville-geneve.ch/themes/geneve-ville-internationale/partenaire-rapprochement-entre-villes/engagement-reseaux-villes/charte-europeenne-droits-homme-ville/>

Ziccardi, Alicia. 2009. *Las ciudades y la cuestión social*. Quito.

Fuentes Legislativas

Carta de las Naciones Unidas (CNU).1945

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC) 18 de mayo de 2000

Constitución de la República de Ecuador (CRE). Registro Oficial (RO) 449 del 20 de Octubre de 2008.

Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las afectaciones del terremoto (LSCCAT)

Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (LOEVTFT).

Entrevistas:

- Entrevista Ingeniero Hermel Flores Ex Presidente de la Cámara de la Construcción periodo 2008 – 2015, 15 de junio de 2016.
- Entrevista Jaime Rumba Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador y Consultor en Asuntos Públicos, 14 de junio de 2016.
- Entrevista Laura Cedres Consultora en Asuntos Urbanos Ex Onu Habitat Ecuador 2006-2015, 11 de abril de 2016.
- Entrevista Luisa Maldonado Concejala del Distrito Metropolitano de Quito periodo 2009-2014, 2014-2017, 14 de junio de 2016.
- Entrevista Pablo Ponce Ex Concejal de Quito periodo 2009-2014, 13 de junio de 2016.