

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Ecuador**  
**Departamento de Asuntos Públicos**  
**Maestría de Investigación en Estudios Urbanos Convocatoria 2017 – 2019**  
**Curso: Políticas Urbanas**  
**Profesor: Augusto Barrera**  
**Estudiante: José Alejandro Sanín Eastman**  
**Fecha: 19 de diciembre de 2018**

### **Política pública urbana de Regularización de barrios en Quito (2010 – 2017): las etapas**

El presente escrito centra su atención en la inclusión en la agenda y la programación de la política pública urbana de Regularización de barrios en Quito entre 2010 y 2017. En un primer momento, se definirá conceptualmente a la política pública y a la política pública urbana. En un segundo momento, se explicará el enfoque de análisis secuencial y la apuesta por este en el análisis de política pública. En un tercer y último momento, se abordarán las fases de la política pública en términos conceptuales (con los elementos teóricos aportados por el curso) y empíricos (a partir de la información de fuentes secundarias recabada sobre la política), haciendo una ida y vuelta entre el texto y el contexto.

### **Las nociones: política pública y política pública urbana**

#### *La política pública*

Por política pública puede entenderse el curso de acción emprendido por autoridades gubernamentales (Roth 2007), con la eventual participación de otros actores que integra un conjunto de acciones o inacciones (Velásquez 2009) orientadas al logro de “un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante” (Aguilar 2011, 29). La estabilidad y permanencia de dichas orientaciones se constituyen en la especificidad de dicho tipo de políticas (Aguilar 2011).

Ahora, el estudio de las mismas surge en el seno de las ciencias sociales y de la administración, dada la necesidad de “destapar la caja negra del sistema político” o, dicho de otra manera, para conocer el proceso decisorio dentro del gobierno (Aguilar 2011). En ese sentido, el conocimiento de las políticas configura el campo de análisis de políticas públicas, cuyos desarrollos permiten “controvertir el papel del Estado y de las instituciones políticas en su definición de la realidad social, para ofrecer otra lectura posible” (Roth 2007, 22) de las formas en que se decide sobre los problemas públicos.

### *La política pública urbana*

Es de señalar que pese a que podría entenderse que los desarrollos en el estudio de las políticas públicas se han escenificado en el ámbito del Estado central (presidentes, ministerios), es posible evidenciar esfuerzos en el nivel subnacional (regional, local) en el marco de los procesos de descentralización que viven los países latinoamericanos desde las décadas de 1980 y 1990 (Zurbriggen 2011). Por lo que es pertinente indicar cómo se define la política pública en lo urbano, ámbito de aplicación de lo que aquí convoca. Pues bien, las políticas públicas urbanas se asumen como un ámbito plural para el tratamiento de problemas complejos entre en el que “diversos actores públicos y privados participan en la producción de políticas relativas a la ciudad (Cf. Blanco, 2004, Pierre y Peters, 2012)” (Vásquez 2013, 220).

En fin, la peculiaridad del concepto y campo de estudio de las políticas públicas está en el enlace

tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las actividades políticas y administrativas realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (Roth 2007, 23).

### **El enfoque de análisis secuencial**

Esta última tarea del análisis de política pública se le conoce como el proceso o ciclo de la política *-policy process-* y se constituye como el marco conceptual más influyente, además de ser el primero y más popular (Roth 2007). Dicho enfoque analítico, también conocido como enfoque secuencial parte de la idea de que la política pública es “un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente” (Roth 2007, 25).

Esas etapas pueden ser siete según Aguilar (2011), cinco según Roth (2007) o cuatro según Subirats (2012) y corresponden a la inclusión en la agenda, la programación, la implementación y la evaluación. A continuación, se presenta la definición de cada una de las fases y una lectura de las mismas a la luz de los elementos que ofrece la política pública urbana de Regularización de barrios en Quito.

## **Síntesis de las etapas de la política**

### *Inclusión en la agenda: el texto*

Los procesos de formación de agenda se constituyen como relevantes en los estudios de políticas públicas en tanto ayudan a develar la manera en como un problema se define y se convierte en público. Esto ocurre a través de la caracterización de un asunto como un problema público y del “agendamiento” de ciertos temas en el ámbito de decisión del gobierno. Es decir, en esta etapa se esperan como producto la definición política del problema público (Subirats 2012).

Existen algunos modelos que distinguen entre agenda sistémica e institucional, la primera relacionada con los temas que la sociedad considera susceptibles de ser atendidos, y la segunda alude a los asuntos que el gobierno señala públicamente que tendrá en consideración (Casar y Maldonado 2008). Otros diferencian entre la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. La primera constituida por los temas que la ciudadanía busca posicionar en el gobierno, la segunda definida por los asuntos que se priorizan en el debate y la acción de los actores políticos, la tercera relacionada con las prioridades que un gobierno plantea como proyecto y busca materializar en su mandato (Casar y Maldonado 2008).

### *Inclusión en la agenda: el contexto*

De la inclusión en la agenda de la política de Regularización de barrios en Quito se destacan como producto la definición política del problema público, a lo que se puede agregar la distinción del tipo de agendamiento. Respecto de la definición del problema, se tiene que desde el Plan General de Desarrollo Territorial 2001 – 2020 se tiene una definición del mismo que reza:

Regularización del suelo y la edificación implica la regularización integral de la tenencia y propiedad de barrios, predios y edificaciones en el Distrito a través de procedimientos especiales transparentes y ágiles que permitan: a los habitantes que viven en asentamientos conformados espontáneamente integrarse a la ciudad (MDMQ 2009, 71).

Igualmente, la Resolución 070 de 2001<sup>1</sup> indica que el problema “constituye uno de los principales problemas ciudadanos que demanda atención permanente por parte de la administración metropolitana” (Resolución 070 de 2001 en Castro 2011, 41). Por otra parte, el problema se reformula cada vez que es necesario adicionarle elementos que colaboren en la eficiencia y eficacia de la política. Es así como La Resolución 010/2010 y la Ordenanza 147 dejan su impronta en la definición de problema cuando indican respectivamente: La Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB) “será la encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal de suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios” (MDMQ 2010, 3). Igualmente, se parte de que la problemática “persisten y se hace necesario profundizar los avances, aprovechando la experiencia adquirida, a fin de establecer herramientas mejor adecuadas y más eficientes en los aspectos legales, técnicos y sociales que faciliten la regularización de los barrios que lo requieran” (CMQ 2016, 1 - 2).

Ahora, con relación al tipo de agendamiento, o el paso de “hecho problemático” a “problema público”, se tiene que la regularización de barrios en Quito necesitó de actores con peso decisivo, que cuentan suficiente poder para incidir en la agenda de las autoridades públicas. Estos fueron los actores políticos y ciudadanos que llevaron al gobierno del Distrito Metropolitano de Quito a Augusto Barrera en 2009, quien en su Programa de Gobierno contemplaba una nueva manera de abordar la regularización de barrios en la ciudad. Esto implica en términos de agendamiento una inclusión por la vía política e institucional (Casar y Maldonado 2008) en tanto el problema estaba definido y se estaba trabajando desde la administración municipal anterior. Sin embargo, la candidatura y gobierno de Barrera ubicó nuevamente el tema en la opinión pública.

#### *Programación: el texto*

La programación incluye la formulación de alternativas y la toma de decisiones sobre la manera adecuada de abordar el problema público que se definió e incluyó en la agenda previamente. Es decir que está relacionado con “la selección de los objetivos, instrumentos y

---

<sup>1</sup> Esta Resolución crea la Unidad de Suelo y Vivienda USV y con esta, “se vislumbró una nueva forma de concebir el problema de la informalidad, porque además de encargarse de la legalización de la tenencia de la tierra se incluyó “el diseño y ejecución de planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos y en general, la promoción del desarrollo urbano y social de los barrios” (Resolución 070, 2001:1).” (Mena 2010, 71).

procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión” (Subirats 2012). De esta fase se esperan dos productos: el programa político – administrativo y el arreglo político – administrativo (Subirats 2012).

Igualmente, se encuentran algunos modelos decisorios disponibles: el de racionalidad absoluta, el de racionalidad limitada, el incremental y el de bote de basura (Aguilar 2011; Meny y Thoenig 1992). El primero, es unicausal y por lo tanto un problema se responde con una solución y un actor. El segundo, reconoce el conocimiento limitado de las alternativas disponibles para la solución. El tercero, no diferencia claramente entre fines y medios, reconoce la elección de alternativas como un proceso de ensayo-error y asumen el análisis de alternativas y consecuencias como un proceso radicalmente limitado. Finalmente, el cuarto, se representa metafóricamente con una caja con un flujo de problemas y soluciones con una maquinaria para afrontarlos rápidamente.

#### *Programación: el contexto*

De la programación de la política de Regularización de barrios en Quito se destacan como productos el programa político – administrativo y el arreglo político – administrativo. Dentro del programa político – administrativo se encuentran como bases jurídicas e instrumentos de intervención a la Constitución de 2008, la Ordenanza 255 del Régimen del suelo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012 – 2022 (PMDOT). La primera aporta en la consagración del derecho al hábitat y a la ciudad como de rango constitucional. La segunda entre sus artículos 100 y 119, estipula controles y sanciones para la habilitación no permitida de suelo. El tercero estableció la expropiación especial en el artículo 596, figura legal cuya finalidad coadyuva en la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados. Finalmente, el cuarto, establece tres objetivos en la política de regularización de barrios: 1) regularización progresiva de aquellos asentamientos informales, 2) Control permanente para evitar el apareamiento y/o consolidación de nuevos asentamientos informales, 3) Reconocimiento pleno de la situación jurídica de las comunas y de sus regímenes de tenencia de la tierra.

Ahora, el arreglo político – administrativo se expresa en las decisiones relacionadas con el proceso y la organización administrativa. Respecto de lo primero, está la decisión del Alcalde

del DMQ de crear la UERB. Frente a lo segundo, se encuentra la Resolución 010, aquí se materializa la decisión y se organiza la nueva unidad. En ese sentido, La Unidad Especial Regula tu Barrio queda encargada de “procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal de suelo [...], dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad” (MDMQ 2010, 3). Igualmente, la Unidad está adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación del DMQ, pero “se conforma como ente contable, dotado de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión” (Castro 2011, 24).

### *Implementación y evaluación: el texto*

La implementación se constituye como la materialización, a través de diversos instrumentos, y puesta en marcha del programa de la política. También alude al “conjunto procesos, que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats 2012, 184). De esta etapa se esperan como productos los planes de acción y los actos de implementación (Subirats 2012).

En la implementación también existen enfoques -ninguno dominante, por cierto-, para el análisis del alcance de la misma. Entre los más extendidos se encuentran el top-down o de arriba abajo, el bottom up o de abajo hacia arriba y el de negociación (Roth 2014). El primero se centra en la clásica jerarquía de la autoridad pública. El segundo se ubica en crítica al primero y entiende el proceso de implementación como ascendente en vez de descendente. El tercero aboga por la mediación de los dos anteriores (Roth 2014).

Por su parte, la evaluación tiene como producto los enunciados evaluativos acerca de los efectos (Subirats 2012) de la política y se concibe como “una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, [que] permite [...] opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas” (Roth 2014, 135). El estudio de esta fase se ha convertido en casi una disciplina autónoma por la multiplicidad de modelos a los que se acoge (ex-ante, ex-post, de eficiencia, de satisfacción, concomitante, recapitulativa, endoformativa, de resultados, de impacto), entre los que se reconocen el concomitante (durante) y el ex-post (después) como los más extendidos.

### *Implementación y evaluación: el contexto*

De la implementación y evaluación de la política de Regularización de barrios en Quito se destacan como productos los planes de acción, los actos de implementación y los enunciados evaluativos acerca de los efectos de la política. Dentro de los planes de acción se encuentra la creación de la UERB mediante la Resolución 010/2010 que, como se ha dicho, centraliza los esfuerzos municipales para coadyuvar a la regularización de barrios en la ciudad (MDMQ 2010). Igualmente, se encuentra el programa consignado en el PMDOT 2012 - 2022 que se traza objetivos, resultados y metas relacionados con la regularización progresiva de los barrios informales con un indicador de regularización de 80 barrios/año hasta 2022 (MDMQ 2010). Ahora, los actos de implementación se representan en el reconocimiento del asentamiento ante la municipalidad, a través de la expedición de la ordenanza por parte del Concejo que reconoce la existencia del barrio. Además de la titulación de los predios a favor de sus poseedores y la dotación de obras de infraestructura para el barrio, lo que significa una solución integral a la problemática (CMQ 2016).

Por su parte, los enunciados evaluativos acerca de los efectos de la política se concretan en el monitoreo (evaluación concomitante), responsabilidad de las Administraciones Zonales, dado que se encargan “de hacer el seguimiento, de ver cómo va el avance de las obras de infraestructura y rendir un informe final al respecto” (Entrevista a Karina Subía 2017 en Salmerón 2017). Igualmente, se pueden indicar algunos efectos de la política luego de su implementación hasta 2017 (evaluación ex-post) que parten de la disparidad en los datos acerca de asentamientos informales y sobre regularización de barrios en Quito; el PMDOT 2012 – 2022 habla de 439 barrios a regularizar en 2010 pero los datos de la UERB y Larco (2017) indican la regularización de 684 barrios entre 2009 y 2017. Esto es indicativo de una inconsistencia en la presentación de los datos y una falla en el objetivo de controlar: la aparición de nuevos asentamientos informales y la expansión de los existentes, lo que implicará un proceso de rendición de cuentas sobre barrios regularizados.

### **Referencias**

Aguilar, Luis F. 2010. “Introducción”. En *Política Pública*, compilado por Luis F. Aguilar. México: Siglo XXI.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Quito: Asamblea Nacional.

Casar, María Amparo y Claudia Maldonado. 2008. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”. En *Documentos de Trabajo del CIDE Número 207*. México: CIDE.

Castro, Karina 2011. “Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001- 2011”. Tesis inédita para optar al título de Magister en Desarrollo y Gestión Social, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador.

Concejo Metropolitano de Quito. 2008. *Ordenanza N° 255 del Régimen del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: CMQ.

Concejo Metropolitano de Quito. 2016. *Ordenanza N° 147 para declarar de interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidados y establecer su proceso integral de regularización*. Quito: CMQ.

Dente Bruno y Joan Subirats. 2014. *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Larco, María Augusta. 2017. *Asentamientos de hecho informales en el Ecuador y Políticas de Regularización de Suelo en Quito*. Disponible en: [https://planoss.github.io/conferenciariigtig/assets/files/Larco\\_RIGTIG\\_Gestion%20Territorial%20AHI.pdf](https://planoss.github.io/conferenciariigtig/assets/files/Larco_RIGTIG_Gestion%20Territorial%20AHI.pdf), Consultado el 19 de diciembre de 2018.

Mena, Alexandra. 2010. “Regularización de los asentamientos informales en Quito: análisis de las políticas públicas”. Tesis inédita para optar al título de Magister en Ciencias Sociales



con Mención en Desarrollo Local y Territorio, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2010. *Resolución No. A0010*. Quito: MDMQ.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2012. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012 – 2022 “El Quito que queremos”*. Quito: MDMQ.

Roth, Andre-Noë. 2007. “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de Políticas públicas*, editado por Andre-Noë Roth. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roth, Andre-Noë. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salmerón, Antonella. 2017. “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”. Tesis inédita para optar al título de Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Ecuador.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Vásquez, Ana. 2013. “Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana”. *Estudios Políticos* (42): 218 - 241.

Velásquez, Raúl. 2009. “Hacia una nueva definición del concepto “política pública””. *Desafíos* (20): 149 - 187.

Zurbriggen, Cristina. 2006. “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 67 - 83.