



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 2014-2020

AUTOR

ALEJANDRA BARBA ZAMBRANO

AÑO

2020



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 2014-2020

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Licenciatura en Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales.

Profesor guía:  
José Luis Fuentes

Autora:  
Alejandra Barba Zambrano

Año  
:  
2020

## DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido el trabajo, “El Ordenamiento Territorial y el Diseño de Políticas Públicas en el Distrito Metropolitano de Quito 2014-2020”, a través de tutorías semanales con la estudiante Alejandra Barba Zambrano, en el semestre 2020-2, dirigiendo sus conocimientos y el desarrollo del tema escogido, cumpliendo con las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

A handwritten signature in blue ink, reading "José Luis Fuentes". The signature is written in a cursive style with a large, sweeping initial "J" and "L".

José Luis Fuentes

C.I.1002528469

## DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, “El Ordenamiento Territorial y el Diseño de Políticas Públicas en el Distrito Metropolitano de Quito 2014-2020”, de Alejandra Barba Zambrano, en el semestre 2020-2, dirigiendo sus conocimientos y el desarrollo del tema escogido, cumpliendo con las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.



---

Daniela Fernanda Chacón Arias

C.I: 1714864798

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.



Alejandra Barba Zambrano

C.I.172316416-4

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad de las Américas, que me ha otorgado grandes oportunidades de aprendizaje, ética y moral para ejercer con excelencia mi profesión.

A mis profesores que en este largo trayecto con sus esfuerzo y dedicación me han compartido sus conocimientos, en especial a la MBA. Alegría Donoso quien además de su enseñanza me brindó su apoyo incondicional.

De manera muy especial y sincera a mi tutor, Dr. José Luis Fuentes quien acepto guiarme en este trabajo de titulación, con su capacidad, tiempo y paciencia ayudándome a concluir de la manera más eficaz mi trabajo final.

Y, por último, pero no menos importante a Dios por guiarme y a mis padres porque sin su apoyo incondicional, confianza y valores que me inculcaron no hubiese logrado culminar con éxito mis estudios.

## **DEDICATORIA**

Quiero dedicar este trabajo especialmente a mi tía Florida Zambrano quien hoy ya no se encuentra conmigo, pero desde el cielo me seguirá guiando y dándome fortaleza para ser una excelente profesional.

A mis padres Patricio y Clara a quienes dedico todo este esfuerzo ya que, con su amor, fortaleza y apoyo siempre han estado conmigo, me han guiado y han sido mi ejemplo a seguir.

A mis hermanos Danilo y Daniel por su cariño y apoyo durante todo este proceso.

A toda mi familia ya que sin sus palabras de aliento, apoyo y amor este camino hubiese sido más difícil, en especial a mis tías Carlina, Mayra y Anita, a mi princesa Camila, a mi prima Alexandra, mi primo Esteban y a mi abuelita Carmen, que me han dado fuerzas para seguir esforzándome, no darme por vencida en los momentos más

complicados de este camino que me convierten en profesional.

Finalmente, quiero dedicar este ensayo académico a mis amigas Meli y July que han compartido conmigo todo en este proceso con buenos y malos momentos, por brindarme su apoyo incondicional y recordarme que soy capaz de lograr lo que me proponga.

## RESUMEN

Desde su fundación Quito ha sido una que se ha caracterizado por sus diversos planes de ordenamiento territorial que se han ido ejecutando en las distintas alcaldías quiteñas y que no se han cumplido en su totalidad. La expansión de Quito de los últimos años ha causado que se requiera de un plan mucho más elaborado para su ordenamiento territorial y su planificación urbana. El más reciente se da en la Alcaldía de Jorge Yunda con el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual ve a Quito, que es una ciudad muy compleja por su ubicación, de manera más particular.

El siguiente trabajo tiene como finalidad el análisis del diseño de las políticas públicas establecidas en el mandato de Jorge Yunda, actual alcalde de la ciudad de Quito. Mediante el cual se analizará desde un marco analítico, que tendrá como principales factores la causalidad, instrumentalización, intervención y evaluación. Cómo gracias a estos factores el diseño de las políticas públicas se ve enfocado en ámbitos de desarrollo, continuidad, eficacia y eficiencia.

Palabras claves: políticas públicas, ordenamiento territorial, planificación urbana, alcaldía, Distrito Metropolitano de Quito, Jorge Yunda.

## **ABSTRACT**

Since its founding, Quito has been characterized by its various land use plans that have been carried out in the various Quito municipalities and have not been fully implemented. The expansion of Quito in recent years has caused a much elaborate plan to be required for its land use and urban planning. The most recent occurs in the Mayor's Office of Jorge Yunda with the Autonomy Statute Project for the Metropolitan District of Quito, which sees Quito, which is a very complex city due to its location, in a more particular way.

The object of this paper is to analyze the design of public policies established in the mandate of Jorge Yunda, current mayor of the city of Quito. Through which it will be analyzed from an analytical framework, which will have causality, instrumentalization, intervention and evaluation as main factors. As these factors, the design of public policies is focused on areas of development, continuity, effectiveness and efficiency.

Key Words: public policies, land use, urban planning, city hall, Quito Metropolitan District, Jorge Yunda

# ÍNDICE

1. Introducción .....	1
2. Estado del arte .....	1
3. Debate Teórico.....	8
3.1 Causalidad .....	13
3.2 Instrumentación.....	14
3.3 Evaluación.....	14
3.4 Intervención.....	15
4. Política de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana.....	16
5. Conclusiones.....	25
6. Referencias.....	27



## **1. Introducción**

El estudio del diseño de políticas públicas es importante ya que requiere de un análisis exhaustivo de distintos factores que se necesitan para llegar a las políticas. Se pensaría que una política pública es implantada solo para la solución de un problema, pero no es así. Para llegar a una política pública eficaz, eficiente y que deba ser continua requiere ser analizado su proceso de formulación. El estudio del diseño de políticas públicas ha tenido un auge los últimos años ya que este es favorable, y sus resultados son los deseados, satisfaciendo así las necesidades y dando las correctas soluciones a los problemas públicos.

El presente ensayo se enfocará en el previo análisis de los diseños de urbanismo de Quito desde sus inicios, para tener una visión clara de cómo ha ido cambiando y cómo se ha ido diseñando en temas de planificación urbana y ordenamiento territorial. En un principio esta vista se centrará en las élites quienes fueron las que determinaron la planificación de Quito. Se analizará de manera superficial cada una de las propuestas del desarrollo urbano. Posteriormente, el análisis del caso dependerá de las propuestas de la Alcaldía de Jorge Yunda y el diseño de sus políticas de planificación urbana y ordenamiento territorial.

## **2. Estado del arte**

En las últimas décadas la ciudad de Quito ha crecido a un ritmo acelerado para lo cual se han planteado cuatro propuestas de planificación urbana, todas enfocadas a racionalizar su crecimiento y auspiciar el desarrollo urbano, por lo cual se permite decir que la ciudad de Quito es la “más planificada” del Ecuador. Las propuestas de los años 1942, 1967, 1973 y 1980, las dos primeras aplicadas solo al área urbana mientras que las dos últimas se refieren al contexto micro regional de la ciudad. En los cuarentas se figura una imagen deseada de la ciudad con modelos ideales especialistas, traídos del exterior.

Dónde existe una definición dinámica de la ciudad la cual es un intento por ver a la ciudad como una preocupación independiente, donde la voluntad política juega un papel definitorio (Carrión & Vallejo, 1992).

El Plan Odriozola (1942-1945) sintetizó las ideas europeas y norteamericanas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX conjuntamente con la expresión institucional de los sectores dominantes ante las transformaciones urbanas y regionales de la sierra centro y norte fruto de la crisis de la economía cacaotera, la emergencia de los sectores artesanales y obreros junto con la laicización de la vida social urbana. Se ve a la capital como foco de realización del progreso y modernización, con la existencia de un Quito antiguo y uno moderno. La planificación urbana de Quito se ve valorada en criterios de segregación espacial socioeconómica y habitacional, sentando bases para el crecimiento de la ciudad (Cabrera, 2017). Esta visión espacialista de este plan se ve truncada por las limitantes de la ciudad que son: una visión ideal de lo que se busca en temas urbanos, en este contexto la ciudad estaba enfocada en captar el interés de la sociedad, pero a su vez éste no cambia de un interés particular a un interés global. Así también, la sociedad no estaba lista para trascender los ámbitos locales. Por lo cual este plan se vuelve no rentable. Ésta no generaba una renta del suelo acorde a las condiciones sociales y económicas de la población (Carrión & Vallejo, 1992). El plan tenía un discernimiento culturalista y funcionalista para un ordenamiento armónico y controlado de la capital. La planificación entonces fue concebida como una solución al problema urbano. En los años 40's se toma como pauta una capital vanguardista que a través de la división por zonas que deben ser realizadas en base a las necesidades de la sociedad: habitar, trabajar, recrear (Cifuentes, 2016).

La transformación de Quito termina en nueva forma de organización territorial "la metropolitana", su inicio data en la coyuntura petrolera de los 70 's con la explotación y comercialización petrolera que pasa de 234,4 millones de dólares en 1970 a 2043 millones en 1979, cuando las fuerzas sociales, así como el Estado logran afianzarse (Carrión, 1987).

En los años 70 's, la planificación urbana desea solucionar el problema urbano y la marginalidad. Las teorías de acción social están en auge y son guías de inversiones en servicios y vivienda como parte de políticas redistributivas y contención del avance social del Programa de la Alianza para el Progreso (Carrión & Vallejo, 1992). En esta alianza tiene como principio la libertad. Y por medio de las instituciones pertenecientes a la democracia representativa los países se comprometen a: activar la adhesión de América Latina con la finalidad de fortalecer el progreso social y económico de la región. Sus objetivos son la integración económica de América Latina y productos básicos de exportación; y el avance social y económico (Herrera, 1986).

La falta de control, ausencia de leyes eficaces, el crecimiento de la construcción gracias a la fundación del Banco de la Vivienda incentivó a una práctica municipal que intenta ordenar el crecimiento de la ciudad a través de ordenanzas y creación de distintas oficinas de planificación y control para el desarrollo de la ciudad las mismas que ayudaron a que los planes no fuesen implementados tal como estaban establecidos (Carrión & Vallejo, 1992).

Los próximos años de los 70 's se enfocan con una iniciativa global de Estado por controlar la vida social urbana, esta vez surgida desde lo local (Carrión & Vallejo, 1992) la misma que se ve asignada por la realización de grandes obras (Carrión, 1987). El sentido de transformación o de futuro se ve reemplazado por el fortalecimiento de tendencias de proceso urbano basado en una visión de realidades divididas donde Quito no se lo ve de manera global. El siguiente plan se crea para satisfacer las nuevas necesidades, proponiendo la primera conceptualización regional de la ciudad, donde se establecen cuatro planes: espacial, social, institucional y económico; el cual terminó con un esquema de ordenamiento territorial con una alternativa de descentralización, enfocado en un tratamiento de tendencia de expansión, vivienda, integración social y residencia, desarrollo industrial, tráfico y transporte ( Carrión & Vallejo, 1992).

En los años 80 's la exclusión de lo urbano como parte de las políticas públicas gracias a la crisis económica llevaba a la eliminación de subsidios de servicios de ocupación, donde la administración de la ciudad tiende a desaparecer (Carrión & Vallejo, 1992). Se caracteriza por la ejecución de un conjunto de pequeñas obras (Carrión, 1987). Proponiendo una estructura funcional y su microrregión a través de organización distrital pretendiendo desconcentrar la administración y el desarrollo urbano. A pesar de la propuesta de equipamiento, articulación de una red vial, las limitaciones propias de la coyuntura no permitieron efectuar la misma (Carrión, 1987).

Para Carrión y Vallejo el crecimiento de la ciudad, la modernización del estado y la crisis de legitimidad del Estado, no ha permitido la colaboración de la ciudadanía en la solución de problemas. Por lo cual se pierde el sentido de pertenencia e identidad de la ciudad. "Pero, así como una sumatoria de partes no hace un todo. La secuencia de los planes no define la presencia de un proceso" (1994). La presencia de estos planes y su secuencia revela un cierto tipo de institucionalización que se vuelve ineficiente. Al optimismo de los 70 's, le sucedió la crisis en los 80's. Pasamos del desarrollismo (sustitución de importación, planificación) y el nacionalismo (estatizaciones, nacionalización, reforma agraria), al liberalismo: dejar hacer, dejar pasar. Dominación del pesimismo, escepticismo y falta de futuro (Carrión & Vallejo, 1992).

Globalmente el Municipio de Quito impuso una política urbana agresiva la cual activó y propagó la forma y el ritmo de actuación, lo que ocasionó un mayor volumen de obras sin realización, formuló un superior número de planes jamás emprendidos efectuando una inversión desconocida para la capital (Carrión, 1987).

Otro factor relevante al momento de estudiar la planificación urbana podemos ponerla en el contexto de las clases dominantes. La marginalidad y la escasez fueron pilares fundamentales del desarrollo de Quito entre los siglos XX y XXI (Bustamante & Herrero, 2017).

San Francisco de Quito se fundó como vivo retrato de los pueblos españoles de la época. Alrededor de la plaza mayor se ubicaban las familias poderosas. Las familias con un capital dominante se establecieron en la primera estructura de la ciudad, y a medida que la población aumentaba más casas se edificaban alrededor. La primera estructura de la ciudad seguía un modelo andaluz referente a la época de su construcción. A medida del crecimiento de las familias se extendían las viviendas, por lo que existió la necesidad de edificios, cuyos diseños fueron tomados del estilo neoclásico del modernismo europeo, esto para el centro de la ciudad, la periferia era ocupada por el resto de la población (Bustamante & Herrero, 2017).

La alta cantidad de migración de los años 20's del siglo XX provocó que las clases dominantes buscarán a las afueras del centro sitios para vivir terminando con la estructura concéntrica que existía hasta entonces. Las causas principales fueron la proximidad con otros grupos sociales, la investigación de una adecuada holografía, el incremento de la densidad del centro y falta de ordenamiento urbano. Llegando así a la Mariscal. Esto provocó una estructura urbana semejante a la de Estados Unidos, tomando como referencia el urbanismo de "ciudad jardín" sugerido por el inglés Ebenezer Howard donde las calles dejaban a lado y lado casas unifamiliares que incluían parqueadero y jardín. Con la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana crea una nueva ola migratoria hacia Quito desde el campo. Causando un aumento de la densidad en el sector de la Mariscal, con la invasión de otros grupos sociales y cambiando así la utilización del suelo. Apartamentos para la clase media y edificios de oficinas fueron reemplazando las casas de la clase dominante siendo así las elites las quienes determinaron donde vivir y diseñaron la forma de la ciudad (Bustamante & Herrero, 2017)

La clase dominante creció ya que se suman los nuevos ricos, gracias a los grandes empresarios producto de la explotación petrolera. Por esta razón se urbanizaron los sectores de Quito Tennis, La Pradera, y La Paz. Hacia el siglo XXI se crean edificios con departamentos para la clase dominante, sobre la

avenida González Suárez. Referente para el actual sector del parque La Carolina. Dejando un triángulo formado por la clase dominante, donde el centro era la Pradera, en un extremo La Paz con la av. González Suárez y al otro lado el Bosque y Quito Tennis. El resto de los edificios financieros y la población no cambiaron su ubicación (Bustamante & Herrero, 2017)

La avenida Amazonas se llenó de edificios de oficinas y bancos, los principales referentes del sistema bancario y financiero fueron construidos frente al parque La Carolina. Centros comerciales se edificaron a su alrededor. Las clases bajas que no podían acceder a estos sitios ni vivir en el centro, se ubicaron al sur, generando barrios de edificios de pocos pisos y casas unifamiliares como Chimbacalle, la Magdalena, o la Villaflora. Culminando 1970 los gobiernos ecuatorianos gracias al auge de la exportación del petróleo se endeudaron con entidades financieras extranjeras. Pero el descenso del precio de productos primarios, y el abaratamiento del dólar a comienzo de los 80's dificultaron la capacidad de pago del país. El Banco Mundial refinanció la deuda a cambio de prácticas económicas liberales diseñadas por el FMI (Bustamante & Herrero, 2017).

Hacia 1990 la economía ecuatoriana parecía recuperarse y provocó que el triángulo antes implantado de barrios de la clase dominante se rodee de barrios de clase media alta. Se construyeron edificios multifamiliares de seis pisos para la clase media alta. La falta de estructura urbana, la inseguridad, la densidad, el tráfico fueron los principales problemas que originaron la búsqueda de nuevos espacios para que la clase dominante se asiente (Bustamante & Herrero, 2017).

La primera opción fue el valle de los Chillos, que después fue ocupado también por residentes de pueblos cercanos, provocando que la clase dominante quede rodeada de clase baja y media baja lo que dificultó que nuevas familias de clase dominante se muevan a este sector. Cumbayá, Tumbaco y Puembo fueron los siguientes destinos, estos pueblos eran terrenos agrícolas, haciendas, y casas de fin de semana de clases altas (Bustamante & Herrero, 2017).

Los terremotos, el fenómeno del Niño, la guerra con Perú y la crisis de finales de la década, sumados a una crisis política que sustituyó tres presidentes por escándalos de corrupción, nepotismo y abuso de poder. Quiebra de bancos, corralito, y volatilidad de precios, el país se dolariza disminuyendo la posibilidad de realizar una política monetaria. Todos estos factores profundizaron una crisis con menos recursos para realizar la planificación urbana y a su vez para mejorar los servicios de los primeros barrios de clase dominante. Ya que, los recursos disponibles se priorizaron en proveer de servicios básicos a asentamientos ilegales a los alrededores de la capital evitando así la creación de favelas (Bustamante & Herrero, 2017).

La zona de la Carolina continuó siendo el núcleo financiero y administrativo de la capital en el cual los bancos que quebraron eran convertidos en edificios públicos. Cumbayá y Tumbaco eran ocupados por urbanizaciones cerradas de sectores privados. Posteriormente, se asentaron establecimientos para proveer servicios a los grupos de nivel económico elevado: colegios como Menor, alemán, SEK, británico, y la USFQ junto con el Hospital de los Valles, bares, restaurantes, entre otros. El aeropuerto fue trasladado a Tababela, lo que condujo a la construcción de la Ruta Viva, que comunicaba a los habitantes de Quito con los valles. Pueblos como Pifo y Puembo se establecieron, creando nuevas urbanizaciones con espacios verdes, alejados de la vida en la calle y la delincuencia. Esto conlleva a decir que la clase alta ha sido la causa delimitante de la estructura de la ciudad de Quito (Bustamante & Herrero, 2017).

Las alcaldías de Quito se han caracterizado por sus planes de acción en temas de planificación y ordenamiento territorial. Desde la alcaldía de Augusto Barrera se plantea el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial conocido como PMDOT el cual tiene una duración de 10 años (2012-2022).

El mismo que tiene como objetivos planificar y articular sustentablemente el territorio regional inmediato; desarrollo urbano y rural eficiente; acceso, disponibilidad y calidad de servicios básicos; servicio eficiente de

recolección de basura; promover una cultura de paz y respeto; disminuir mortalidad de accidentes de tránsito; equidad en dotación de servicios de salud; adecuada distribución de instituciones escolares; transporte de calidad y con integración multimodal; conectividad regional, interurbana y barrial; regeneración urbana; regularizar barrios informales enfocados en promover el desarrollo sustentable para garantizar el buen vivir y la construcción de equidad e inclusión en el territorio (Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, en.)

Posteriormente, en la alcaldía de Mauricio Rodas se continúa con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 el cual plantea en esencia las mismas pautas de su predecesor, pero enfocándose en el desarrollo sostenible. Requiriendo un cambio más de forma que de fondo.

### **3. Debate Teórico**

El concepto tradicional de políticas públicas es el accionar de una autoridad política frente a un problema político el cual le otorga legitimidad gubernamental. Este concepto se centra en el Estado y el papel principal del mismo en decidir, donde las autoridades administrativas y políticas tienen una posición, cuentan con legitimidad y ocupan una posición hegemónica al momento del tratamiento de las problemáticas de la sociedad. Significando que la toma de decisiones es el discernimiento en cuanto a los valores de las autoridades administrativas y políticas (Thoenig, 1997). Por otra parte, los avances tecnológicos de las últimas décadas han formado un nuevo concepto de políticas públicas, en donde las mejoras de servicios públicos, el acceso a información del sector público hace que aumente la participación de la ciudadanía. Por lo tanto, una política pública es el curso de acción y flujos de información que se enfocan en un objetivo definido. Una política pública de calidad debe incorporar contenidos, instrumentos, previsión de resultados y modificaciones institucionales, lo que harán de ella una política eficiente y eficaz (Lahera, 2002).

Las políticas públicas son soluciones específicas que se dan para manejar asuntos públicos. Mientras que la política es analizada de manera tal que busca establecer políticas públicas sobre determinados temas. Estas políticas se ven ligadas a partidos políticos, los cuales establecen políticas públicas de su preferencia, o a su vez bloquean aquellas que les resultan desfavorables (Lahera, 2004).

Al hablar de una política pública se debe tomar en cuenta los actores que se involucran al momento de diseñarla, ya que no puede existir un sesgo para las mismas. Se debe incluir el aspecto político como el origen, objetivo y la justificación de dicha política. Así también, la participación de actores políticos en el proceso de diseño, un ejemplo de esto es la inclusión de especialistas en diversos temas relacionados con las políticas públicas que se van a formular (Lahera, 2004).

Tanto la política como las políticas públicas se enfocan en el poder social. Estos son conceptos diferentes, si bien hemos establecido que las políticas públicas son el accionar de las autoridades frente a un problema de la sociedad, la política es un concepto relativo al poder en sí. Así podríamos decir que la política es la búsqueda de establecer políticas públicas en temas específicos y la influencia que tiene en ellas. Mientras que las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Siendo así los gobiernos quienes implementan políticas públicas. En inglés esta distinción se hace entre *politics* y *policies* (Lahera, 2004).

Existe un debate permanente sobre la política y las políticas públicas, ¿son las políticas públicas las que hacen la política? O ¿es la política la que crea políticas públicas? El paradigma simplista de la decisión racional delimita que las políticas públicas no son más que el resultado de la decisión política (Meny & Thoenig, 1992).

Las políticas públicas pueden verse encaminadas desde distintos factores por ejemplo los actores que van a influir en el proceso del diseño de las políticas, ya que dependerá si son de derecha o izquierda. Otro factor importante es el contexto en el que se enfoque la política pública, si existe un contexto de crisis económica, las políticas y quienes estén en el poder o quieran llegar a él van a implantar políticas sobre mejor distribución de recursos, o desgravaciones fiscales. Esto enfocado en la competencia política la cual causa fluctuaciones en las políticas públicas (Meny & Thoenig, 1992).

Por lo cual estudiar el proceso de las políticas públicas, se vuelve importante si queremos entender por qué las decisiones de los gobiernos se encaminan para cierto lado o para el otro. Este estudio ha tomado auge en las últimas décadas por diferentes variables. Este análisis de políticas se ha vuelto muy importante para apoyar la toma de decisión y el conjunto de procesos relacionados con la acción del Estado. Lo cual hizo que existan nuevos métodos de análisis, nuevas teorías y la institucionalización del estudio de las políticas públicas. Esto lleva a la optimización del gasto público, reconstrucción de las infraestructuras de los países, la explosión demográfica, la inversión pública que sostiene la demanda de bienes y servicios, que garantizan el crecimiento económico y el empleo a corto y largo plazo (Fontaine, 2015).

Hablar del análisis de políticas públicas conlleva aportes de varias disciplinas como la ciencia política, la economía, sociología, historia entre otras. Éste va a depender del abordaje ya que cambiará según su enfoque epistemológico y teórico. Cada ciencia tiene diferentes aportes al momento de analizar las políticas públicas; la ciencia política con las teorías de poder, investigaciones sobre gobernanza; la economía se mide por el impacto del paradigma de las elecciones racionales; la sociología con el entendimiento de problemas sociales, así todas las ciencias han ido aportando con sus estudios a este análisis de políticas públicas (Fontaine, 2015).

Al analizar las políticas públicas se observa la evolución del Estado contemporáneo y sus fundamentos de legitimidad, la transformación de la sociedad y la economía. En un contexto actual nos referimos al análisis desde un enfoque de economía globalizada, conjuntos políticos cada vez más influyentes en las dinámicas institucionales y sociedades civiles que cada vez tienen un papel más importante en los procesos políticos (Fontaine, 2015).

Estudiar las políticas se refiere a mejorar la forma de tomar decisiones y a desarrollar políticas públicas de calidad de manera eficaz. El desarrollo de políticas públicas debe combinar el análisis objetivo de los efectos que pueden darse con la búsqueda normativa de mejores políticas a través del diseño. El estudio de las políticas públicas tiene una dimensión científica y una práctica, las cuales son complementarias e indispensables (Peters, 2019). En este proceso se ha utilizado distintos términos, pero el más común es “formulación” (Peters, 2018).

Diseñar se utiliza para describir el proceso de creación de una política pública en respuesta a un problema político. Pensar en el diseño debe ser considerado como una alternativa a las formas más casuales de pensar sobre la formulación de políticas. Esta es una alternativa a la decisión que se toma sobre la base de una idea general. Las distintas concepciones del diseño de políticas públicas tratan de identificar los factores de una buena política (Peters, 2018).

La preocupación por el diseño de políticas ha variado con el optimismo y la arrogancia. El optimismo se asocia con que se pueden encontrar soluciones simples a problemas complejos. Y la arrogancia corresponde a que con cualquier conocimiento superficial de políticas producen resultados exactamente opuestos a los intencionados por los encargados de diseñarlos. El pensamiento más simple sobre el diseño de políticas asume que con la suficiente investigación y tiempo podemos desarrollar algoritmos que puedan mapear soluciones en problemas de políticas y proporcionar soluciones aceptables para estos problemas (Peters, 2018).

Toda formulación de políticas es diseño de políticas (Peters, 2018). El diseñador de una política pública debe comprender aspectos técnicos, y el comportamiento de los grupos a los que va enfocada la política, y también como los ciudadanos y las burocracias van a reaccionar ante las mismas. Estudiar políticas públicas implica estudiar cuestiones de diseño de políticas. Cualquier política existe gracias al diseño. Estudiar la formulación contemporánea de políticas permite fijarse en cómo se establecen los diseños y sus alternativas mediante los cuales puedan producir mejores resultados (Peters, 2019).

Analizar las políticas tiene una función científica y política. El análisis se enfoca en la objetividad, la cualidad que va a tener la política pública, lo que ayuda a mejorar la calidad de la información para con ello mejorar las decisiones, lo que a su vez también tiene su perspectiva subjetiva. No existe una neutralidad axiológica (Fontaine, 2015), esto se define como evitar creencias ideológicas así los tomadores de decisión serán más imparciales y garantizarán la objetividad de su trabajo (del Risco et al., 2013). Por lo cual, la toma de decisiones es donde se deben priorizar ciertas informaciones y esfuerzos (Fontaine, 2015).

Estudiar el diseño de las políticas debe ser visto desde tres niveles: micro, meso y macro. En el nivel micro el diseño se entiende como una actividad tecnocrática-instrumental o también se lo puede ver como un proceso en el que interviene la creatividad y lo artístico. A nivel meso es entendido como una teoría capaz de predecir fenómenos que van a tener las políticas. A nivel macro este es meta teórico, tiene la capacidad de construir explicaciones, teorías que permitan a los investigadores entender la realidad de las políticas. Este carácter multinivel se relaciona causalmente al momento de hacer políticas ya que en el nivel macro se operan arreglos de gobernanza lo cual define propósitos abstractos y generales, esto determina el nivel meso el cual opera las lógicas del régimen de políticas y define los objetivos y mecanismos a utilizar en el programa. Lo que determina el nivel micro, donde se establecen los instrumentos técnicos, y las metas (Hernández, 2019).

El diseño como marco analítico al contrario de las teorías busca ayudar a categorizar y reducir la complejidad. Son un medio para ayudar a entender las complejidades, ambigüedades y fuerzas de los fenómenos como el diseño de las políticas. Éste debe lograr un equilibrio entre conceptos y la capacidad de captar las dinámicas empíricas de los fenómenos que se están investigando. El diseño como marco implica que se debe usar un lenguaje útil el cual explique las relaciones de niveles y escalas, y a su vez posibilite a los investigadores discutir, comparar y construir teorías, para su próxima evaluación de utilidad (Hernández, 2019).

Pensar en el diseño como marco analítico nos lleva a abordar el diseño completo propuesto por Guy Peters. Esta propuesta plantea la interacción de cuatro elementos: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención (Hernández, 2019)

### **3.1 Causalidad**

Éste puede ser visto desde dos sentidos. El primero, tener una teoría de causalidad que se relacione con la definición del problema. Cabe destacar que, a partir de la definición de problemas, el diseño está dirigido a resolver problemas o al menos lo intenta. Definir un problema no es una tarea simple, ya que si se comprende de manera incorrecta la naturaleza del mismo cae en un mal diseño. Estos deben ser estructurados de manera tal que sean entendibles para todos los actores de política. Es importante decir que el diseñador no solo debe pensar estratégicamente sobre cuándo y dónde introducir una solución, sino que ésta sea políticamente aceptable (Hernández, 2019).

El segundo, carácter tecnocrático el cual se suele omitir. El marco analítico debe contemplar teorías que se ocupen de explicar los resultados de la política, lo que requiere teorías causales sobre la solución del problema. El diseño de políticas es una tarea multifacética que implica varios pasos, dónde lo importante está en definir qué se desea lograr. El fracaso se lo toma como una falta de

discernimiento y aprovechamiento de esos mecanismos, los cuales se exponen de forma secuencial, y se evidencia un intento de mostrar el funcionamiento interno de la política que implica la descripción el actuar de los actores y la recopilación de datos sobre los instrumentos elegidos y el rol que juegan las instituciones en este proceso (Hernández, 2019).

### **3.2 Instrumentación**

La instrumentalización no cuenta con una base teórica sólida. Al no existir se señalan cuatro estilos mediante la cual se escogen los instrumentos: instrumentalista: pretende excluir la política en la valoración de los instrumentos, se acude a la racionalidad técnica en la cual se usan instrumentos familiares (políticas previamente utilizadas) que reducen riesgos de resultados inesperados; procedimentalista donde los instrumentos solo deben enfocarse en una situación particular; contingencialista donde los instrumentos se escogen dependiendo de la estructura y la articulación de las demandas de la situación; y constitutivista observa de manera subjetiva a los instrumentos, estos representan la forma práctica cuyo significado y legitimidad son constituidos y reconstituidos de manera continua (Hernández, 2019).

### **3.3 Evaluación**

Este permite mapear los resultados de las políticas. Explicar porque los valores de las políticas deben ser evaluados y la efectividad de las decisiones. El problema al momento de evaluar es que el diseño es una parte de la política que no es investigada, por lo cual los resultados sean efectivos o no es irrelevante. Otro problema es que la evaluación muchas veces depende de la demanda por saber el impacto de una decisión, más que de la política en sí misma. La dificultad de traducción y entendimiento de los resultados de la evaluación es otro problema que genera este punto. No hay que confundirnos con la evaluación de impacto que se estable después de la implementación de una política pública, nos referimos a la evaluación continua la cual busca explicar el

proceso mediante el cual la adopción de un objetivo conduce a un resultado. Ésta debe tomar en cuenta valores políticos, sociales y de participación de la ciudadanía para la legitimidad de las políticas públicas, así como disponibilidad presupuestaria (Hernández, 2019).

### **3.4 Intervención**

Es entendido como el desarrollo de estructuras de implementación. Al momento de diseñar una política pública, ésta va a requerir de una institución que se encargue de regular dicha política o una institución previamente establecida que regularice su implementación. Los diseñadores de políticas públicas comienzan inspirándose en modelos ya constituidos, por lo cual no ocurren en una tabla rasa, los diseños no suelen ser innovadores, pero esto no significa que no existan (Hernández, 2019).

En el marco analítico se presta atención a las instituciones y al proceso de la toma de decisiones adecuadas que logren políticas efectivas y eficaces. Este modelo no se enfoca en la creación y análisis de organizaciones, sino procesos dirigidos a producir prescripciones o planes organizacionales. La intervención en estos procesos ayuda a crear políticas sostenibles que duren de un régimen a otro y no solo como solución a problemas que estén en ese momento pasando (Hernández, 2019).

El marco analítico de la planeación de las políticas públicas requiere enfocarnos, en la causalidad de las políticas, lo que quiere decir de hacia dónde van dirigidas las mismas, para lo cual se establecen dos ejes, primero una correcta definición del problema, y su carácter tecnocrático, el mismo que desea buscar el correcto funcionamiento de la política tomando en cuenta tanto a los actores que la forman o plantean como las instituciones que se encargan de guiar, y del cumplimiento de estas políticas.

El segundo plano se expone la instrumentación de la política, al no haber teorías sólidas que se puedan usar universalmente para el proyecto de una política ésta

debe enfocarse en los instrumentos que se han utilizado dependiendo de la política a quién se dirige y para qué se está haciendo, con esto en mente se puede proceder a fabricar una política pública. Muchas veces estos instrumentos son escogidos familiarmente, lo que quiere decir que se eligen instrumentos ya antes utilizados, porque ya se sabe sus efectos.

La evaluación se enfoca en el antes de poner en práctica la política, mas no en los efectos que ésta produce. Los valores de las políticas deben ser evaluados para saber si van o no a ser efectivas. Aquí buscamos evaluar el objeto de la política que va a conducir a un resultado. Y la intervención busca crear los instrumentos, instituciones adecuadas para que cuando se implanten las políticas estas puedan ser monitoreadas.

De esta manera nos enfocamos en un análisis extenso no solo de las políticas públicas en su manera general, si no cómo ha sido el proceso por el cual han sido implementadas, y todos los factores relevantes en su estructuración.

#### **4. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA**

En el año 2020 se crea el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito, que deberá ser aprobado por el Concejo Metropolitano y sometido a votación popular para entrar en vigencia, el cual consta de pautas mediante la creación el proyecto de planificación para Quito en los próximos años el mismo que se establece en la alcaldía de Jorge Yunda. Éste se analizará con los cuatro puntos antes expuestos.

El Distrito Metropolitano de Quito, al cual nos referiremos como DMQ, está organizado por zonas metropolitanas, conformadas por parroquias y comunas, los límites están establecidos por el Concejo Metropolitano, donde las parroquias que se encuentren dentro de los límites serán urbanas y las que se encuentren fuera, rurales. Todos los habitantes tienen el derecho de contar con una infraestructura y servicios municipales de calidad. En caso de querer edificar

ésta se rige de acuerdo a la regulación urbanística vigente donde el gobierno velará por que se ejecuten dichos proyectos respetando el ambiente y la utilización de sistemas y materiales adecuados (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para MDMQ, 2020).

El Gobierno Metropolitano formula y ejecuta políticas las cuales se enfocan en la restauración, preservación y mejora del ambiente natural y urbano; así también se asegura de la buena calidad del aire y agua, un adecuado nivel de ruido y un espacio distrital de calidad. Mantenimiento y promoción de la salud pública, recolección, separación y tratamiento de desperdicios; el uso adecuado, responsable y ahorro de energía, así como el desarrollo de la agricultura urbana y la defensa y protección de la naturaleza (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para MDMQ, 2020).

Para hacer esto y ejecutar este estatuto, el Gobierno Metropolitano busca un correcto objetivo, se plantea ciertos problemas que existen en la comunidad como son la recolección de residuos, salud pública, uso de energía etc. como explica el principio de causalidad. Creando así el proyecto de mejoramiento de los servicios de aseo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO). En este plano el Gobierno Metropolitano busca la interacción de los cuatro elementos, el principio de instrumentalización se lo ve cuando por medio de diferentes técnicas ya antes establecidas por los gobiernos buscan mejorar los problemas de la ciudadanía en este ámbito.

Se buscan instrumentos anteriores que hayan servido previamente o hayan tenido un buen resultado, se crean distintas instituciones para el manejo y regulación de dichas políticas que posteriormente se vayan a implantar, como por ejemplo EMASEO es una empresa que tiene años de servicio para la ciudadanía quiteña la cual alineado con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, más conocido como PMDOT 2015-2025, crea un plan de mejoramiento de los servicios de aseo. Estas políticas se han ido creando para que Quito tenga un mejor funcionamiento

de diversas áreas en las cuales se tiene falencias por lo que en el mandato de Jorge Yunda se ha buscado estas falencias y se ha evaluado distintas maneras para ayudar a combatir estos problemas.

Así también en este proyecto de estatuto se plantea gestión ambiental en la cual se establece emitir una política pública ambiental distrital la misma que debe estar en perfecta coordinación con la emitida por la Autoridad Ambiental Nacional. Esta política debe establecer lineamiento y mecanismos de control para una correcta conservación y manejo sostenible de la biodiversidad y patrimonio natural aquí también podemos ver una clara interacción de causalidad (conservación de la biodiversidad), instrumentación (se utiliza una política previamente constituida de manera nacional para que mediante ésta se cree una política distrital), intervención (se crean mecanismos de control) y evaluación (previamente se hace un análisis de la política y que ésta sea buena y entendible para los actores de la política).

Para todos los temas que se vayan a tratar en términos de políticas y de planeamiento, el Distrito Metropolitano de Quito establece distintos niveles de gobierno, los cuales van a estar encargados de distintas actividades. Se establecen tres niveles: metropolitano, zonal, y parroquial y de las comunas. A parte de estos tres niveles también los barrios pueden conformar organizaciones (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para MDMQ, 2020).

Las zonas metropolitanas están encargadas de planificar el desarrollo zonal, construir y mantener las vías de su zona; así como la infraestructura física y equipamientos públicos; prestar servicios de mercado y cementerios; En cada zona metropolitana habrá un consejo zonal que se encargará de las propuestas de plan zonal de desarrollo y presupuesto; En el nivel parroquial se encarga de expedir los actos normativos para reglamentar las materias de competencia del gobierno parroquial; plan parroquial de desarrollo y presupuesto del gobierno parroquial; emisión de políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para

MDMQ, 2020) lo que responde a problemas públicos ya existentes buscando establecer políticas públicas para mejorar dichos problemas de una manera eficaz.

Como podemos observar el Distrito Metropolitano de Quito está conformado de tal manera que desde los niveles más bajos se crean planes políticos para solucionar diversos problemas que se van presentando en la ciudad. La sinergia de los niveles de análisis para efectuar políticas es clara, ya que se estudia la formación de Quito, como éste está constituido y se crean niveles que se encargan de establecer el control de sus zonas para que Quito tenga un correcto funcionamiento.

En temas de planificación y desarrollo cada una de se enfoca en su zona establecida creando diversas normas para con ello lograr las soluciones que se quiere. Al crear estos pequeños instrumentos las soluciones serán mejores ya que si cada barrio o zona parroquial tiene cubiertas sus necesidades como una calidad vial, infraestructura, servicios básicos, que son lo primordial en la vida de los ciudadanos los siguientes niveles pueden crear políticas que favorezcan de manera más global a los ciudadanos, como movilidad, y mejoras en servicios.

En este caso los niveles de análisis cumplen cada uno su función establecida. Al hablar de causalidad se buscan los problemas específicos que tiene cada zona, como mejora de servicios básicos, planificación y desarrollo; como por ejemplo los últimos años el sistema de recolección de basura ha ido mejorando ya que se han establecido horarios de recolección de basura, por lo cual la gente saca su basura solo las horas establecida, ayudando con esto a que la basura no esté todo el día fuera y pueda ser destruida y regada por minadores y perros callejeros que provoca que las calles se llenen de desperdicios. En el nivel de instrumentación se puede decir que se utilizan instrumentos familiares (normas previamente utilizadas) para la creación de políticas. En principio, a Quito se lo vio como un todo ya que su crecimiento era controlado y de manera lenta lo cual se permitió verlo de una

manera más global. En los últimos años Quito ha tenido un crecimiento descontrolado, lo que ha dado como resultado que los alcaldes tengan que verlo de manera más particular dividiéndolo en zonas a partir de su crecimiento urbano.

Su instrumentación es constitutivista, la cual es subjetiva a los instrumentos, esto quiere decir que va a depender de cada zona, el diseño de sus políticas es constituido y reconstituidos de manera continua, ya que las necesidades cambian continuamente, y no son las mismas. También cambian dependiendo de la zona de la cual estemos analizando, ya que las necesidades no son lo mismo en el sur, centro, norte.

Al ser constitutivista no ve a Quito como un todo al momento de hacer sus políticas, sino que lo divide en diferentes zonas, es importante ya que una ciudad tan compleja como Quito, que tiene quebradas, planicies, subidas, vertientes, se la pueda analizar de manera particular y con ello fomentar y actuar enfocándonos en las características pertinentes de cada zona, y diseñar políticas que sean favorables para cada uno de sus territorios de una manera subjetiva.

La Alcaldía del DMQ ha creado una territorialización de las políticas según unidades ambientales en la cual se ha dividido.

Área de conservación y uso sostenible, ésta se encuentra en la cordillera de los Andes próxima a la vertiente occidental y en el nudo de Mojanda, ubicada al norte. Sus principales amenazas son la deforestación, minería y expansión de monocultivos. Sus habitantes han hecho énfasis en el turismo. Debido a esto se necesita políticas que provean una adecuada calidad de vida, alimentación efectiva y acceso a bienes y servicios (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015).

Intervención especial y recuperación, está ubicada en las vertientes internas orientales cubiertas principalmente de vegetación de bosques sembrados y

vegetación arbustiva. En la actualidad se ha presionado para hacer uso de estas áreas para instalar urbanizaciones y viviendas. Debido a esto y la proximidad con zonas habitadas como el valle de los Chillos, Tumbaco, Nayón se ha requerido de grandes proyectos de movilidad y servicios (Concejo Metropolitano del DMQ, 2015).

En el caso, Guayllabamba a pesar del riesgo de derrumbes y deslizamientos existen zonas pobladas, las cuales han hecho que los ríos cercanos estén contaminados por los residuos de la población, así también la amenaza de expansión de centros poblados, deposición de desechos y minería. Patrimonial es área corresponde al patrimonio cultural como bienes inmuebles, los cuales requieren una atención especial, y constituyen una fuente de turismo e investigación (Concejo Metropolitano del DMQ, 2015).

Área edificada esta zona destinada para que la población habite, generando centros poblados urbanos y rurales, los cuales deben proveer servicios, infraestructura, equipamiento, movilidad. Ubicadas principalmente en las zonas centrales de Quito y los valles. Área edificada- equipamiento por la ubicación de estas zonas se necesitan distintos servicios sociales y públicos como son centros de educación, de salud, administración, movilidad, los cuales buscan satisfacer las necesidades de los habitantes (Concejo Metropolitano del DMQ, 2015).

Como antes explicamos esta constitución de diversos planes y políticas se dan subjetivamente a la necesidad de los distintos sectores que componen Quito, ya que como nos hemos podido dar cuenta no son los mismos dependiendo de los sectores en los que se encuentre la población.

Para hacer este proyecto de estatuto se hizo una previa evaluación y análisis de las políticas que se iban a establecer. La correcta evaluación de los valores políticos es importante, ya que este les otorga legalidad y legitimidad a las políticas; así también, establecer una cuidadosa evaluación de cada

uno de los artículos expuestos en este proyecto de estatuto es primordial ya que Quito ha tenido una serie de políticas, y normas para su planificación y desarrollo, hay que evaluar cada una de ellas de manera individual para establecer sus efectos, si estos son buenos o malos y si han ayudado o no al desarrollo. Y la intervención como ya hemos visto se crean niveles zonales, el metropolitano, zonal, y parroquial, el cual establece distintos mecanismos en cada uno de ellos, así también se pueden conformarse organizaciones barriales, que ayudan con el control de las normas que se van a establecer. Las mismas que van a ser las encargadas de regular las políticas que van a ayudar al desarrollo, ésta es una clara diferencia con los anteriores mandatos. Se enfoca en un nivel micro de mejoras, para con ello mejorar globalmente.

Al nosotros someter dicho diseño de políticas públicas en nuestros 4 enfoques podemos destacar el uso de la instrumentalización constitutivista para fomentar el diseño de las mismas. Al enfocarnos de manera particular en distintas zonas ayuda a que exista un mejor diseño territorial de la ciudad, y también a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, sin que éstos tengan exposición a cierto tipo de amenazas de cada zona, sin un uso correcto del suelo y poder cumplir con las necesidades básicas de cada zona.

En planificación territorial y uso del suelo el proyecto de estatuto plantea el aprovechamiento racional del uso del suelo, regular el mercado del suelo, procurar que la utilización del suelo atienda el interés colectivo, distribución equitativa de beneficios y cargas entre propietarios, participación activa de los vecinos en la elaboración y ejecución de los planes. La planificación de Quito se estipula de tal manera que los planes sean jerárquicos, donde los de inferior jerarquía no puedan modificar ni alterar previsiones superiores.

Los planes de Quito están establecidos de la siguiente manera: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ; Plan de Uso y Gestión del Suelo; Planes maestros sectoriales; Planes territoriales zonales; Planes territoriales

parroquiales y comunales; Planes de detalle; Planes especiales y de urbanización (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para MDMQ, 2020).

**El Plan de Ordenamiento territorial abarca la totalidad del territorio.**

- a) La estructura espacial general de clasificación, usos y afectaciones del suelo;
- b) La distribución de la red vial básica para la conexión entre las zonas metropolitanas y los cantones colindantes;
- c) La ubicación de infraestructuras generales y equipamientos básicos;
- d) La delimitación de áreas de protección ecológica, reservas naturales y similares;
- e) La delimitación de áreas con riesgos potenciales;
- f) Las reservas de tierras productivas; y,
- g) La estructura y roles de los asentamientos humanos.

Corresponde a la Administración Municipal elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial, que para entrar en vigencia es necesario ser aprobado por el Concejo Metropolitano. El Plan de Ordenamiento Territorial se elaborará en coordinación con los niveles de gobierno encargados de la elaboración de los planes zonales, parroquiales y comunales (Proyecto de Estatuto de Autonomía Para MDMQ, 2020).

Este plan se ha formulado por medio de nuestros cuatro niveles de análisis. Este plan está elaborado para cumplir con cada una de las problemáticas y necesidades que Quito, por ejemplo, una correcta movilización de los ciudadanos, que estos posean las vías adecuadas para que puedan circular libremente y de manera segura. También buscan que este plan mantenga una

correcta estructura de los asentamientos urbanos, que no estén contruidos en lugares donde pueda ser peligroso y atenten con la vida de los habitantes. Buscan que cada habitante obtenga servicios básicos de calidad, estableciendo zonas de construcción donde sea factible la llegada de estos servicios. También se establece un correcto uso del suelo, para poder tener áreas de recreación, y que la naturaleza se vea beneficiada, sin irrumpir en áreas de reservas naturales, preservando la correcta flora y fauna de dichas zonas.

Previamente Quito estuvo distribuido de manera que las élites estén separadas de la gente común, determinadas por agudos mecanismos de segregación social, donde las mismas tengan sus comodidades y recursos particulares. En un principio Quito se formó como una ciudad donde en el centro vivía la gente con más poder y más economía. Con la migración a la capital Quito se fue ampliando, y su estructura estuvo delimitada por lo que las grandes familias quiteñas deseaban. Posteriormente, la gran afluencia de gente hizo que Quito se mezcle y su planificación cambie. Si bien las élites han sido las que tienen el control al momento de planificación aun actualmente en sectores como Cumbayá e Ilaló, ahora el crecimiento se ha enfocado en una planificación más particular a las necesidades de todas las zonas que conforman Quito tanto el territorio urbano como rural, creando distintas redes viales, transporte, y brindando servicios a todas sus zonas.

En este caso se hace un correcto uso de la causalidad donde se buscan cada uno de los problemas específicos los mismos que son analizados para poder crear una norma que favorezca a las soluciones que se van a plantear. Este principio se enfoca en cumplir con todas las necesidades de la población particularmente. El plan 2015-2025 está primeramente dividido de manera tal que cada zona que conforma Quito, sea analizada de manera específica y cuidadosa, cada zona va a tener sus propias necesidades, lo que hace que las políticas sean distintas de una zona a otra. Cada problema va a ser solucionado de manera única, analizando políticas previas y si han sido factibles, para poder

mantenerla o cambiarla. El principio de causalidad nos permite analizar el problema directamente y enfocarnos en una correcta solución al mismo.

Como ya hemos establecido es constitutivista, las políticas se han visto implementadas de manera subjetiva ya que depende de la zona que se esté evaluando y se instrumentalice las políticas. Se ha mapeado los resultados previos para una posible implantación del proyecto del estatuto, donde se ha visto la mejor manera de solucionar problemas como tráfico, servicios básicos, construcciones riesgosas; examinando éstos se ha otorgado distintos niveles de análisis para poder solucionar cada uno de estos problemas por medio de la elaboración de este plan. Una observación de los procedimientos establecidos para la creación de políticas. La intervención está a cargo de distintos sectores cada uno establecidos para el correcto funcionamiento de estas políticas.

## **5. Conclusiones**

Quito ha sido una ciudad con un gran número de planes desde sus inicios, esto quiere decir que siempre ha existido un diseño de políticas públicas. Si bien antes este diseño estaba enfocado en las necesidades de las élites los últimos años ha requerido de un diseño diferente enfocado en la territorialización y las necesidades de toda la población sin dejar de lado a las necesidades de las élites. Empezando con el PMDOT 2012-2022 de Augusto Barrera, continuando con el PMDOT 2015-2025 de Mauricio Rodas los mismos que ha sido profundizados y continuados por el mandato de Jorge Yunda, dando paso a mejorar de la calidad de vida de la población enfocada en particularidades zonales de una ciudad tan compleja.

Se analizó el estatuto planteado por esta alcaldía, el cual se ha formulado desde la perspectiva de una ciudad con calidad de vida de los ciudadanos, mejores oportunidades, desarrollo y un ordenamiento territorial que preserve el patrimonio natural y cultural, desarrollo social, ambiental y económico, ciudad inteligente todas estas enfocadas en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible. Enfocarnos en estos aspectos hace que el diseño de las

políticas públicas tenga un correcto enfoque de los problemas para con ello enfocarnos en las soluciones idóneas, para que sean continuas, efectivas y eficaces.

Un correcto análisis del diseño de políticas públicas hace que en una ciudad tan compleja como es Quito se pueda enfocar en las distintas necesidades de la población, un uso adecuado de los enfoques analizados hace políticas eficaces, duraderas, de continuidad que favorecen a la ciudadanía quiteña. Quito desde sus principios ha sido ejemplo de modernización, desarrollo, cultura, y esto ha sido pilar fundamental tanto para el diseño de sus políticas como su territorialización y desarrollo. Este análisis nos ha demostrado que Quito es una ciudad que, si bien muchas veces no ha obtenido los resultados deseados por distintos factores, sus políticas han sido correctamente formuladas y diseñadas para que Quito sea una gran capital y una centralidad de desarrollo.

## 6. Referencias

Proyecto de Estatuto de Autonomía para MDMQ, 1 (2020).

<https://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/355-estatuto-autonomico-de-quito>

Bustamante, B., & Herrero, S. (2017). La clase dominante como determinante de la forma de Quito. *Bitácora Urbano Territorial, Volumen 27* (Número 3), 81–90.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/55932/pdf>

Cabrera, S. (2017). El Centro Histórico de Quito en la planificación urbana (1942-1992). Discursos patrimoniales, cambios espaciales y desplazamientos socioculturales. *Territorios, 36*, 189–215.

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5249>

Carrión, F. (1987). La política urbana del Municipio de Quito. In *Quito: Crisis y política urbana* (pp. 180–235). El Conejo.

Carrión, F., & Vallejo, R. (1992). Ciudades y políticas urbanas. *Ciudades y Políticas Urbanas En América Latina*, 143–170.

Cifuentes, M. (2016). Planificación urbana, modernización vial y cambios en la vida cotidiana de Quito: el caso del barrio San Blas, 1967-1973\*. *Procesos, 22*, 45–74.

Concejo Metropolitano del DMQ. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*.

del Risco, C., Álvarez, J., Gutiérrez, A., & del Risco, D. (2013). Neutralidad axiológica de la ciencia. Contribución a la reflexión. *Journal of Chemical Information and Modeling, 53* (9), 1689–1699.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: Concepto, Teorías y Métodos. In *Documentación Administrativa*. Anthropos.  
<https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>
- Hernández, A. (2019). El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico. *Cuadernos Del Cendes*, 102, 47–86.
- Herrera, F. (1986). Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones. *Estudios Internacionales*, 19, 125–132. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1986.15700>
- Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. *Fondo de Cultura Económica*, 4–10.
- Lahera, E. (2004). Política Y Políticas Públicas. *Políticas Sociales*, 95, 1–25.
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*.
- Peters, G. (2018). The logic of policy design. In *Policy Problems and Policy Design* (pp. 1–34). Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781786431356.00006>
- Peters, G. (2019). Las promesas del diseño de políticas públicas. *Cuadernos Del Cendes*, 102, 1–12.
- Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda. (n.d.). *Plan Metropolitana de Ordenamiento Territorial 2012-2022*.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Publica*, 1, 19–36.

