



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESTUDIO DE BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN ÁREAS URBANAS DE ECUADOR. ANÁLISIS DE LOS CASOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y GUAYAQUIL.

Autora

Antonella Lissette Salmerón Roben

Año
2017



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESTUDIO DE BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE
ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN ÁREAS URBANAS DE ECUADOR.
ANÁLISIS DE LOS CASOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y GUAYAQUIL.

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

Profesor Guía
Ryan J. Cobey

Autora
Antonella Lissette Salmerón Roben

Año
2017

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Ryan J. Cobey

1757057912

DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Hernán Escudero Martínez

1702400584

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.

Antonella Salmerón Roben

1310860414

AGRADECIMIENTOS:

A luz y columna vertebral de mi vida,
Betty Mejía Barreiro. Gracias infinitas
por siempre ser y estar.

A mi técnicamente disfuncional pero
feliz familia, por haber creído en mí.

A los amigos que encontré en el ca-
mino, por el amor.

A la fuerza, por estar conmigo.

DEDICATORIA:

A todos aquellos que viven al margen de la “legalidad”, desde los indocumentados hasta los “invasores”.
A los que luchan, y a mis madres por
vencer.

RESUMEN:

El siguiente trabajo investigativo tiene como objetivo brindar una lectura comparada sobre el estado de la articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Distrito Metropolitano de Quito y la ciudad de Guayaquil; en la implementación de políticas públicas sobre los asentamientos humanos informales en zonas urbanas. A la vez que devela el rol de la articulación como posible causa para la existencia de brechas en la implementación la política pública, utilizando para ello la metodología propuesta por el Grupo del Banco Mundial. Dicha metodología supone la revisión de la ley y su contrastación con documentos oficiales y entrevistas que reflejen la realidad después de la implementación de la normativa.

El periodo de tiempo analizado parte desde el 2013, año en que se puso en marcha el documento que rige la formulación de todas las políticas públicas en el país; el tercer Plan Nacional del Buen Vivir (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s.f.). En el proceso se realizó un *latent content analysis* de toda documentación escrita disponible que rige el proceso de regularización de asentamientos humanos informales, siendo los textos matrices: la Constitución de la República Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), y otros a nivel municipal.

Los resultados de la investigación demostraron que mientras el Municipio de Guayaquil articula sus competencias sobre el uso del suelo y la regularización de asentamientos humanos informales con el Gobierno Nacional; el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mantiene competencias exclusivas y privativas que se contraponen a la obligatoriedad de la articulación en la implementación de políticas públicas que propugna el Plan Nacional del Buen Vivir. Esto demuestra, que las brechas de implementación se originan desde la fase de formulación de la ley que asigna competencias y éstas se traducen en la desarticulación de los esfuerzos a nivel nacional y municipal.

Palabras clave: articulación, brechas de implementación, niveles de gobierno.

ABSTRACT:

The following research aims to provide a comparative analysis on the status of articulation between the National Government and the Decentralized Autonomous Governments of the Metropolitan District of Quito and the city of Guayaquil in the implementation of public policies on informal human settlements in urban areas. The research focuses; it reveals the role of articulation as a possible cause for the existence of gaps in the implementation of public policy, using the methodology proposed by the World Bank Group. This methodology involves an in-depth review of both national and local laws and its comparison with official documents and interviews that reflect the reality after the implementation of the regulations.

The period of time analyzed starts in 2013, the year in which the framework for the formulation of all public policies in the country was reformed; the Plan Nacional del Buen Vivir (the National Plan for Good Living). The study implements a latent content analysis of all available written documentation regarding the process of regularization of informal human settlements which includes primary texts such as the Constitution of Ecuador, the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization and others at the municipal level.

The results of the present study show that, while the Municipality of Guayaquil articulates its competencies with the national government regarding the use of the soil and the regulation of human informal settlements in urban areas; the Municipality of the Metropolitan District of Quito has exclusive and privative competencies that are not shared with those of the national government's overall urban agenda as established in the Plan Nacional del Buen Vivir. This demonstrates that the implementation gaps for these particular cases start at the policy formulation stage and, as such, results in a lack of articulation between both national and municipal efforts.

Key words: articulation, implementation gaps, levels of government

ÍNDICE

Contenido

1. INTRODUCCIÓN:	1
2. DESARROLLO DEL PROYECTO DE TITULACIÓN:	4
2.1. Estado del arte	4
2.1.1. Política pública y su ciclo	5
2.1.2. Implementación de la política pública	6
2.1.3. Rol de la articulación en la implementación	10
2.2. Metodología	12
2.3. Informe técnico	20
2.3.1. Conceptualización de la problemática	20
2.3.2. Sobre las competencias a nivel de Gobierno Nacional	25
2.3.3. Sobre las competencias a nivel del Distrito Metropolitano de Quito	26
2.3.4. Sobre las competencias del Municipio de Guayaquil	28
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:	30
4. REFERENCIAS:	34
5. ANEXOS:	40

1. INTRODUCCIÓN:

El número de asentamientos humanos urbanos informales (en adelante AHUIs), en América Latina va en ascenso, dirigiendo la atención de la ciudadanía al tipo de políticas públicas que se adoptan en torno a esta problemática. “Un número creciente de latinoamericanos se sigue adhiriendo a la informalidad: según estimaciones conservadoras, al menos uno de cada cuatro ciudadanos solamente tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales, generando una intensa proliferación de asentamientos informales en áreas urbanas” (Fernandes, 2008, p. 2). Las implicaciones del mencionado hecho van desde la carencia de servicios básicos, la ocupación ilegal, inequitativa o ilegítima de suelo público o privado, la construcción riesgosa sin planificación y la puesta en riesgo de ecosistemas vulnerables (Fernandes, 2008).

La presencia de esta anomalía en las principales áreas urbanas es una tendencia recurrente en países del Cono Sur, y en general, de toda América Latina. De hecho, para el 2004 se reportó que “al menos el 25 % de la población urbana vive en asentamientos informales, porcentaje que aumentó de 111 millones a 127 millones entre 1990 y 2001”. A su vez, el Banco Mundial afirmó en 2007, que “la tenencia informal ‘es común, y representa alrededor de un tercio de las propiedades residenciales’” (Fernandes, 2011, p. 16).

Frente a esto, el estudio de las políticas públicas y la efectividad de las mismas; se convierte en un elemento crucial para la delimitación de nuevas estrategias para regularizar las zonas en las que se encuentran los asentamientos informales. Existen diversos factores que influyen en la implementación de políticas públicas sobre la regularización de asentamientos urbanos informales, por ejemplo; “no es sorprendente que la evidencia demuestre que las iniciativas exitosas de regularización tienen que estar diseñadas para adaptarse a los hechos y antecedentes de cada asentamiento informal, en particular, y al contexto nacional en general” (Fernandes, 2008, p. 12) Esta adaptabilidad de la

política pública produce que los resultados de la misma puedan diferir según su nivel de implementación, ya sea ésta nacional o subnacional.

Como lo expone Arzubiaga, “la articulación Estado-Región es una relación compleja y difícil (...) se caracteriza por fracturas y discontinuidades, intereses diversos y serias falencias en el nivel de la coordinación” (Arzubiaga, 2001). Para observar la articulación que se da entre los actores nacionales y locales durante el proceso de implementación de una política pública, es preciso prestar especial atención al “modo en que los diversos actores del Nivel Local intervienen en este proceso mediante sus prácticas e interacciones” (Pérez, 2008, p. 3).

“El déficit de vivienda en Ecuador afecta hoy a más de 1,7 millones de hogares. La causa principal es la asequibilidad de la misma” (MIDUVI, 2015, p.3). Esto ha conducido a la búsqueda de alternativas como el compartir la vivienda con un mayor número de personas para el que fueron construidas, la autoconstrucción sin regulación ni control de calidad o la residencia en infraestructuras que no cuentan con los servicios básicos. No obstante, lo que ocurre en ciertas zonas urbanas, es que “los hogares han recurrido también a la invasión de tierras, lo cual conlleva inseguridad jurídica y dependencia de proveedores privados informales de servicios urbanos básicos” (MIDUVI, 2015, p. 3).

Las políticas públicas sobre AHUIs en zonas urbanas de Ecuador, son políticas sectoriales (SENPLADES, 2011) que dependen de la Constitución, los instrumentos internacionales en cuanto a derechos humanos ratificados por Ecuador como; la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Registro Civil, 2015), el PNBV (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017), las Agendas Sectoriales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GADs). A su vez, éstas se encuentran comprendidas dentro de la Política Nacional de Vivienda y bajo las ordenanzas distritales correspondientes. Además, cabe recalcar en los asentamientos informales son también llamados *invasiones* según el Art. 458 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización de Ecuador (Ministerio de Defensa, 2016), que otorga la

competencia administrativa y legal a los gobiernos autónomos descentralizados para enfrentar esta problemática.

Un aspecto relevante a tratar es la existencia del llamado Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), que es considerado un valor agregado en las políticas públicas sectoriales. Este enfoque brinda un marco conceptual común en cuanto a la igualdad, ya sea ésta: de interculturalidad, generacional, de género, de movilidad humana y de discapacidades (SENPLADES, 2011, p. 8). Se considera un valor agregado porque añade el concepto de sostenibilidad ambiental, además de seguir la línea del PNBV sobre la titularidad colectiva a los derechos constitucionales.

La realización de un estudio acerca de las políticas públicas sobre asentamientos humanos informales en áreas urbanas de Ecuador, brindará a la comunidad académica una perspectiva más amplia sobre los factores que efectivizan y diferencian la implementación de la política nacional de vivienda en el Distrito Metropolitano Quito y la ciudad de Guayaquil. Esto a su vez, cala más hondo en el análisis general de la implementación local de políticas públicas para así; observar específicamente el fenómeno llamado "*implementation gap*", entendido este, como el distanciamiento o la brecha existente entre una decisión política y la aplicación en la realidad" (Montenegro, 2015, p. 23). Es decir, se busca examinar la fase de implementación de políticas públicas sobre AHUIs para interpretar el panorama de la articulación entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Éste estudio es importante dada a la relativa novedad en el área de la implementación, ya que la literatura disponible sobre políticas públicas se ha concentrado mayoritariamente en el proceso de toma de decisión (Revuelta, 2007). A lo largo de esta investigación se considerará la articulación entre los actores como un factor decisivo en el desarrollo de la implementación de las políticas públicas que atañen al tema de AHUIs en áreas urbanas de Ecuador.

El hilo conductor de este documento inicia con la presentación de lo que se ha escrito en la academia en cuanto a estudios de políticas públicas, análisis de implementación y el rol de articulación en la misma. Seguido por la exposición

de la metodología utilizada, que en este caso es la propuesta por el Grupo del Banco Mundial. Más adelante, se brindará un informe técnico de la información levantada para finalmente llegar a las conclusiones y recomendaciones colegidas a partir de los resultados.

2. DESARROLLO DEL PROYECTO DE TITULACIÓN:

2.1. Estado del arte

A nivel social, la ciencia de las políticas públicas ha tenido como principal preocupación encontrar la metodología idónea que conduzca las decisiones y acciones estatales hacia mejores y más efectivas soluciones a los problemas o necesidades de la población, lo que Roth (2002) denominaría; las recetas para un buen gobierno. En el caso específico de políticas públicas sobre asentamientos humanos informales en zonas urbanas, el país se enfrenta ante la imperante necesidad e ineludible obligación de repensar sus estrategias y evaluar sus acciones, puesto que en la actualidad; “504.303 hogares urbanos viven en situaciones de informalidad o irregularidad en cuanto a la tenencia del suelo y condiciones de precariedad” (MIDUVI, 2015, p. 41).

Tomando lo anteriormente expuesto en consideración, es importante entender cómo estas políticas son implementadas a nivel municipal ya que desde la perspectiva del gobierno central existen problemas en la regularización del uso del suelo y vivienda. Esto se evidencia en Plan Nacional del Buen Vivir, que es el marco bajo el cual se crean todas las políticas públicas en Ecuador, y específicamente en sus Agendas Zonales 8 y 9 correspondientes a Guayaquil y Quito respectivamente se estipula que: “la ciudad de Guayaquil es el mayor polo de desarrollo de la Zona 8, con importantes actividades productivas (...) y extensos asentamientos urbano-marginales” (PNBV, 2013, p. 405). Y que en el Distrito Metropolitano de Quito, “otros problemas presentes son la presión social por el suelo urbanizable, el incremento de los asentamientos informales y en zonas de riesgos naturales” (PNBV, 2013, p. 409).

Es por este motivo que el presente documento busca observar la articulación entre los niveles de gobierno al momento de implementar políticas públicas

sobre AHUIs y así determinar si posibles problemas de articulación entre lo central y lo municipal derivan en brechas de implementación de las políticas públicas.

Para el estudio de brechas en la implementación de políticas públicas, es preciso en primer lugar definir qué son las políticas públicas y cuál es su ciclo para proceder a enfocarnos en lo que atañe a esta investigación que es la etapa de implementación y las brechas que pueden suscitarse en la misma. Más adelante, se ahondará en la conceptualización de las brechas de implementación y qué representa este fenómeno durante el proceso de implementación.

2.1.1. Política pública y su ciclo

El concepto de política pública debe estar intrínsecamente ligado al de solución de problemas (Birkland, 2015). Esto se debe a que las políticas públicas son instrumentos diseñados por actores políticos para resolver los problemas que aquejan a un conglomerado social. Luis Aguilar (1993) las concibe como “un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos” (SENPLADES, 2015, p. 10). Raúl Velázquez por su parte, las define como:

“un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velázquez, 2009, p. 8).

Birkland sostiene que lo que hace las políticas públicas sean precisamente políticas es el hecho de que estos instrumentos se desenvuelven en la esfera pública y buscan dar solución a problemas que son considerados como públicos de igual forma (Birkland, 2015). En consonancia, Lahera reafirma lo previo al sostener que “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2004, p. 7).

Es así que la problemática de los AHUIs en zonas urbanas es un asunto público, que requiere de regularización y control a través de la implementación

de políticas públicas. Sin embargo, antes de ahondar en aquello es preciso trazar a breves rasgos el proceso de las políticas públicas para poder partir desde la definición de implementación como tal.

La corriente teórica del ciclo de las políticas públicas data desde 1950 (Jann y Wegrich, 2007, p. 43) y postula que existe un proceso detrás de ellas, el mismo que sugiere secuencia y fases. Dicho proceso se compone de cinco “actividades esenciales” según (Wu y Howlet, 2010, p. 7) 1) establecimiento de una agenda, 2) formulación de la política pública, 3) toma de decisiones, 4) implementación y finalmente, 5) evaluación.

El establecimiento de la agenda requiere que los actores políticos identifiquen un problema y lo reconozcan como tal. A partir de este primer paso, un problema público requiere intervención pública (Jann y Wegrich, 2007, p. 45) y da lugar a la formulación de la política pública. Esta etapa comprende el desarrollo de alternativas que dirijan el curso del accionar gubernamental para responder ante la problemática planteada (Wu y Howlet, 2010, p.8). Si bien Wu y Howlet (2010) reconocen a la formulación y la toma de decisiones como etapas distintas, Jann y Wegrich sugieren que la formulación de la política pública y la toma formal de decisiones en cuanto a la misma son dos “sub-etapas en una sola etapa del ciclo de la política pública” (Jann y Wegrich, 2007, p. 48). Básicamente lo que las diferencia es que en la fase de toma de decisiones los actores que participan son aquellos oficialmente autorizados para adoptar lo que surge de la fase de formulación.

Este estudio se enfoca en la fase de implementación de la política pública ya que es ahí donde pueden evidenciarse las brechas de implementación y la articulación como un factor que las causa.

2.1.2. Implementación de la política pública

En lo que refiere a la etapa de implementación, ésta debe ser entendida como la actividad fundamental del ciclo de las políticas públicas. Esto se debe a que como lo exponen Wu y Howlet, es ahí donde la política “toma forma y efecto” (Wu y Howlet, 2010, p. 9). Es “lo que pasa entre la voluntad política que posee el gobierno de hacer algo o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo

de la acción” (Valencia, 2017, p. 16). En palabras de Mazmanian y Sabatier, citados por Hill y Hupe:

“La implementación es la ejecución de una decisión política básica (...) Idealmente, esa decisión identifica el problema a ser resuelto, estipula los objetivos a perseguir, y en alguna forma estructura el proceso de implementación” (Hill y Hupe, 2002, p. 7).

La implementación es por ende, la transformación de lo dispuesto en papel a acciones y medidas tangibles diseñadas para dar respuesta a una problemática dentro de la agenda gubernamental.

Finalmente, en la etapa de evaluación la actividad es más bien crítica y dirige la atención de los actores políticos a los resultados esperados frente a los obtenidos. Usualmente esta fase puede derivar en el reinicio del ciclo a través de la reformulación de la política como resultado de la experiencia y desenlace lo previamente implementado (Jann y Wegrich, 2007, p. 54).

Es necesario también ahondar en lo relativo a los estudios sobre la implementación de las políticas públicas. Esta esfera del análisis de políticas públicas es relativamente nueva, ya que se suponía que luego de la formulación de una política pública ésta sería aplicada directamente y obtendría el resultado esperado (Revuelta, 2007). Younis y Davidson consideran a su vez que la implementación de las políticas “ha sufrido por mucho tiempo de un enfoque de ‘caja negra’ dado a que se ha asumido que las decisiones políticas eran automáticamente llevadas a cabo a través del sistema de implementación como era la intención y con los resultados finales esperados” (Younis y Davidson, 1990, p. 3).

Pressman y Wildavsky llamaron la atención de la comunidad académica hacia el estudio de la implementación por primera ocasión con su libro *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, en 1973 (Pressman y Wildavsky, 1973). Y a pesar de que estuvo en apogeo la discusión en torno a la implementación a lo largo de la década de 1970 hasta 1980 (Hill y Hupe, 2002); estos autores sostienen que es preciso retomar el debate.

En la actualidad, el número de académicos interesados en develar las intrincaciones del proceso de implementación ha aumentado ya que como alega Peters “además del impacto directo que la implementación tiene sobre la distribución de los beneficios y costos entre los miembros del público, la implementación (...) también afecta la legitimidad general y la capacidad política de todos los sistemas políticos” (Peters, 2015, p. 83). De la misma forma, Winter (2011) manifiesta que he aquí el motivo del renacimiento del interés por esta etapa del ciclo de la política pública.

Es relevante de igual forma, exponer el hecho de que la etapa de implementación posee su propio ciclo. Matsunaga y Magdy (2015) utilizaron el análisis del ciclo de la implementación para observar las acciones requeridas al momento de implementar una política pública y así; evaluar debilidades sistemáticas dentro del ciclo de implementación que podrían derivar en el fenómeno llamado *implementation gap*. Pero antes de pasar a esta discusión, se procederá a presentar la propuesta que Matsunaga y Magdy (2015) retoman de Brinkerhoff y Crosby (2002) para explicar el ciclo de la implementación.

Como puede ser visto en la *Figura 1* sobre el Ciclo de Implementación, en primer lugar se encuentra la formulación de un plan de implementación; seguida de la legitimización, el cabildeo o lobby, diseño organizacional y modificación, movilización de recursos y acción, y finalmente el monitoreo y evaluación. En cuanto a la legitimación, se trata de posicionar la política como “importante, deseable y valiosa” (USAID, 2017). El cabildeo o lobby puede entenderse como ganar apoyo activo de grupos sociales y políticos del público que perciben esta política como beneficiosa. El diseño organizacional comprende actividades como ajustar el plan de implementación a la estructura institucional del gobierno y la asignación de responsabilidades a los entes implementadores. La movilización de los recursos económicos y de capital humano que se requieren para la implementación es el penúltimo paso que permite pasar de la “intención al resultado” (USAID, 2017) a través de la acción. Finalmente, el monitoreo y evaluación de la implementación dan lugar al reinicio del ciclo a partir de la identificación de falencias o limitaciones en la

implementación que implican la reformulación del plan de implementación; “con el objetivo de mejorar continuamente el proceso” (Matsunaga y Magdy, 2015, p. 8).



Figura 1. Ciclo de Implementación. Tomado de Matsunaga y Magdy, 2015, p. 9

En base a lo anterior, se puede afirmar que la etapa de implementación de una política pública tiene su propio ciclo y que éste es sujeto de estudio por sí mismo. Brynard, por su parte logra enlistar cinco variables comunes que afectan el proceso de implementación. Primeramente, el contenido de la política y cómo éste busca impactar en el público y qué reacciones genera en el mismo. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta el contexto institucional y el estado de las relaciones entre los actores involucrados durante la implementación. Luego, el compromiso de implementación que a su vez se ve afectado por otras variables. En cuarto lugar, la capacidad del sector público para proveer cambios en la política y por último, que el gobierno considere los grupos de interés afectados (Matsunaga y Magdy 2015, p. 9).

Para la realización de este estudio es necesario enfocarse más bien el contexto institucional y la dinámica de las interacciones entre los actores

implementadores involucrados. Con respecto a la concepción de implementación y los factores que pueden desviarla, Montenegro sostiene que:

“la implementación no era el paso intermedio entre las ideas y la puesta en práctica, porque intervenían otra serie de factores vistos desde una postura administrativa y burocrática que influían en la formulación de política pública, entre ellos: distintos intereses, rutina en los procedimientos, desorganización y desarticulación de las instituciones o agencias, escasa dirección y control para lograr una ejecución efectiva, ‘conflictos intergubernamentales, distorsiones burocráticas, resistencias locales’” (Montenegro, 2015, pp. 27-28).

Para los propósitos investigativos de este trabajo, se ahondará únicamente sobre la articulación entre las instituciones o agencias como factor que desvía el proceso de implementación de las políticas públicas.

2.1.3. Rol de la articulación en la implementación

En lo que respecta a la articulación entre los niveles de gobierno, es necesario en primer momento conceptualizarla. Para ello, Cravacuore, Ilari y Villar nos brindan la siguiente definición:

“(...) la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación)” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004, p. 21).

Entonces, la articulación debe ser entendida como el nexo que existe o no en la interacción de dos entes implementadores de una política pública. En Ecuador, la articulación entre los niveles de gobierno es uno de los objetivos perseguidos por el Plan Nacional del Buen Vivir ya que se sostiene que éste contribuye a “lograr una efectiva articulación y diálogo entre los diferentes niveles de

gobierno para avanzar en la reforma del Estado, la democratización a lo largo del territorio y la creación de un aparato estatal eficiente, representativo, justo e incluyente” (Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, p. 4).

En efecto, la articulación es entendida por el PNBV “como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas” (SENPLADES, 2013, p. 34) y para ello, “el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) prevé instrumentos de planificación subsidiarios que permitan la implementación del Plan, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio” (SENPLADES, 2013, p. 34) .

Por otra parte, Cravacuore, Ilari y Villar apuntan hacia dos razones principales por las que la articulación es importante en la interacción entre los actores involucrados en la implementación de una política pública. En primer lugar, porque evita “contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución. La segunda razón es la que tiende a evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar, tratando de que las acciones de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004, p. 21). Es decir, los niveles de gobierno deben articularse con el fin de mantener consonancia y complementariedad en las medidas que implementan para así alcanzar los resultados esperados de las mismas.

Montenegro sostiene que la articulación demanda ciertas acciones provenientes de los implementadores en cuestión, por ejemplo; “exige de los representantes institucionales un proceso constante de aprendizaje sobre el fenómeno y su dinámica, con el fin de retroalimentar tanto desde el nivel central como desde los subniveles gubernamentales, la información necesaria para la toma de decisiones acertadas” (Montenegro, 2015, p. 57).

2.2. Metodología

A continuación se entrará en la discusión sobre la brechas de implementación o *implementation gap*. El Banco Mundial ha definido las brechas en la implementación como “la diferencia que existe entre la ley escrita y la ley en práctica” (Banco Mundial, 2015). Esta investigación busca dar con las posibles brechas de implementación en las políticas públicas a nivel nacional y municipal en torno a la problemática planteada.

De igual forma, el Banco Mundial (2015) sostiene que la medición de las brechas de implementación nos acerca a reducirlas. Además, el Grupo expone su teoría de cómo medir el *implementation gap* y la compara con lo que acostumbraba a hacerse anteriormente. En el pasado, se solía medir las brechas de implementación basados en la evidencia anecdótica provista por el público que se quejaba de una brecha y se designaba a un experto extranjero para que diera cuenta de la misma e hiciera sus recomendaciones al gobierno en vistas de reducirla. Sin embargo, este sistema no era lo suficientemente preciso tanto como para documentar como para dar solución a la problemática de los *implementation gaps*; razón por la que el Grupo del Banco Mundial ha diseñado una metodología denominada process maps o mapeo de procesos.

La forma en que esta metodología funciona es la siguiente:

- A. Expertos legales crean un documento llamado *De jure map*, mismo que se compone de una medición del número y tipo de procedimientos requeridos por la ley incluyendo los límites de tiempo establecidos para cada fase de la implementación.
- B. Luego del *De jure map*, los expertos crean un *De facto map* para medir lo que en realidad pasa en cada fase. Este tipo de documento se realiza a través de la realización de un cúmulo de entrevistas con abogados u oficiales experimentados en el caso a analizar o en la fase que se está estudiando; al igual que ciudadanos con experiencia reciente de navegar estos procesos.
- C. Estos dos documentos revelan el *implementation gap* ya que muestran dónde y cómo es que la realidad se distancia de la ley. Se cuestionan i.

si los expertos pasan los requerimientos en práctica, ii. dónde y cuándo se dan los llamados “cuellos de botella” o retrasos, iii. si existen lagunas de monitoreo o si existe carencia de regulación, y, por último, el tipo de problemas que ocurren que logran afectar la efectividad de la ley (Banco Mundial, 2015).

Cabe resaltar que debido al carácter reciente de esta metodología no existen estudios anteriores que la hayan utilizado en casos a fines. Por ende, ésta es la primera vez que se la utiliza en un análisis de políticas públicas de interés social como las relacionadas a AHUIs urbanos.

Retomando ahora lo respectivo a la articulación y sobre cómo ésta puede afectar los procesos comprendidos en la etapa de implementación de una política pública, la descentralización de la misma “es uno de los puntos neurálgicos de la articulación interinstitucional” (Montenegro, 2015, p. 81). Lo que sugiere que si a partir del Gobierno Central se toman medidas descentralizadoras en materia de política pública, en teoría debería existir una mejor articulación ente los niveles de gobierno. Más allá de esto, Montenegro reconoce a la información como la herramienta articuladora por excelencia, ya que el intercambio de información entre niveles de gobierno deriva en una mayor intercomunicación de las acciones y decisiones en los distintos niveles (Montenegro, 2015, p. 89). El entendimiento sobre este instrumento y el rol que posee en los procesos de articulación será útil para exponer la situación que atañe al caso de estudio.

Tomando en consideración la percepción de Peters (2015) sobre la importancia de la implementación de las políticas públicas dado al gran impacto de la misma en la distribución de costos y beneficios entre la población. Teniendo en cuenta también que la carencia de articulación entre los actores implementadores de una política pública desvía la implementación de ésta (Montenegro (2015), y que aquello podría derivar en brechas de implementación; o sea en un distanciamiento entre los resultados esperados y los obtenidos (Jann y Wegrich, 2007).

Considerando lo previo y sumando el hecho de que los AHUIs constituyen en sí mismos una problemática social que en América Latina afecta a cerca del “25 % de la población urbana” (Fernandes, 2011, 0. 14) dado a que en esta región “casi el 80% de su población vive actualmente en ciudades” (Hábitat, s.f.) y “en Ecuador, la población urbana en 1970 correspondía al 39,5%, mientras que para 2010 subió al 62,7% con una población total de 14’483.499 habitantes, y según proyecciones del INEC aumentará al 64% en 2020. Con ello, el Ecuador se habrá transformado en un país predominantemente urbano invirtiendo la distribución entre la población urbana y rural de los años 70s.” (Hábitat, s.f.); es importante esclarecer la situación de los AHUIs en los principales centros urbanos de Ecuador:

El presente trabajo investigativo pretende estudiar cómo las acciones individuales de los gobiernos municipales de Quito y Guayaquil en conjunto a sus interacciones con el gobierno central derivan en posibles brechas en la implementación de políticas públicas en cuanto a asentamientos humanos informales urbanos. Además, esclarecer el rol de la articulación entre los niveles nacional y municipal y su influencia en la existencia de posibles brechas de implementación en las políticas públicas del Distrito Metropolitano de Quito y la ciudad Guayaquil. Para ello, se deberá responder a dos preguntas principales: ¿cuáles son las competencias municipales para la implementación de políticas públicas en torno a esta problemática?, y ¿cómo se articulan éstas a las competencias del gobierno central?

Para ello, se realizará un *latent content analysis* con el fin de identificar dentro de las políticas nacionales y municipales de vivienda, desarrollo, u organización territorial; cuáles son las que buscan dar respuesta al tema de la informalidad de los asentamientos humanos en zonas urbanas y cómo se conceptualiza esta problemática. Así mismo, se procederá a utilizar los postulados de teorías sobre el fenómeno llamado *implentation gap* para estudiar la fase de implementación de políticas públicas en cuanto a asentamientos humanos urbanos informales y así observar las posibles brechas existentes entre el diseño y la implementación de las mismas. El método que se utilizará para

dicho cometido, es el propuesto por el Banco Mundial, anteriormente presentado en el este documento, en el que se ahondará en las próximas páginas. Posteriormente, se expondrá el enfoque de la investigación, mismo que tendrá una perspectiva *Top-down* para facilitar la observación de los niveles de articulación entre el gobierno central y los gobiernos municipales.

El enfoque *Top-down* fue elegido ya que:

“comienza con el análisis de la toma de decisiones-usualmente un estatuto-, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas (...); b) el logro de los objetivos a través del tiempo; c) los factores que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política” (Revuelta, 2017, p. 12).

Este orden de análisis es preciso para facilitar la observación del nivel de articulación que existe entre el gobierno central y sus unidades subnacionales, o gobiernos locales en la implementación de las políticas públicas que son diseñadas a nivel central.

Con respecto a los elementos que analiza el enfoque *top-down* en esta investigación, primero; el comportamiento de los burócratas no puede ser medido cuantitativamente debido a las limitaciones mismas de la ciencia social. Sin embargo, es preciso recalcar el hecho de que dicho comportamiento puede ser analizado a partir de las experiencias que comparten los burócratas de mayor rango implicados en la implementación de políticas públicas concernientes a los AHUIs. Con mayor rango se hace referencia a que los entrevistados son individuos que se encuentran en puestos de dirección en las entidades implementadoras a estudiar. En segundo lugar, el logro de los objetivos a través del tiempo es observable en documentos como informes realizados por las entidades implementadoras de las políticas públicas.

Cabe recalcar que en Ecuador, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LOTAIP) estipula en el inciso m del Art. 7 que

todas las instituciones del Estado deben difundir “a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución (...) mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño” (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2015).

Finalmente, se presentarán a brevedad las razones por las que el tema de investigación fue delimitado a la vez que se explica cómo éste se articula con los postulados teóricos escogidos para el desarrollo de la metodología de estudio.

Un *latent content analysis* puede ser entendido como “un método de investigación para la interpretación subjetiva del contenido de texto escrito a través del proceso de codificación de clasificación sistemática y la identificación de temas y patrones” (Hsieh & Shannon, 2005, p.1278). Es decir, los datos que se buscan son primero codificados y luego de esto, identificados en las fuentes de información escrita que dan cuenta de ellos. Esto con el afán de identificar la presencia de los datos y cómo éstos crean temas de discusión, esferas y patrones de acción.

Para fines de este trabajo investigativo, el *latent content analysis* se realizará a los documentos legales que rezan sobre las competencias gubernamentales tanto a nivel nacional como municipal. La información que se busca obtener de dichos documentos es la relacionada a la articulación entre los agentes implementadores de políticas públicas sobre AHUIs urbanos, y la relación que tiene dicha articulación en la etapa de implementación de las mismas. El proceso para aplicar este método ha sido el siguiente;

1. Se codificó la data a investigar, siendo ‘articulación’ una palabra fundamental para el análisis de la evidencia escrita a disposición.
2. El material de texto a estudiar se constituye fundamentalmente en documentos legales que prescriben las competencias del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Municipales de Quito y Guayaquil en cuanto a la implementación de políticas públicas sobre AHUIs en zonas

urbanas. Sin embargo, también esto incluye las transcripciones a entrevistas realizadas a burocráticos competentes en el tema.

3. Mediante la el análisis de lo previamente expuesto, se llegarán a conclusiones sobre el panorama de la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales en cuestión; y sobre cómo esto influye en la implementación de políticas públicas sobre AHUIs en zonas urbanas.

Esto se complementará con la metodología propuesta por el Banco Mundial (2015) de la siguiente forma:

- 1) El *De jure map* previamente mencionado tomará forma de tres tablas que contienen el número, nombre y explicación de las leyes que rigen la problemática planteada. Son tres tablas dado a que se dividen por nivel de gobierno y su competencia siendo el cuadro 1 sobre las competencias del Gobierno Nacional, y los cuadros 2 y 3 sobre las competencias de los municipios de Quito y Guayaquil respectivamente. Y éstas serán realizadas utilizando el latent content analysis para extraer solo los documentos que atañen a la articulación entre los niveles de gobierno.
- 2) El *De facto map* se constituirá de todos los documentos institucionales y las transcripciones de entrevistas disponibles que muestran la información existente sobre el panorama de la articulación entre los niveles de gobierno. Y a partir de éstos, se emitirán apreciaciones generales sobre la realidad en la fase de implementación de las políticas.
- 3) Con dicha información se podrá llegar a conclusiones sobre las brechas de implementación en la política pública y se cuestionará: i. Si los implementadores cumplen con todas sus competencias, ii. En qué puntos de la implementación se pierde o se disminuye la articulación entre los implementadores, iii. Si existe monitoreo a lo largo de la fase de implementación y iv. Posibles causas de la carencia de articulación entre los niveles de gobierno. .

Este análisis se enfocará en el punto tercero sobre la articulación entre los entes implementadores de políticas públicas como el factor que impacta la política y sus resultados; causando brechas de implementación. Finalmente, se prescindirá del análisis sobre la reformulación de la política en esta investigación y se recomendará la realización de otro estudio para esto.

El periodo a ser analizado va desde el 2013 hasta el 2016, siendo el motivo principal la adopción y puesta en marcha del tercer Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) en el año 2013 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s.f.). Esto se debe a que el PNBV contempló la reforma del Plan Nacional de Vivienda (PNV) y por consecuencia, la reforma integral del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); normativa que regula el ejercicio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, estableciendo espacios de coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Es decir, a partir del 2013 se reconfiguraron las instituciones estatales encargadas y las políticas públicas en torno a la problemática de los asentamientos humanos informales en zonas urbanas. Es necesario tomar en cuenta, que si bien el periodo a analizar es de corta precedencia éste responde a modificaciones en la ley que cambian la dinámica en cuanto a la implementación de políticas públicas sobre los AHUIs.

Si bien el periodo analizado podría considerarse en esencia corto para la implementación íntegra de las reformas y cambios normativos en torno al tema. Sin embargo, éste responde a la necesidad de analizar los documentos legales que rigen la problemática de los AHUIs a la luz del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir. Esto se debe a que dicho documento es el documento macro que rige la formulación e implementación de todas las políticas públicas en Ecuador.

Los casos de estudio escogidos fueron la ciudad de Guayaquil y el Distrito Metropolitano de Quito debido a que éstos son los más grandes centros urbanos del país, y los que “con sus respectivas conurbaciones, concentran el 44,23% de la población urbana a escala nacional, con 24,89% (2 350 915 habitantes) y 19,34% (1 816 506 habitantes), respectivamente” (Secretaría

Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015). Hecho que posiciona a estos dos casos, como relevantes para la realización de este tipo de estudio.

Este estudio será descriptivo, puesto que busca describir el proceso de implementación de las políticas públicas y las interacciones entre gobiernos municipales con el nacional para así esclarecer el panorama de la articulación que existe entre éstos. También es de naturaleza hermenéutica, “hermenéutica viene del vocablo griego *hermeneia* que significa el acto de la interpretación” (Cárcamo, 2005, p. 206). Lo que implica que la interpretación del investigador en cuanto a la información disponible en “los textos a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual” (Cárcamo, 2005, p. 207) da forma a la investigación e influye en los resultados que ésta arroja.

A la vez, será de tipo documental ya que utilizará los elementos disponibles en todas las instituciones y entidades estatales involucradas en proceso de implementación de la política nacional de vivienda y demás políticas públicas en cuanto a AHUIs informales en zonas urbanas. Ésta investigación estará basada en el estudio de los casos de Quito y Guayaquil, contraponiendo sus experiencias y resultados de la implementación de las políticas en discusión enfocados en el aspecto de la articulación de estos municipios con el Gobierno Central. De esta manera podrá constatarse si existen o no brechas en la implementación de las distintas políticas públicas en torno a la problemática anteriormente expuesta.

Los instrumentos de investigación a utilizar serán: la recopilación y análisis de contenido de documentos que contengan la normativa pertinente a las políticas públicas sobre AHUIs en zonas urbanas; entrevistas a los actores de gobierno a nivel nacional y municipal sobre sus experiencias y perspectivas en cuanto a la implementación de políticas públicas. En su mayoría, los documentos necesarios para la realización de este estudio se encuentran disponibles en las plataformas web de las instituciones estatales encargadas. Según lo estipula el Art. 6 del Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2015). Algunas de las fuentes a consultar serán: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Secretaría Nacional de Planificación y

Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional del Buen Vivir, Plan Nacional de Vivienda, la Estrategia Territorial Nacional, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Municipio de Guayaquil, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Esto nos brinda la información necesaria para entender la primera parte de la investigación que atañe a las brechas de implementación. Y se complementará esto con entrevistas a funcionarios clave en los procesos de implementación tanto a nivel nacional como a nivel local. La elección de los entrevistados fue llevada a cabo con un enfoque de *purposive selection* (Cobey, 2012, p. 19). Es decir, se eligieron individuos a propósito del rol que tienen en el gobierno central o municipal (según corresponda) para responder preguntas concernientes a la articulación entre los niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas en cuestión.

2.3. Informe técnico

La existencia de los asentamientos humanos informales puede remontarse a la existencia de las ciudades mismas. Esto debido a que la ocupación informal del suelo urbano responde a una serie de factores determinantes como por ejemplo los flujos migratorios que empujan a la expansión de las urbes. No obstante, dicha expansión no se enmarca siempre en la planificación y legalidad. Y es que la adquisición del suelo depende “de mecanismos que responden a una dinámica estructural económica del mercado de suelo y el inmobiliario, cuya dinámica de oferta y demanda ha conllevado a una serie de problemas, como la presencia del mercado informal de tierras” (Ochoa y Kilpleer, 2011, p.4).

2.3.1. Conceptualización de la problemática

Para entender la dinámica de interacción entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados de Quito y Guayaquil en la implementación de políticas públicas concernientes a AHUIs urbanos; se debe en primer lugar esclarecer cuáles son las concepciones que los distintos niveles de gobierno poseen con respecto a la problemática planteada. Es decir, enmarcar conceptualmente la problemática que da pie a esta investigación. Y

en segundo lugar, cuáles son las competencias que tienen el Estado y los GADs.

Los asentamientos humanos urbanos informales son reconocidos por el Gobierno Nacional Ecuatoriano a través de su Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “como poblaciones asentadas en las periferias de la ciudad en condiciones de precariedad, con acceso restringido a servicios, en áreas ambientalmente vulnerables o en situación de riesgo. Se caracterizan por presentar irregularidad en cuanto a la tenencia del suelo, es decir, carecen de un título formal que los presente como propietarios (dueños) del bien, sin embargo tienen la posesión (sin ser dueños habitan y usufructúan) del mismo” (MIDUVI, 2015, p. 36).

En este contexto, Ecuador es un país signatario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Registro Civil, 2015); documento que en su Art. 25 reconoce a la vivienda como un derecho fundamental (Registro Civil del Ecuador, 1948). Así mismo, al ser un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas desde el año 1945 (ONU, s.f.) Ecuador ha participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat y en 2016, Quito fue la sede de Hábitat III; en la que 193 naciones suscribieron la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III, 2016). Hecho que evidencia la importancia de este tema no solo en la agenda nacional sino también internacional del país.

Frente a eso, el Distrito Metropolitano de Quito en su Ordenanza 147/2016 Sobre el Proceso de Regularización del año 2016 en el inciso 1 del Art. 3 concibe que los asentamientos humanos de hecho y consolidados “son asentamientos cuyo fraccionamiento o división, trama vial y distribución de las áreas verdes y de equipamientos, no ha sido aprobado por la municipalidad, de tal forma que no ha considerado el planeamiento urbanístico metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo mitigable, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos” (Municipio de Quito, 2016).

No obstante, en el Distrito Metropolitano de Quito existe una distinción especial para los asentamientos humanos de hecho y consolidados precarios. Estos son entendidos como asentamientos humanos “que se caracterizan por tener un acceso inadecuado al servicio de agua potable, a infraestructura y saneamientos, una cualidad estructural reducida en la vivienda, superpoblación, y un estatus residencial precario” (Municipio de Quito, 2016).

Por otra parte, el Municipio de Guayaquil reconoce a los asentamientos humanos informales como asentamientos humanos de hecho consolidados, y éstos a su vez son entendidos como “aquellos asentamientos humanos masivos compactos y existentes en una proporción superior al 70% de su área de ocupación, y virtualmente inamovibles, so pena de grave afectación a las familias que habitan en tales asentamientos” (Municipio de Guayaquil, Gaceta Oficial N° 46, 2016, Art. 2).

El *latent content analysis* fue necesario para identificar en qué textos se encontraba la palabra articulación en el contexto la interacción entre el gobierno nacional y los municipios en cuestión. Con base a esa revisión y con el fin de ilustrar las competencias mencionadas, las siguientes Tablas las dividen por 1) nivel de gobierno, 2) nombre y/o número de ley, 3) artículos o partes de los textos escritos que son relevantes para la investigación.

Tabla 1
Competencias del Gobierno Nacional

<p>1. Constitución de la República del Ecuador</p>	<p>“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.</p> <p>Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna. El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda” (Asamblea Nacional, s.f.).</p>
<p>2. Plan Nacional del Buen Vivir</p>	<p>“Instancia de coordinación territorial: Corresponde al proceso que permite la particularización de lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional para cada una de las zonas de planificación, así como también la coordinación y articulación de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales. El instrumento de coordinación de la planificación de esta instancia es la Agenda Zonal, y los actores vinculados a la misma son los participantes del gabinete zonal” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2013)</p>
<p>3. Programa Nacional de Vivienda</p>	<p>Entidad ejecutora: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI, a través de la Subsecretaría de Vivienda.</p> <p>Cobertura y localización: A nivel Nacional (MIDUVI, 2015).</p> <p>Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Informales.</p>

4. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización	<p>“Art. 458.- Control de invasiones y asentamientos ilegales.- Los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables.</p> <p>Art. 594.- Expropiación de predios para vivienda de interés social” (Ministerio de Defensa, 2016).</p>
---	--

Tabla 2

Competencias del Distrito Metropolitano de Quito

1. RES A10/2010	El Municipio de Quito crea la Unidad Especial Regula tu Barrio.- adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (Subía, 2017).
2. ORDENANZA 147/2016 SOBRE PROCESO DE REGULARIZACION	Se define la problemática de asentamientos humanos y se define el proceso de regularización de las mismas (Distrito Metropolitano de Quito, 2016).
3. ORDENANZA 055/ 2015 SOBRE EXPROPIACION ESPECIAL	Establece el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos (Distrito Metropolitano de Quito, 2015).
4. Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito	1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa (Municipio de Quito, 2011).

Tabla 3

Competencias del Municipio de Guayaquil

1. Reglamento Orgánico Funcional de la Municipalidad de Guayaquil	Otorga las competencias al Departamento de Ordenamiento Territorial-Departamento de Terrenos.
2. Ordenanza Especial de Regularización de los Sectores Definidos en la Presente Normativa Municipal. Gaceta Oficial N°46.	Define la problemática de asentamientos humanos y se define el proceso de regularización de las mismas.
3. Decreto Ejecutivo No. 433	Delimita espacios Geográficos Nacionales Reservados que estarán bajo el control de las Fuerzas Armadas (Registro Oficial, 2007).
4. Decreto Ejecutivo No. 607	Se incluye la declaratoria del Plan Hidráulico del Acueducto de Santa Elena como Área Reservada de Seguridad en la “Delimitación de Espacios Geográficos Nacionales Reservados que estarán bajo el control de las Fuerzas Armadas” (Registro Oficial, 2011).

2.3.2. Sobre las competencias a nivel de Gobierno Nacional

Tomando en consideración las competencias antes expuestas, se puede identificar una bicefalia en cuanto a la división de las competencias referentes a la formulación e implementación de políticas públicas sobre los AHUIs. Ya que en una primera instancia el Estado Ecuatoriano está constitucionalmente facultado para ejercer “la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda” (Constitución del Ecuador, 2008). Y frente a esto, las políticas de hábitat y vivienda están

fundamentalmente ligadas a la problemática de los asentamientos humanos informales en zonas urbanas. En segundo lugar, sobre la cuestión territorial el Plan Nacional del Buen Vivir (2013) establece que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados deben articular sus acciones a través de las Agendas Zonales de trabajo estipuladas por el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

Además, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda implementa la Política Nacional de Vivienda que reconoce la invasión de tierras como un problema que aqueja a la ciudadanía. En sí, la PNV formula un proyecto habitacional que pretende dar respuesta los AHUIs desde el gobierno nacional. A su vez, el MIDUVI cuenta con la Secretaría Técnica para la Prevención de Asentamientos Humanos Informales (STPAHI), una institución del Estado cuyo único fin es ocuparse de los AHUIs a nivel nacional. Pero a la vez, el COOTAD establece que será una competencia de los GADs el control de invasiones y asentamientos ilegales. Razones por las que puede concluirse que las competencias no se remiten a un solo implementador de políticas públicas y que la articulación entre ellos es fundamental.

De igual forma, el Estado Ecuatoriano con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ha emprendido iniciativas tales como el establecimiento de un Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV) para reforzar y otorgar financiamiento a las actividades del MIDUVI. Dicho Sistema hasta el momento ha financiado el Programa de Apoyo al Sector Habitacional I y II. En la misma línea, se aprobaron: el Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda por US\$100 millones, la creación del Sistema Integral de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda (SIIDUVI) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano — PNDU (2679/OC-EC) para invertir US\$71 millones en las zonas marginales de Guayaquil (MIDUVI, 2015, p. 4).

2.3.3. Sobre las competencias a nivel del Distrito Metropolitano de Quito

A continuación, se presentarán ciertas consideraciones sobre las competencias de los gobiernos municipales en cuestión. En primer lugar, la figura de Distrito

Metropolitano (DM) constituye un tipo de GAD diferente al de Municipalidad, ya que el DM es un régimen especial según el Art. 242 de la Constitución del Ecuador. Y como tal, se le reconoce la competencia exclusiva y privativa de regular el uso del suelo según lo establece el Art. 2 inciso 1 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (Municipio de Quito, 2011).

El COOTAD en su Art. 113 define como competencias exclusivas “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (Ministerio de Defensa, 2016). Es decir, el DM de Quito no se ve en la obligación de articular sus acciones con las del gobierno nacional según la ley que lo rige específicamente. Pero por otra parte, el COOTAD afirma que la gestión de las competencias exclusivas puede ser concurrente, lo que derivaría en competencias concurrentes. Las “competencias concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente” (Ministerio de Defensa, 2016).

Ahora bien, el Municipio de Quito tiene una entidad adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana llamada Unidad Especial Regula tu Barrio cuyas funciones son: “canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal en la tierra. La UERTB de forma general, está encargada de regularizar asentamientos informales que existen en todo el Distrito Metropolitano de Quito” (Subía, 2017). La mencionada Unidad fue creada por Resolución A10/2010 y cuenta con autonomía administrativa, por lo que se desenvuelve de esa forma.

Según lo expuesto por la Directora de esta Unidad, ésta no trabaja directa ni indirectamente con alguna institución del Estado (Subía, 2017). Es decir, el DMQ no articula sus acciones con ninguna entidad del Gobierno Nacional. El motivo detrás de esto es una vez más la competencia exclusiva y privativa del Municipio de Quito al ser Distrito Metropolitano. No obstante, esto desconoce la

existencia de las Agendas Zonales de trabajo que propugna el PNBV como mecanismo articulador entre los niveles de gobierno.

En cuanto a la situación de los AHUIs en el Distrito Metropolitano de Quito, la municipalidad no cuenta con la cifra exacta de cuántos asentamientos existen actualmente. En realidad, se prevé levantar esa información a lo largo del presente año (Subía, 2017). Adicionalmente, la Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares no tiene una sucursal u oficina en la ciudad de Quito; hecho que nos brinda una idea en cuanto al panorama de articulación entre dicha entidad y el Municipio de Quito si se toma como referencia el intercambio directo de información entre los dos agentes implementadores (Montenegro, 2015).

2.3.4. Sobre las competencias del Municipio de Guayaquil

Por su parte, el Municipio de Guayaquil tiene las competencias que le otorga la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Su Art. 147 estipula que una de las competencias municipales es “contribuir a la planificación y solución del problema de la vivienda económica de interés social” (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2004). Este documento en su Art. 17 reconoce al Estado y sus instituciones también la obligación de “coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo, a fin de que éstos guarden armonía con los planes de desarrollo regionales, provinciales y cantonales” (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2004).

Para la aplicación de la ley antes mencionada, el Municipio posee una Reglamento Orgánico Funcional mediante el que se establecen las competencias sobre los AHUIs a los siguientes Departamentos: de Ordenamiento Territorial que debe trabajar en conjunto con la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro, Departamento de Terrenos y Servicios Parroquiales, y la Dirección de Ordenamiento e Infraestructura Territorial.

En el desarrollo de la presente investigación se decidió establecer contacto con el Departamento de Terrenos y Servicios Parroquiales ya que sus

competencias específicas en cuanto al tema que nos atañe pueden resumirse a “legalizar y regularizar asentamientos informales que se encuentren protegidos, regulados por leyes, decretos supremos y ordenanzas que viabilicen su titularización” (Salmon, 2017).

Según la entrevista realizada al Director de este Departamento, Carlos Salmon; se llegó a la conclusión de que éstos trabajan directamente con el Gobierno Nacional. En efecto, la articulación con la Secretaría Técnica para la Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares influye en la implementación de políticas públicas porque la STPAHI emite recomendaciones, objeciones y sugerencias al Departamento de Terrenos sobre qué zonas titularizar y cuáles no. En este sentido, Salmon afirma sobre la relación entre este Departamento y el Gobierno Nacional que: “siempre hemos tenido y mantenemos una buena comunicación con las instancias gubernamentales. Siempre hemos tenido y la mantenemos” (Salmon, 2017).

Más allá de esto, la Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares tiene sede en Guayaquil (El Telégrafo, 2012) lo cual facilita en cierto grado la interacción directa entre el municipio y dicha entidad del Estado. De hecho, Salmon (2017) afirma que es muy común que se mantengan reuniones de trabajo en el edificio macro de la SITAHI. Es importante retomar lo expuesto por Montenegro (2015) en lo referente a la información como mecanismo articulador entre los entes implementadores.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha emitido dos decretos ejecutivos mediante los que delimita expresamente cuáles son los límites para la ocupación de suelo municipal. Dichos decretos son los No. 433 y No. 607, y en ellos se manifiesta la voluntad del Estado de definir las zonas que no pueden ser ocupadas. A su vez, estos decretos ejecutivos son tomados en consideración dentro de la Ordenanza Especial de Regularización para establecer los sectores de trabajo del Municipio.

En resumen, la situación tanto de la conceptualización de los AHUIs como de las competencias del gobierno nacional y los municipios en estudio se

encuentra en discrepancia. Por una parte, no existe una definición unificada de AHUI entre los niveles de gobierno lo que puede influir en la formulación de las políticas públicas diseñadas para responder a dicha problemática.

Además, existe una dicotomía entre lo que estipula el PNBV (2013-2017) sobre el carácter obligatorio de la articulación entre las instituciones del Estado y el reconocimiento de competencias exclusivas y privativas al Municipio de Quito en su Ley de Régimen. Esto constituye una brecha de implementación en las políticas públicas y el punto de quiebre en el que se origina es la formulación de la ley misma. Es decir, en este caso el *implementation gap* existe dado a la disparidad entre lo que dice una ley frente a lo estipulado por otra.

Contrariamente, el Municipio de Guayaquil dado a las competencias que le otorga la Ley de Régimen Municipal y a la coordinación con el Estado que ésta estipula; no presenta una brecha de implementación de la política pública

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

A partir de la lectura comparada de las diferentes definiciones que los niveles de gobierno tienen sobre los asentamientos humanos informales y de las distinciones que establecen entre ellos. Se evidenció que la concepción del gobierno nacional no abarca las dimensiones social y ambiental; mientras que el Municipio de Quito distingue entre AHUIs según su nivel de precariedad; y el Municipio de Guayaquil toma en cuenta el porcentaje de ocupación de área y la situación del inmueble.

En base a esto, se llegó a la conclusión de que si bien no es estrictamente necesaria la existencia de una concepción única; sí es imprescindible la consonancia de parámetros de consideración iguales en la visión tanto a nivel nacional como municipal, y que éstos deben articularse a los parámetros internacionales. Razón por la que se recomienda la revisión de este tema, y el futuro análisis de cómo las diferencias en la conceptualización de la

problemática en cuestión influyen en el tipo de políticas públicas que se implementan.

A la luz de lo presentado hasta ahora, la articulación directa entre el Gobierno Nacional y los municipios en cuestión no es la misma ya que la dinámica entre el Municipio de Quito y el Estado no procura su interacción en ninguna de las normativas diseñadas para otorgar competencias en cuanto a la implementación de políticas públicas. De hecho, en ninguna parte del PNBV (2013) o la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (LRDMQ) se establece cuál será el mecanismo de articulación entre los esfuerzos a nivel nacional y distrital en cuanto a la implementación de políticas públicas. Es decir, existe una contradicción entre la obligatoriedad de la articulación que estipula el PNBV y lo que reza en la LRDMQ.

Al contrario de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sí establece la obligatoriedad de coordinación entre los municipios y el Gobierno Nacional. Es decir, aquí es observable como lo estipulado por el PNBV (2013) se articula con la ley que regula el tema a nivel municipal. La consonancia entre las leyes en este caso, se traduce en una mayor articulación entre los agentes implementadores y esto a su vez; no crea brechas de implementación en las políticas públicas ya que guardan consonancia entre ellas y permiten que las acciones tanto a nivel nacional como municipal se realicen en conjunto.

En razón de lo previo, se recomienda la revisión del Art. 2 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito y la reforma del mismo para que este guarde estricta relación con lo que estipula el PNBV (2013-2017) en cuanto a la obligatoria vinculación y complementariedad de las instancias en la planificación descentralizada y participativa, especialmente sobre lo respectivo a la coordinación territorial (PNBV, 2013, p. 34).

Fue evidente también que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no posee ningún nexo con la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Informales. Por este motivo, se recomienda que el Gobierno Nacional

a través del MIDUVI y la STPAHI busque establecer y estrechar vínculos no sólo con esta municipalidad sino también con los GADs municipales de otros cantones que se enfrentan a la problemática de asentamientos humanos informales en zonas urbanas.

Es necesario reconocer que la problemática de los asentamientos humanos informales en Quito, no existe a la misma escala que en Guayaquil. Incluso aunque Quito y Guayaquil sean “consideradas como ciudades Metrópolis, concentran el mayor porcentaje de la población urbana nacional, pero con una tendencia a la baja, pasando del 43% en el 2001 al 41% en el 2010.” (MIDUVI, 2015, p. 7) Ciertamente, la ciudad de Guayaquil encabeza la lista de “cantones que aglutinan el 44% los hogares dispuestos en asentamientos irregulares” (MIDUVI, 2015, p. 37-38). No obstante,

“al incluir las tasas de crecimiento poblacional en el análisis, el déficit de vivienda estimado por nuevos hogares suma un total de 2'742.247 viviendas, con mayor afectación de las ciudades importantes del país, como Quito, Guayaquil, Santo Domingo, Manta, Portoviejo, Ambato, Cuenca, Machala y Loja”(MIDUVI, 2015, p. 30).

Es decir, las proyecciones del déficit de vivienda apuntan a Quito y Guayaquil como los focos de trabajo predominantes en cuanto a la problemática de los AHUIs pero no los únicos. Razón por la que se recomiendan futuras investigaciones que se enfoquen en las urbes nacionales que proyectan un abrupto crecimiento en el número de habitantes, ya que esto puede generar a su vez un incremento en el número de asentamientos humanos informales.

En la misma línea de lo previo, se halló que el Distrito Metropolitano de Quito no posee cifras aproximadas del número de asentamientos humanos informales existentes en la urbe. Motivo por el que se recomiendan estudios futuros sobre cómo esto ha influido en la implementación de políticas públicas en respuesta a los AHUIs y el trabajo del Unidad Especial Regula tu Barrio, entidad encargada.

Es preciso hacer énfasis en que estudios sobre las brechas de implementación en políticas públicas sobre AHUIs utilizando la metodología planteada no han sido realizados anteriormente. Este análisis podría abrir la puerta a una nueva esfera de investigación en cuanto al rol de la articulación entre niveles de gobierno y su impacto en la implementación de políticas públicas. Más allá de esto, se recomienda también la realización de estudios sobre la implementación de políticas públicas en respuesta a asentamientos humanos informales reconociendo la taxonomía de los mismos y la importancia de la distinción entre ellos.

De igual forma, será de gran aporte a la comunidad académica del país estudiar la reformulación de las políticas públicas concernientes a AHUIs a partir del monitoreo y evaluación de las mismas (Jann y Wegrich, 2007), tomando en cuenta las perspectivas de crecimiento poblacional.

Tomando en cuenta que el PNBV se remonta al 2007 específicamente desde el inicio del gobierno del actual partido oficialista; Alianza PAIS. Además, considerando que dicho plan posee una temporalidad sujeta a la duración del periodo administrativo del gobierno electo; es probable que el actual PNBV sea remplazado por uno nuevo (SENPLADES, 2015). Es decir, es posible que el gobierno posesionado para el periodo 2017-2021 implemente un cuarto PNBV. Por este motivo, se recomienda la realización de un estudio comparativo entre el actual PNBV y el que se implemente a posteriori (en caso de que exista). Enfocando dicho análisis en los cambios o modificaciones resultantes de la reorganización de la estructura institucional del Estado, como por ejemplo; la eliminación de la Secretaría del Buen Vivir (SBV), misma que fue creada por Decreto Ejecutivo No. 30 (Secretaría del buen Vivir, 2015).

De hecho, a lo largo de esta investigación se halló que la anterior SBV no fue mencionada en el PNBV (2013). Esto a pesar que una de sus funciones consistía en “coordinar con las diferentes instituciones del Estado, especialmente con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, todas aquellas acciones que impulsen el nuevo modelo que está basado en el Buen Vivir o Sumak Kawsay” (Secretaría del buen Vivir, 2015). Motivo por el que se

recomiendan investigaciones que estudien el rol de la ahora suprimida SBV en la implementación del PNBV.

REFERENCIAS:

- Asamblea Nacional. (s.f.). *Constitución del Ecuador*. Recuperado el 22 de Abril de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Banco Mundial. (2015). *Mind the Implementation Gap*. Recuperado el 3 de Abril de 2017 de <https://olc.worldbank.org/content/mind-implementation-gap>
- Birkland, T. (2015). *An introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge. Nueva York, Estados Unidos.
- Cárcamo, H. (2005). *Hermenéutica y Análisis Cualitativo*. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Castro, K. (2011). *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011*. Universidad Técnica Particular de Loja. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL_Castro_Karina_350X331.pdf
- CEAACES. (2015). *Reglamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado el 25 de Enero de 2017 el 25 de Enero de 2017 de <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Reglamento-a-la-Ley-de-Transparencia-y-Acceso-a-Informacion-Publica.pdf>
- Cobey, R. (2012). *Living the Good Life? An Analysis of Ecuador's Plan Nacional Para El Buen Vivir Development Model as an Alternative to a Neoliberal Global Framework*. Universidad de Carolina del Este. Greenville, Estados Unidos.
- Cravacuore, D. Ilari, S. Villar, A. (2004). *La Articulación en la Gestión Municipal: Actores y Políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.
- Distrito Metropolitano de Quito. (2011). *Resolución No. A 0010*. Recuperado el 30 de Abril de 2017 de <http://www.quito.gob.ec/lotaip2011/a3/RA-2011-0010.pdf>
- Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *Ordenanza Metropolitana No. 055*.

Recuperado el 29 de Abril de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202015/ORDM%20-%20055%20%20%20%20%20%20%20%20Asentamientos%20Humanos%20de%20Hecho%20-%20Procedimiento%20para%20expropiaci%C3%B3n%20y%20adjudicaciones.pdf

Distrito Metropolitano de Quito. (2016). *Ordenanza Metropolitana No. 0147*. Recuperado el 30 de Abril de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202016/ORDM%20-%20147%20%20%20%20%20%20%20Asentamientos%20%20Humanos%20de%20Hecho%20y%20Consolidado%20-%20Proceso%20%20Integral%20de%20Regularizaci%C3%B3n.pdf

El Telégrafo. (2012). Quiñónez: “Los asentamientos consolidados serán atendidos”. Recuperado el 20 de Mayo de 2017 de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/10/quinonez-los-asentamientos-consolidados-seran-atendidos>

Fernandes, E. (2008). *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*. Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102.

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Estados Unidos.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas Conceptos, teorías y métodos*. Editorial Anthropos-FLACSO. Quito, Ecuador.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil. (2016). *Gaceta Oficial N°46*. Ordenanza Especial de Regularización de los Sectores Definidos en la Presente Normativa Municipal.

Hábitat III. (s.f.). *Nueva Agenda Urbana: la base del desarrollo urbano sostenible*. Recuperado el 3 de Mayo de 2017 de <http://rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/17-agenda-urbana.html>

Hábitat III. (s.f.). *Desafíos de la vivienda urbana*. Recuperado el 3 de mayo de 2017 de <http://www.rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/147-vivienda-urbana.html>

- Hill, M. Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications Ltd. Londres, Reino Unido.
- Hupe, P. Sætren, H. (2015). *Comparative Implementation Research: Directions and Dualities*. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 17, No. 2, 93–102. Recuperado el 25 de Enero de 2017 el 25 de Enero de 2017 de <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2015.1015360?nedAccess=true>
- Jann, W. Wegrich, K. (2007) *Theories of the Policy Cycle. Capítulo IV del libro Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor & Francis Group. Boca Ratón, Florida.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Repositorio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- Matsunaga, H. Magdy, M. (2015). *How to fill the implementation gap for inclusive growth: Case studies covering urban transportation sector development in Egypt*. Brookings. Recuperado el 12 de Abril de 2017 de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/how-to-fill-the-implementation-gap-for-inclusive-growth.pdf>
- Mena, A. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas*. FLACSO. Quito, Ecuador. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2383/8/TFLACSO-2010APMS.pdf>
- Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Primera Edición. V&M Gráficas. Quito, Ecuador.
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2015). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado el 22 de Enero de http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ley_organica_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica.pdf
- Ministerio de Defensa. (2016). *Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD*. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de <http://www.defensa.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2015). *Informe Nacional del Ecuador*. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de <http://www.rumboahabitat3.ec/docs/informe.pdf>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2015). *Programa Nacional de Vivienda Social*. Recuperado el 13 de Febrero de 2017 de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/PROYECTO-PROGRAMA-NACIONAL-DE-VIVIENDA-SOCIAL-9nov-1.pdf>

Montenegro, V. (2015). *Análisis de las Fallas de Implementación de la Política Pública de Lucha Contra La Trata De Personas en Colombia, a partir de los Instrumentos de Política*. FLACSO. Quito, Ecuador. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7776/2/TFLACSO-2015VMH.pdf>

Municipio de Quito. (2011). *Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito*. Recuperado el 3 de Mayo de 2017 de http://www.quito.gob.ec/lotaip2011/a1/leyes/LEY_DE_REGIMEN_DISTRICTO_METROPOLITANO_QUITO.pdf

Ochoa, I. Kilpleer, D. *El establecimiento de los asentamientos informales: Mercado informal, conflictos e intervención pública en la zona La Delicia*. Recuperado el 10 de Mayo de 2017 de <http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/10457/1/QT00968.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Declaración conjunta Hábitat III: Tiempo de cambio hacia una Nueva Agenda Urbana basada en derechos humanos*. Recuperado el 2 de Mayo de <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20669&LangID=S>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Crecimiento de Número de Estados Miembros de las Naciones Unidas, desde 1945 al presente*. Recuperado el 30 de Abril de <http://www.un.org/es/members/growth.shtml#2000>

Pérez, M. (2008). *Redes y Articulación. Análisis del Proceso de Implementación de una Política de Empleo Provincial a Nivel Local. El caso del "Plan para la Generación de Empleo Genuino" en el Municipio*

de Cnel. Suárez. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.553/te.553.pdf>

Peters, B. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Publicaciones Edward Elgar. Cheltenham, Reino Unido.

Pressman, J. Wildavsky, A. (1984). *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of ... on a Foundation (The Oakland Project Series)*. Editorial de la Universidad de California. Oakland, Estados Unidos.

Registro Civil. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 20 de Abril de <http://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECLARACION%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>

Registro Oficial No. 114. (2007). *Decreto Ejecutivo No. 433*. Recuperado el 2 de Mayo de 2017 de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5255-registro-oficial-no-114.html>

Registro Oficial No. 358. (2011). *Decreto Ejecutivo No. 607*. Recuperado el 2 de Mayo de 2017 de <http://www.oficial.ec/decreto-607-declaratoria-plan-hidraulico-acueducto-santa-elena-como-area-reservada-seguridad>

Revuelta, B. (2007). *La implementación de las políticas públicas*. Díkaion vol. 21 N° 016. Chía, Colombia. Recuperado el 25 de Enero de 2017 de http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspublicasrevueltabarquero.pdf

Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría del Buen Vivir. (2015). *Decreto Presidencial No. 30*. Recuperado el 20 de Mayo de 2017 de http://www.secretariabuenvivir.gob.ec/wp-content/uploads/2015/06/Decreto30_low-2.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Primera Edición, SENPLADES. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *Agenda Zonal 8-Guayaquil*. SENPLADES, 1a edición. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas*. 1a edición – Quito, Ecuador.

U.S. Agency for International Development. (2017). *The Policy Circle*. Recuperado el 24 de Abril de 2017 de <http://www.policyproject.com/policycircle/content.cfm?a0=7>

Valencia, I. (2017). Análisis de las fallas de implementación de la política de prestación de servicio de agua potable en el territorio ecuatoriano, una visión desde la descentralización. FLACSO, Ecuador. Quito, Ecuador.

Wu, X., Howlett, M., & Fritzen, S. (2010). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. Routledge. Londres, Gran Bretaña.

Zhang, Y. Wildemuth, B. (s.f.). Qualitative Content Analysis. Recuperado el 26 de Abril de https://www.ischool.utexas.edu/~yanz/Content_analysis.pdf

ANEXOS

ANEXOS:

Nota al lector: El texto en negrillas corresponde a lo dicho por el entrevistador y las respectivas respuestas se encuentran en formato normal.

ANEXO 1

Entrevista a Karina Subía, Directora de la Unidad Especial Regula tu Barrio del Municipio de Quito.

Soy Antonella Salmerón estudiante de la Universidad de las Américas, me encuentro con Karina Subía ¿me podría decir cuál es su cargo?

Karina Subía, Directora de la Unidad Especial Regula tu Barrio del Municipio de Quito.

Muchísimas gracias, Karina. ¿Podría decirme cuáles son las funciones y competencias de la Unidad Especial Regula tu Barrio dentro del Municipio de Quito?

Claro, la Unidad Especial Regula tu Barrio fue creada mediante Resolución A10/2010 en la cual establece la competencia de canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal en la tierra. La UERTB de forma general, está encargada de regularizar asentamientos informales que existen en todo el Distrito Metropolitano de Quito.

¿La Unidad responde directamente al Municipio? O ¿a qué Secretaría o Departamento, cómo es la estructura orgánica?

La Unidad Especial Regula tu Barrio está adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación, está adscrita. Pero en la RES A10 establece que la Unidad es una entidad autónoma y trabajamos autónomamente.

Precisamente, esa era mi siguiente pregunta ¿qué la diferencia de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación?

Claro, la Unidad aunque está adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación la UERGT es un ente autónomo tanto administrativamente como financieramente.

¿Esta Unidad trabaja directa o indirectamente con alguna institución del gobierno central como el MIDUVI, Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares, tal vez?

No, la UERTB en base a las competencias que tiene el Municipio a través del COOTAD trabajamos internamente con todas las instancias municipales.

¿Y tal vez se basan en digamos la Estrategia Territorial Nacional o en algún documento que emite el gobierno nacional? ¿O las decisiones se toman acá distintamente?

Efectivamente, la UERTB trabaja en base a una planificación interna, trabajamos en coordinación con la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Igualmente como la UERTB es autónoma, nosotros hacemos inspección directamente en territorio a fin de identificar los asentamientos que podrían entrar en proceso de análisis para entrar en proceso de regularización. Más allá de eso, adicionalmente, en esta administración se ha hecho también un llamado a los ciudadanos públicamente para que la gente que se encuentre viviendo en esta inseguridad jurídica, que no tiene su escritura individual se acerque al Municipio. Y adicionalmente, se va a hacer un levantamiento en este año, tenemos ya el presupuesto destinado para hacer un levantamiento a nivel distrital para ver cuáles son los asentamientos informales que existen.

Disculpe, ¿sería tan amable de decirme cuál es el presupuesto que ha sido designado? ¿O dónde se podría encontrar?

Está en el POA y en el PAC del Municipio de Quito.

¿Me podría decir qué es el POA y qué significa PAC?

El POA es el Plan Operativo Anual, es la planificación anual que tiene cada dependencia municipal. Es la planificación de todas las actividades, y todas las metas y productos que van realizar en el año.

¿Entonces no existe ningún instrumento, entidad o nivel en el que exista en algún punto coordinación o interacción entre el Municipio de Quito y el Gobierno Central?

No, y más es por el tema de que efectivamente el Municipio de Quito es el que tiene la competencia y la exclusividad de realizar el fraccionamiento o las subdivisiones en tierras. Entonces en base a esa competencia exclusiva del Municipio, trabajamos nosotros en base a la competencia del Alcalde Metropolitano, él es el único que puede realizar el fraccionamiento o la subdivisión de los predios que se encuentran informales.

¿Cuáles son específicamente las políticas públicas en las que trabaja la Unidad Especial Regula tu Barrio? ¿Bajo qué marco se formulan? ¿Esta Unidad emite documentos o a través de Ordenanzas Municipales es que funciona? Explíqueme el proceso.

La URTB se creó en base a la resolución administrativa del señor Alcalde que nos dio la competencia de regularizar los asentamientos informales y también apoyamos con el tema de la escrituración individual. En base a eso, la UERTB conformó un Manual de Procedimiento con el cual venía trabajando cuáles son las competencias de cada coordinación y cada funcionario interno de la Unidad. La UERTB está conformada por la Dirección que se encuentra ubicada en el centro y 4 Coordinaciones a nivel distrital. Nosotros abarcamos la atención a todo el Distrito Metropolitano de Quito, una coordinación la tenemos en el Sur de Quito que abarca todo lo que es Quitumbe y Eloy Alfaro, la otra en el Valle de los Chillos que a su vez abarca el valle de Tumbaco, Llaruquí, Checa y Manuela Sáenz que es el centro. La otra coordinación la tenemos ubicada al Norte, que es en La Delicia, que está todo lo que es Eugenio Espejo, La Delicia, Nanegalito incluida. Y la otra está en Calderón que es toda la zona de Calderón incluyendo Guayllabamba. Entonces es equipo, gente, funcionarios

de la Unidad pero estamos distribuidos a nivel distrital para dar atención y facilitar al usuario, para que no tenga que centralizarse la atención en una sola parte del Distrito.

¿Cuál ha sido la evolución de la situación de informalidad en la vivienda urbana aquí en el Distrito Metropolitano de Quito? Tal vez existen cifras, o se basan ustedes en estudios anteriores para comparar cómo va avanzando la situación. Es decir, ¿cómo se puede cuantificar el avance, la evolución de la situación de los asentamientos informales?

Bueno, ¿el avance del crecimiento de los asentamientos?

Ajá, el crecimiento y la respuesta. Por ejemplo, vemos que en una zona específica ha crecido en tanto porcentaje, hemos dado respuesta en X porcentaje.

Nosotros hemos identificado justamente que la zona en donde más asentamientos informales tenemos es en la zona de Calderón y Quitumbe. La mayoría de los asentamientos en los que hemos intervenido más drásticamente están en esas zonas, Quitumbe y Calderón. Nosotros hacemos una planificación anual a fin de planificadamente hacer esta regularización. En cuanto al crecimiento, nosotros no somos la entidad responsable sobre el crecimiento ni el control porque lo que nosotros como Unidad hacemos es prevenir, tiene que haber un mayor control para que no exista este crecimiento informal, desordenado de la ciudad de Quito. Si es que existe un mayor control, podríamos frenar la ocupación informal.

Si esta no es la entidad encargada...

¿De hacer el control? No. Nosotros lo que hacemos es identificar cuántos asentamientos existen para analizarlos y darles solución.

¿Tal vez tiene alguna cifra o documento al que yo pueda acudir después para ver cuántos hay en el Distrito?

Es que no tenemos un número porque vamos a sacar este levantamiento en este año, tenemos el presupuesto para levantar la información pero hoy por hoy no tenemos un número real.

¿Cuál es la entidad encargada del control?

La Agencia Metropolitana de Control.

¿Se realizan estudios post-implementación? Por ejemplo, ustedes ya regularizan la situación de 100 familias, se les otorga el título de propiedad y demás. Y luego de esta regularización, ¿existe algún tipo de monitoreo o evaluación, o sea se va a visitar anualmente para verificar que no hayan más asentamientos y constatar si existe carencia de servicios básicos y demás?

Sí, efectivamente una vez que la Unidad ingresa al fraccionamiento y da la ordenanza de regularización del predio donde está el asentamiento se da responsabilidad al asentamiento de hacer las obras de infraestructura para tener una buena calidad de vida. Y tienen contacto directo con las administraciones zonales, ahí sí esa responsabilidad la tienen las administraciones zonales de hacer el seguimiento, de ver cómo va el avance de las obras de infraestructura y rendir un informe final al respecto.

Entonces, por ejemplo esto de cumplir con las obras de infraestructura se refiere a que el Municipio ponga el alcantarillado en la calle, etcétera.

A ver, las obras de infraestructuras es justamente que terminen las calles, los bordillos, las aceras, el tema del alcantarillado. Efectivamente, servicios básicos y obras de infraestructura. Y todo tiene que gestionar el asentamiento, tienen que solicitar el servicio básico. Pero se hace el seguimiento.

¿Y qué pasa con las viviendas que ya están construidas irregularmente? O sea, que están construidas en terrenos municipales o privados. ¿Manejan el tema de la expropiación especial y el desalojo?

Para terminar el tema de la regularización nosotros nos manejamos con el COOTAD y con la Ordenanza 147 sobre Proceso de regularización. Para el proceso de expropiación especial nos manejamos igualmente con el COOTAD, con el Art.596 y también ha sido sancionado en esta administración por el señor Alcalde la Ordenanza 055 sobre Expropiación Especial. Anteriormente la Unidad se guiaba en base al Manual interno de la Unidad. Este manual fue prácticamente subido a la ordenanza 147. En forma general, sobre el proceso de expropiación especial hay que identificar que la Unidad regula cuestiones de suelo y no de construcción, son temas completamente distintos. Para el tema de ciertas personas que están ocupando propiedades privadas, el Municipio de Quito (en realidad en esta Alcaldía se inició con los procesos de expropiación especial, por eso se creó esta ordenanza). Ahora tenemos más de 19 expedientes que ya han sido gestionados por la Unidad, de los cuales ya tenemos 7 declaraciones de utilidad pública. Porque es todo un proceso, la Unidad también está encargada de canalizar toda la información para remitir a la comisión y al consejo, con informe favorable de la Comisión de Espacios Públicos, aprobar la declaración de utilidad pública para que ya tengan una ocupación formal y luego entrar en un proceso de negociación con el propietario y ventas directas con los poseedores.

Y con el tema de construcciones, ¿cuál es la entidad del Municipio que se dedica a regular la cuestión de las ordenanzas?

Están sacando una ordenanza al respecto, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación te podría dar esa información.

Muchísimas gracias, una vez más Karina esta grabación sólo puede utilizarse para fines académicos.

ANEXO 2

Entrevista a Carlos Salmon Director del Departamento de Terrenos del Municipio de Guayaquil.

Soy Antonella Salmerón, estoy con el Dr. Carlos Salmon. ¿Me podría decir su cargo?

Director de Terrenos del Municipio de Guayaquil

¿Podría decirme cuáles son las funciones y competencias de la Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales del Municipio de Guayaquil?

La Dirección de Terrenos y Servicios Parroquiales del Municipio de Guayaquil tiene entre sus competencias las siguientes:

1. Legalizar y regularizar asentamientos informales que se encuentren protegidos, regulados por leyes, decretos supremos y ordenanzas que viabilicen su titularización, por un lado.
2. Por otro lado, tiene también a su cargo la implementación de los trámites de donaciones y comodatos de bienes inmuebles municipales en favor de instituciones públicas y privadas cuando corresponda.
3. Por otro lado, adicionalmente a eso hacemos el seguimiento a los contratos de arrendamiento y de venta de terrenos municipales a favor de ciudadanos.
4. Por otro lado, recibimos los requerimientos de los pobladores de las parroquias rurales del cantón Guayaquil y las trasladamos a las competentes direcciones municipales y también a las personas jurídicas, o instancias privadas que tienen relación ellos como por ejemplo; Interagua, Empresa Pública de Teléfonos, CNT, etcétera.

¿A partir de cuándo fue creada esta Dirección?

La Dirección tiene aproximadamente más de unos 20 años, se encuentra dentro en la antigua ley de régimen municipal. Y desde la administración del Ingeniero Febres-Cordero se le ha dado obviamente un mayor empuje. La Dirección de Terrenos en todo organismo municipal, en todo GAD municipal siempre existe ¿por qué? Porque todo GAD municipal tiene bienes inmuebles y necesita una dirección que los maneje, que los controle y más aún a aquellos

que tienen que ver con su relación con la ciudadanía. Nosotros tenemos que ver con los inmuebles municipales que tienen que ver fundamentalmente con el uso que les esté dando la ciudadanía o que quieran darle la ciudadanía o instituciones públicas

¿Cuáles son las leyes u ordenanzas que rigen esta Dirección?

Muchas, porque en primer lugar está la Constitución de la República, en segundo lugar tiene el COOTAD, en tercer lugar tiene leyes especiales como tal, leyes expropiatorias que facilitan la regularización y la legalización, tiene una serie de decretos supremos, tiene ordenanzas municipales, tiene el reglamento orgánico funcional, entre otras. No hay una norma, un GAD municipal tiene desde la Constitución normas legales e infralegales.

En cuanto a las leyes expropiatorias, son la N° 37 y 88.

Muchas más, las principales son la 37 y la 88 que son las más antiguas, que son las más usadas por decirlo así. Pero independientemente de eso, obviamente existen decretos supremos y legislativos que autorizan legalizar diversos sectores. Por ejemplo, Trinitaria y el sector del Cerro Santa Ana, El Carmen no emergen de la Ley Expropiatoria 88, sino de otros instrumentos legales. Paralelo con eso, los procesos de regularización que es titularización salen de ordenanzas que tienen su base con leyes.

¿Esta Unidad trabaja directa o indirectamente con alguna institución del gobierno nacional? MIDUVI, Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares, por ejemplo.

Claro, por supuesto. Tenemos una relación muy directa con ellos. La Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares nos indica qué asentamientos en su criterio no cumple con los requisitos de habitabilidad porque constituyen invasiones de reciente data. Por ejemplo, ellos nos han ayudado mucho y han colaborado bastante objetando, recomendando, sugiriendo no titularizar asentamientos informales por ejemplo; en el sector de Posorja. Esas recomendaciones se toman muy en cuenta.

¿Cómo se desarrolla esta interacción? ¿Cuáles son los mecanismos legales si es que existen, o la articulación se da de manera informal?

Nosotros siempre hemos tenido y mantenemos una buena comunicación con las instancias gubernamentales. Siempre hemos tenido y la mantenemos. Tenemos una muy buena relación con ellos. Como yo le mencioné, la dirección de terrenos tiene que ver con donaciones y comodatos. Entonces, por aquí vienen representantes de Inmobiliar, de CNT, del Ministerio de Salud, del Ministerio del Interior, del Consejo Provincial que pretenden muchas veces donaciones o comodatos de bienes inmuebles, eso por un lado. Y por otro lado existen Concejales que pertenecen al Gobierno y que son los que viabilizan o que se convierten en puentes. La relación es muy buena y muy fluida. Ellos vienen hacia nosotros y nosotros vamos inclusive hacia ellos. Es muy común que por ejemplo nosotros tengamos reuniones ya que usted mencionó la Secretaría Técnica de Asentamientos Humanos Irregulares, en el edificio macro en el que se encuentran ellos.

¿Pero existe un instrumento como tal?

Nosotros no necesitamos instrumentos o convenios para poder actuar. Nos basamos obviamente en las atribuciones, las atribuciones vienen dadas por la ley o en su defecto, por los decretos o por los acuerdos ministeriales que aprueban una institución. Esos acuerdos, esa normativa le da una atribución a una institución. Conocemos la ley, conocemos la normativa y obviamente se ejecuta.

Entre las competencias de esta Dirección está la implementación de políticas públicas emitidas por otras entidades. Pero cuáles son específicamente las políticas públicas en las que se centra esta Dirección, si tal vez tienen número de ordenanzas o algo parecido.

Las políticas públicas vienen en primer lugar dispuestas por el Alcalde y el Concejo Cantonal, en primer lugar. Dentro del concepto de autonomía que manejan los GADs ellos tienen su propia visión y su propia política dentro de su territorio. Por otro lado, consideraciones de carácter regional o nacional se

toman muy en cuenta las directrices que envían esas instituciones al Alcalde y al Concejo, y que éste último nos envía a nosotros. Entonces, cuando usted me dice: ¿cómo usted implementa la política de la titularización de los asentamientos informales? De acuerdo a las necesidades propias del cantón, las disposiciones del Alcalde y el Concejo Cantonal. Pero paralelamente a eso, nosotros tomamos en cuenta las disposiciones nacionales. Esta línea amarilla que usted ve aquí, es la política pública que implementa el gobierno a nivel del cantón Guayaquil en un determinado sector; sector Norte. Entonces el Gobierno establece un límite dentro del cual pueden llegar las invasiones y asentamientos informales. ¿Cómo nosotros implementamos esa política pública? Muy sencillo, respetamos, recibimos, acatamos y cumplimos las disposiciones de esos organismos técnicos superiores de instancia nacional y eso lo adoptamos a nuestra realidad. Entonces, aquí está el marco (la línea amarilla como usted la puede ver) y la política de desarrollo llega hasta ahí.

¿Esa línea está establecida por la Estrategia Zonal 8 de la SENPLADES?

Esa línea la establece el Presidente de la República a través de un decreto que establece hasta dónde pueden llegar las invasiones en ese sector.

¿Pero utilizan la Estrategia Zonal 8?

Si usted me pregunta el número del artículo, en número del decreto no se lo puedo confirmar, no sé si hablamos de lo mismo. Lo que le puedo decir que ese es el límite impuesto por el Presidente de la República en el sector Norte sobre el tema de asentamientos informales.

Estaba hablando de la Estrategia Zonal 8 que establece la SENPLADES, pero buscaré el decreto ejecutivo. La siguiente pregunta es:

¿Cuál ha sido la evolución de la situación de informalidad en la vivienda urbana? Tal vez tienen cifras comparativas, perspectivas para los próximos años.

Bueno, la informalidad ha sido obviamente, no detenida, pero sí ha bajado considerablemente por varios motivos. En primer, existen límites que en caso

de ser violentados las personas pueden ir presas por acción de la Policía Nacional, acción del Ministerio del Interior, acción de las Gobernaciones. Por otro lado, si de hecho se asientan y no los retiran; no van a recibir un título de propiedad ni del Gobierno, ni del MIDUVI, ni tampoco del Municipio. Y por otro lado, el Municipio de Guayaquil ha implementado programas habitacionales populares. Mucho Lote 1 con 15.000 soluciones habitacionales, Mucho Lote 2 con 10.000 soluciones habitacionales, Mi Lote 1 con aproximadamente 7.800 soluciones habitacionales, Mi Lote 2 con 5.400 soluciones habitacionales. Soluciones que en su conjunto superan las 30.000. Entonces resulta más fácil acceder a un programa habitacional municipal donde se tiene que pagar muchas veces una cuota de entrada de solo USD \$75.00 y pagos mensuales de USD \$25.00 en donde usted va a recibir un terreno de casi 100 m² urbanizado, con todos los servicios con título de propiedad, en lugar de lanzarse a invadir o a ser víctima de una persona que le venda su terreno en una invasión, donde el terreno le va a costar 10 veces más y donde no va a tener ni seguridad ni servicios. Entonces el Municipio colabora dentro de este programa para poder bajar el nivel de informalidad en cuanto el tema de la vivienda popular a través de los programas habitacionales y tenemos mucho éxito.

¿Se realizan estudios post-implementación?

Nosotros hacemos una supervisión previa, durante y posterior, especialmente incentivando que las personas que no se han acercado a titularizar todavía lo hagan.

¿Se modifican las políticas a raíz de esas evaluaciones?

Claro, por supuesto. Se toma en cuenta mucho, hay nuevos factores, hay nuevas situaciones que cruzan transversalmente las políticas o las acciones; el tema ambiental, el tema riesgos por un lado. Por otro lado, se busca llegar a otro tipo de colectivos. Mucho Lote 1 era para un nivel popular, pero Mi Lote es para un nivel económico mucho más bajo. Mucho Lote 1 se buscó ayudar en terrenos y casas, en Mi Lote se ayudó buscar 80% en terrenos, Mucho Lote 1

la cuota de entrada era de USD \$200.00 mientras que en Mi Lote la cuota de entrada era de USD \$75.00. Mucho Lote 1 la cuota mensual eran USD \$50.00, Mi Lote tenía una cuota mensual de USD \$25.00. Entonces, en base a la experiencia y en base a los colectivos que se busca llegar va cambiando el tema.

¿Qué pasa con las viviendas construidas irregularmente en terrenos privados o municipales? ¿Cómo maneja el municipio este tema?

A ver, si son en terrenos municipales deben ser regularizados. Si son en terrenos que pertenecen a instituciones públicas tienen que iniciar un proceso a través de la Dirección de Urbanismo aplicando las sanciones o correctivos que resulten pertinentes.

Muchísimas gracias, esta grabación solo puede ser utilizada para fines académicos.

