

“Evaluación de diseño de las políticas públicas zonales y locales
del plan de desarrollo metropolitano de Quito 2015 – 2025”

Alejandro Ortiz Uribe

Arquitecto - Mgtr. Urbanista

Trabajo Final Integrador

Octubre 2021

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública
Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal
Universidad Nacional de Córdoba

Cohorte 2017

CERTIFICACIÓN DE DIRECTOR DE TRABAJO FINAL INTEGRADOR

ARQUITECTO DIEGO HURTADO VÁSQUEZ

**DOCENTE INVESTIGADOR DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y
URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**

CERTIFICA

Haber revisado en su totalidad la tesina del examen final integrador: **“Evaluación de diseño de las políticas públicas zonales y locales del plan de desarrollo metropolitano de Quito 2015 – 2025”** por lo tanto queda autorizada su presentación y defensa ante los tribunales respectivos.

Quito, Ecuador, Octubre 2021



Arq. Diego Hurtado Vásquez

DIRECTOR DE TFI

Abstract

Desde el año 1942, en la ciudad de Quito, se han venido implementando un número importante de planes de desarrollo urbano.

Estos, entre otras consideraciones, han tenido la intención de dar un sentido organizacional al perfil urbano, una dirección, un horizonte a todos aquellos procesos generados a partir de las transformaciones de la sociedad y el territorio.

El último establecido, y actualmente vigente hasta el año 2025, es aquel llamado “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito”, propuesto y desarrollado por la administración municipal del periodo de alcaldía del Dr. Mauricio Rodas.

El objetivo del presente trabajo, está direccionado a la evaluación de una parte de este plan, a sus propuestas políticas de escala local y zonal. A evaluar el diseño de sus objetivos y proposiciones, la racionalidad y coherencia de su planteamiento.

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1: “Antecedentes: Justificación, objetivos y metodología de trabajo” ..	2
Justificación.....	3
Objeto de trabajo	4
Hipótesis de trabajo	4
Objetivo general	4
Objetivos específicos.....	4
Metodología de trabajo.....	5
Técnicas de recolección de información	5
Fuentes de datos	6
Actividades y cronogramas	6
Capítulo 2: “Aproximaciones Teórico-Methodológicas y contextos de las políticas”	7
Marco Teórico Conceptual.....	8
El estado	8
Las políticas públicas	9
Clasificación de las políticas públicas.....	10
Ciclo de la planificación.....	11
Evaluación de políticas públicas	12
Tipos de evaluación de políticas públicas	13
A partir de su evaluador	13
A partir de la función	13
A partir de su contenido	14
Según la perspectiva temporal.....	14
Cuadro resumen sobre evaluación de políticas públicas	16
Evaluación de diseño.....	17
Racionalidad.....	17
Coherencia.....	17
Coherencia interna.....	18
Coherencia externa.....	18
Referentes para evaluación de coherencia externa.....	19
Capítulo 3: “El contexto urbano quiteño y sus políticas públicas de escala local y zonal”	22
Descripción del contexto urbano quiteño	23
La problemática de los núcleos centrales	24
Quito para el mundo y el contexto Latinoamericano	26
Planes urbanos de Quito y el PMOT	32
Políticas de escala zonal y local	37
Política 4 – Escala Zonal: Orientación y objetivos	37
Política 5 – Escala Local: Orientación y objetivos	39
Capítulo 4: “Evaluación de las políticas públicas de escala Zonal y Local”	42
Evaluación de diseño.....	43
Política N°4: Escala Zonal	43

Situación a la que está orientada la política	43
Evaluación de racionalidad	44
Análisis de relevancia.....	44
Análisis de diagnóstico: debilidades y fortalezas.....	47
Análisis de pertinencia	48
Evaluación de coherencia.....	50
Análisis de coherencia interna.....	50
Análisis de coherencia externa.....	58
Política N°5: Escala Local.....	64
Situación a la que está orientada la política	64
Evaluación de racionalidad	65
Análisis de relevancia.....	65
Análisis de diagnóstico: debilidades y fortalezas.....	68
Análisis de pertinencia	69
Evaluación de coherencia.....	71
Análisis de coherencia interna.....	71
Análisis de coherencia externa.....	79
Conclusiones y recomendaciones.....	85
Diseño deductivo e inductivo	86
Programas generales y particulares (por escalas).....	87
Referente urbano	89
Orden y jerarquía de los objetivos.....	91
Sobre los diagnósticos para el diseño político.....	93
Sobre el diseño objetivo	94
Sobre las alianzas estratégicas y los incentivos.....	96
Lista de Referencias	99
Apéndice de anexos.....	102
Anexo 1: Hábitat III y las cuatro líneas de actuación para la nueva agenda urbana (2016)	102
Anexo 2: El caso de Medellín	105
Anexo 3: El caso de Curitiba.....	108

Lista de Figuras

Figura N° 1. Guía de evaluación de Políticas Públicas	12
Figura N° 2. Provincia de Pichincha y Ciudad de Quito.....	23
Figura N° 3. Ciudad de Quito por barrios	23
Figura N° 4. Evolución de la mancha urbana de Quito.....	24
Figura N° 5. Viajes Transporte Colectivo DMQ 2014.....	26
Figura N° 6. Viajes Transporte Individual DMQ 2014.....	26
Figura N° 7. Habitabilidad (calidad de vida)	27
Figura N° 8. Las Mejores ciudades para vivir en Latino América.....	27
Figura N° 9. Criterios de Seguridad, Ciudad de Quito.....	28
Figura N° 10. 2019 Safe Cities Index Ranking	29
Figura N° 11. Modelo de desarrollo IESE Cities in Motion.	30
Figura N° 12. Evaluación de Quito 2018	30
Figura N° 13. Evaluación de Quito 2019	31
Figura N° 14. Evaluación de Quito 2020	31
Figura N° 15. Metodología PDMQ	34
Figura N° 16. Esquema de orden de funcionamiento del Modelo Ciudad.....	35
Figura N° 17. Mapa Política 5 Escala Local	51
Figura N° 18. Déficit Habitacional Nacional	84
Figura N° 19. Planificación deductiva e inductiva.....	86
Figura N° 20. Esquemas de Planificación deductiva e inductiva.....	87
Figura N° 21. Ejemplo de ordenación estratégica por sub zonas; Centro Norte de Quito	89
Figura N° 22. Centralidades consolidadas de Quito	93
Figura N° 23. Centralidades por tipología	93
Figura N° 24. Características de una buena política	96
Figura N° 25. Alianza general entre actores	97
Figura N° 26. Paseo Peatonal de Carabobo.....	106
Figura N° 27. Esquema general de transformación urbana Curitiba.....	108

Lista de tablas

Tabla N° 1. Guía de evaluación de Políticas Públicas	16
Tabla N° 2. Criterios del Libro Blanco de la Sostenibilidad.....	21
Tabla N° 3. Número de viajes por modos de transporte 2014	25
Tabla N° 4. Ranking de habitabilidad: Quito (2012, 2015, 2016 y 2017)	26
Tabla N° 5. Ranking evaluativo de Quito	28
Tabla N° 6. Listado de planes urbanos de Quito.....	32
Tabla N° 7. Metas e indicadores; Objetivo 1 Política de Escala Zonal.....	37
Tabla N° 8. Metas e indicadores; Objetivo 2 Política de Escala Zonal.....	38
Tabla N° 9. Metas e indicadores; Objetivo 1 Política de Escala Local.....	39
Tabla N° 10. Metas e indicadores; Objetivo 2 Política de Escala Local.....	40
Tabla N° 11. Metas e indicadores; Objetivo 3 Política de Escala Local.....	41
Tabla N° 12. Política 4: Escala Zonal	43
Tabla N° 13. Problemas Escala Zonal.....	45
Tabla N° 14. Sub centralidades DMQ.....	50
Tabla N° 15. Análisis de coherencia externa, política 4 – Escala Zonal.....	58
Tabla N° 16. Análisis de coherencia externa, política 4 – Escala Zonal.....	59
Tabla N° 17. Componente Local FCUQ	62

Tabla N° 18. Objetivos y Líneas de acción componente Local FCUQ.....	63
Tabla N° 19. Política 5: Escala Local	64
Tabla N° 20. Análisis de coherencia externa, política 5 – Escala Local.....	80
Tabla N° 21. Análisis de coherencia externa, política 5 – Escala Local.....	81
Tabla N° 22. Promoción propuesta política; Caso Medellín.....	107
Tabla N° 23. Promoción propuesta política; Caso Curitiba	109

Introducción

Son varios los aspectos a considerar cuando pensamos en el modelo de una ciudad ideal, una ciudad en donde las condiciones sean aquellas indicadas para el desarrollo óptimo de la vida, de la cultura y del individuo.

La ciudad y sus necesidades actuales, difieren mucho de aquella que fue la misma hace 50 años, de igual manera, aquello que es importante para una sociedad en cierto espacio del mundo, puede llegar a ser totalmente opuesto a los requerimientos de una sociedad paralela ubicada en otro continente.

En los últimos años, posterior a la segunda mitad del siglo XX, parte del desarrollo cultural y civilizatorio que las ciudades y las sociedades de occidente han experimentado, ha tenido que ver, sin lugar a dudas, con el auge, promoción y aplicación de aquellas llamadas **políticas públicas**.

De acuerdo a Graglia, J. (2012), “Las políticas públicas son los proyectos/actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad”

El presente trabajo está orientado a evaluar una parte de las propuestas políticas de un plan de desarrollo, en este caso, el plan de desarrollo metropolitano de la ciudad de Quito del período 2015 – 2025 implementado por el ex alcalde Mauricio Rodas.

La investigación estaría orientada a la evaluación de diseño de dos de sus escalas fundamentales: las políticas de escala local y zonal, a estudiar y verificar las propuestas que se han formulado e incluido en el esquema político del plan aprobado, considerando parámetros de diseño y estructuración argumental, sin dejar de lado los distintos criterios y aportes que incluye el contexto urbano quiteño y la planificación urbana.

CAPÍTULO 1

“Antecedentes: Justificación, objetivos y metodología de trabajo”

Justificación

La presente investigación y evaluación no surge al azar, sino que más bien proviene de una variabilidad constante negativa que ha tenido la ciudad de Quito en distintos temas, sobre todo urbanos.

Son varias las fuentes en las que es posible evidenciar los distintos cambios que ha mantenido la ciudad en los últimos años (Mercer, BMI, The Economist, ONU, etc), lastimosamente y para mal, principalmente de sus habitantes, las mismas no han sido del todo positivas.

Aparece así la pregunta fundamental, y es de donde originalmente nace la presente investigación:

¿A qué se deben este decaimiento progresivo, o ritmo inconstante de progreso urbano de la ciudad de Quito en los últimos años?

Una hipótesis que aparece es que los distintos problemas urbanos podrían hallarse en el planteamiento políticas establecidas (Delgadillo, V. 2014), otra teoría incluye a los planes de gobierno y los tiempos de gestión (Moreno, P. 2018; pág. 114 – 135), y una tercera considera influyente a los ciudadanos y la cultura local (Valdez, J. 2015)

En el presente se ha elegido estudiar aquella al alcance y que tiene relación directa con el plan de estudio de la carrera de administración pública: la evaluación de políticas públicas.

En ese sentido, y con el objetivo de generar un acercamiento que permita referir y aportar conocimiento e información válida y plausible para justificar tal hipótesis, se ha considerado evaluar el diseño de una parte de las propuestas políticas que presenta el plan actual Quiteño en dos de sus escalas: escala local y zonal.

Ambas escalas han sido elegidas debido a la interrelación que existe entre las mismas (escalas contiguas), y además porque son de aquellas que más están interrelacionadas con el ciudadano.

De igual forma, la evaluación se desarrolla en base a criterios y conceptos de diseño de políticas públicas, racionalidad (relevancia y pertinencia) y coherencia (interna y externa), sin dejar de lado el aporte que incluyen distintos criterios de diseño y planificación urbana.

Finalmente el trabajo incluye un aporte de conclusiones y recomendaciones, producto de la evaluación desarrollada.

Objeto de trabajo

- Políticas públicas zonales y locales del plan de desarrollo metropolitano de Quito del período 2015 – 2025

Hipótesis de trabajo

- “La racionalidad y coherencia en el diseño de Políticas Públicas no solo comprenden fases técnicas de valoración, sino que a su vez son las encargadas de establecer continuidades o rupturas en el marco de proyectos y modelos urbanos exitosos”

Objetivo General

- Evaluar los diseños de las Políticas públicas zonales y locales del plan de desarrollo metropolitano de Quito 2015 – 2025

Objetivos Específicos

- Definir un marco referencial de información y contenidos teóricos que estén relacionados con las políticas públicas y su evaluación.

- Caracterizar el contexto local que sirve de marco a las políticas públicas aplicadas.
- Exponer los criterios, objetivos y metas que se han incluido en el contexto de las políticas a evaluar.
- Evaluar la racionalidad de los programas de las políticas públicas locales y zonales del plan de desarrollo metropolitano de Quito del período 2015 – 2025
- Evaluar la coherencia de los programas de las políticas públicas locales y zonales del plan de desarrollo metropolitano de Quito del período 2015 – 2025.
- Generar un apartado de conclusiones y recomendaciones producto de la evaluación de diseño desarrollada.

Metodología de Trabajo

Técnicas de Recolección de la Información:

- Relevamiento de datos primarios: exposición de los diseños de los programas y consideración de referentes para la evaluación de coherencia externa.
- Relevamiento de datos secundarios, que permitirá describir el estado situación de la ciudad de Quito en el período de implementación de la política pública planteada.
- Relevamiento de datos secundarios, referidos a planteamientos políticos, diseño de políticas públicas, planificación urbana, gestión y política urbana.

Fuente de datos

- Para datos primarios: los programas de las políticas; datos de fuentes oficiales, entrevistas y/o consulta a informantes claves; investigaciones teóricas y científicas sobre los temas en cuestión.
- Para datos secundarios: diarios; revistas; decretos; leyes; libros de historia; páginas web.

Actividades y cronograma

1. Búsqueda bibliográfica.
2. Elaboración del marco teórico - metodológico.
3. Análisis de datos secundarios.
4. Sistematización de datos.
5. Análisis de datos primarios.
6. Evaluación de diseño de los programas.
7. Elaboración y entrega del apartado de conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 2

“Aproximaciones Teórico-Methodológicas y contextos de las políticas”

Marco teórico conceptual

En el siguiente apartado se desarrolla una aproximación conceptual de las categorías analíticas que se utilizan para alcanzar los objetivos considerando distintos criterios y definiciones.

El estado

Oscar Ozslak (1981) define al estado: “como una instancia de articulación y de dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variadas tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes en éstas”.

Continúa: “Si se visualiza el ámbito institucional como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, se concluye que su fisonomía y composición es un producto histórico, es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales” (pág. 16)

Respecto a la materialización de las acciones del estado, Thwaites, M. (1999) comenta que la “otra dimensión de lo estatal tiene que ver con su expresión material: las instituciones en las que se encarna, las objetivaciones. Estas formas cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material, como la realidad material es modificada por acción de las Instituciones” (pág. 5)

De forma general se puede decir que el Estado no es un actor meramente estático, sino que al contrario, en correlación con la sociedad civil, es aquel encargado de la “materialización” de las acciones u omisiones frente a un problema social, económico, político, judicial, etc. que concita el interés de distintos agentes, el cual puede ser o no problematizado, incluido por evaluación en la “agenda pública”, y que posteriormente puede derivarse en la concreción de una norma, programa, proyecto, decreto, etc.

Las políticas públicas

Parte del desarrollo cultural y civilizatorio que las sociedades de occidente han experimentado, recae en el orden y la dirección en la que se han orientado los planes de gobierno y los controles del estado. Entre las últimas acciones que se permiten evidenciar en la experiencia de la historia y el conocimiento, encontramos un recurso que ha tenido influencia positiva en varios contextos, siendo estas aquellas llamadas **políticas públicas**.

“Las políticas públicas son los proyectos/actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad” (Graglia, J. 2012)

Oszlak y O'Donnell (1981) entienden que “...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”

Según Naveda (2011) las Políticas Públicas “expresan una particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al aparato estatal; describen la dinámica conflictiva de la acción pública, debido a los diferentes intereses que enmarcan una sociedad dividida en clases. Por otra parte, articulan una particular movilidad de fuerzas y recursos políticos, una dinámica específica de incorporación o exclusión política, económica y social de los ciudadanos; dan fundamento político, social e institucional a la función gubernativa. Son un instrumento que utilizan los gobernantes para dar sentido y contenido a una determinada idea o razón política, que representa una “imagen” de la sociedad a la que se quiere llegar.” (pág. 125)

En síntesis podría decirse que las Políticas Públicas representan al Estado, la interrelación entre la administración, la política y la sociedad civil.

Clasificación de las políticas públicas

Desde los aspectos de diseño y evaluativos del presente y Lowi (1964 y 1972), ha considerado la siguiente clasificación de políticas públicas:

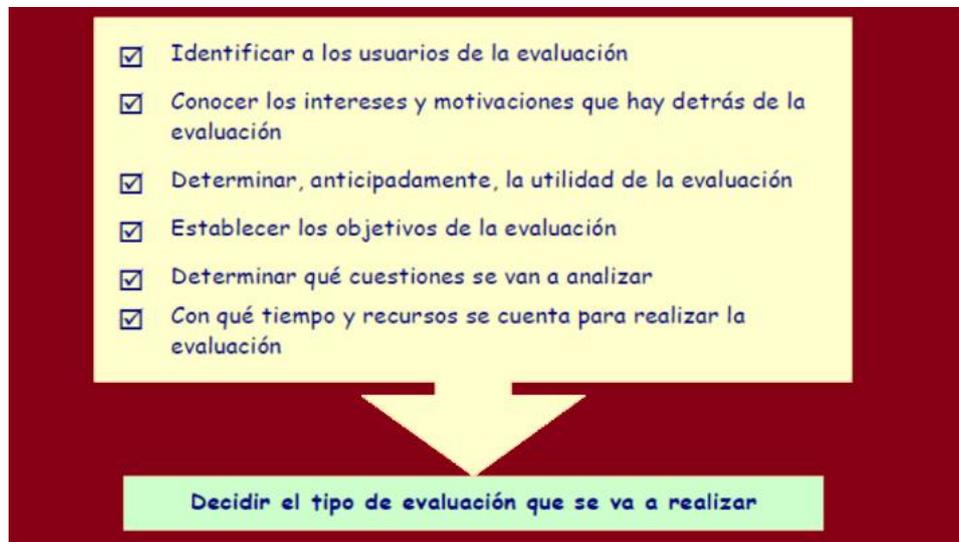
- **Política distributiva:** es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas.
- **Política regulatoria:** es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas.
- **Política redistributiva:** aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases en el marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediabilmente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social.
- **Políticas constituyentes:** tienen que ver con modificaciones en el régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública (Lowi, 1964 y 1972, citado en Aguilar, L. 1992, pág. 33 y 34).

Ciclo de la planificación

Según esta clasificación, los escenarios de desarrollo de una política variarán según los objetivos que se propongan implementar a partir de su diseño, así mismo, su desarrollo, conlleva todo un proceso ordenado al que distintos autores han dado el nombre de “ciclo de la planificación” que incluiría, de forma general, las siguientes etapas o momentos:

- **Surgimiento de la cuestión que se problematiza:** Es un proceso que puede llevar mucho o poco tiempo según el problema que se esté intentando instalar en la sociedad. (Elementos relevantes: recursos, actores, y las estrategias)
- **Elaboración y/o diseño:** Una vez tomada la decisión de abordar la problemática, se inicia la fase de elaboración de la política que abarcaría los siguientes procesos:
 - **Diagnóstico:** se realiza un estudio del estado-situación de la realidad, se establecen las causas del problema; las variables a tener en cuenta; se construyen los indicadores de medición; etc.
 - **Diseño de la política:** se establece la visión y misión de la política; los objetivos; la población objetivo; los alcances de la medida; las metas; las fases de implementación; los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con el objetivo; el presupuesto; los tiempos de ejecución; etc.
- **Momento de implementación:** esta fase comienza con el cumplimiento de los objetivos y la resolución del problema planteado, y la puesta en marcha del aparato administrativo.
- **Momento de evaluación:** el mismo se puede realizar antes de la implementación, durante la implementación o al final de la intervención pública.

Luego se abordará específicamente esta fase del ciclo de la planificación



*Figura N° 1. Guía de evaluación de Políticas Públicas.
Fuente: (2000) Osuna, J. L. et al.)*

Evaluación de Políticas Públicas

Según Osuna (2000), define la evaluación de políticas públicas “como un área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”.

La evaluación implicaría una valoración crítica, pudiendo ser esta tanto positiva como negativa de las acciones u omisiones que se han llevado a cabo desde el Estado.

Respecto al momento en que se debe evaluar, existen distintos criterios en el campo de las Políticas Públicas. Si bien, existen diferentes tipos de evaluación, aquel ideal podría ser aquel que conlleve una práctica evaluativa continua y constante, incluyendo a todos aquellos a los agentes involucrados en los procesos.

Es importante considerar que “evaluar” implican distintos procesos a partir de una o distintas “tomas de posición” considerando también diversos “contextos determinados”.

Según Osuna (Osuna, J.L. et al. 2000), las funciones y la utilidad de evaluar constituye un proceso que permite un:

- Control administrativo, legal y financiero
- Racionalización de la toma de decisiones públicas
- Implica un medio de información para los agentes involucrados en el proceso
- Genera información
- Permite reformar prácticas en la administración

Tipos de evaluación de políticas públicas

A su vez, considera que existe una división de las mismas a partir de distintas consideraciones evaluativas:

- **A partir del evaluador**
 - Evaluación externa: la realizan agentes especializados que son externos a la política.
 - Evaluación interna: la realizan agentes que están en relación con la política.
- **A partir de su función:**
 - Sumativa: es la que suministra información sobre si se debe continuar o suspender la política.
 - Formativa: tiene por objetivo proporcionar información para mejorar la política pública.

- **A partir de su contenido:**
 - Evaluación conceptual o de diseño: el objetivo es de analizar la racionalidad y coherencia del diseño de la política.
 - Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: consiste en examinar la forma en que se gestiona y ejecuta la política; la puesta en práctica.
 - Evaluación de resultados e impactos: trata de conocer hasta qué punto la política aplicada está consiguiendo los objetivos establecidos, se mide la eficacia y eficiencia. Si es de resultados, se miden los objetivos más inmediatos y directos perseguidos por la actuación. La evaluación de impactos, analiza el efecto de la política más a largo plazo, mide cambios o continuidades a partir de la intervención pública en la sociedad.

- **Según la perspectiva temporal:**
 - Evaluación ex - ante: se realiza antes de implementar la política, su objetivo es analizar su adecuación a las necesidades y tratar de prever su éxito o fracaso.
 - Evaluación intermedia: se lleva a cabo a medio camino de la implementación. Su objetivo es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o implementación de la política.
 - Evaluación ex – post: se realiza una vez terminada la implementación de la política. Permite enjuiciar el éxito de la política; la estrategia diseñada; el grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad; su eficiencia y eficacia; y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimientos previstos.

Es además importante considerar hasta qué punto es evaluable una política; para ello hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La calidad de la planificación
- La existencia de la necesaria información en cantidad y calidad
- Capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación.

El objetivo que se persigue aplicando este principio, no es otro que crear un clima favorable entre evaluadores y evaluados; intentar de un modo sistémico examinar la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades del programa; y analizar el grado de aceptación y capacidad de los decidores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación (Osuna, J.L. et al. 2000; pág. 22, 23 y 24).

Cuadro resumen sobre evaluación de políticas públicas

DIFERENCIACIÓN	TIPOS	DESCRIPCIÓN
ACTOR	Interna	Realizada por personal adscrito a la entidad gestora, los evaluadores internos deben tener los conocimientos necesarios para emprender la evaluación.
	Externa	Realizada por personal externo que puede contar con el conocimiento especializado necesario.
	Mixta	Realizada por un equipo mixto, puede beneficiarse de los aspectos positivos de las dos tipologías de equipos de evaluación expuestos anteriormente.
FUNCIÓN	Sumativa	Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.
	Formativa	Se realiza al final de la intervención para medir los resultados, suele estar orientada a la toma de decisiones para la reorientación de una política pública.
MOMENTO	Ex-ante	Se realiza antes de ejecutar una política pública con el objetivo de analizar su adecuación a las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito.
	Intermedia	Se realiza "a medio camino" en el periodo de ejecución de una intervención para obtener una foto fija de cómo se está desarrollando y que está consiguiendo el programa en el medio plazo.
	Ex-post	Se realiza finalizada la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos incurridos.
CONTENIDO	Diseño	Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa (racionalidad y coherencia de la intervención).
	Proceso	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia).
	Resultados	Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.
	Impactos	Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.

*Tabla N° 1. Guía de evaluación de Políticas Públicas.
Fuente: (2012) Guía de evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco.*

Evaluación de Diseño

En términos de evaluación de diseño es necesario tomar en cuenta que la misma hace referencia al análisis conceptual de la política pública y tiene como objetivo analizar la calidad del diagnóstico que sirvió para establecer la misma, además de la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas detectados en el estudio de necesidades.

Como se ha comentado con anterioridad, la evaluación de diseño incluye dos instancias: **evaluación de diseño en base a la racionalidad y coherencia** (Carrizo, C. Pág. 24).

- **Racionalidad**

La evaluación de racionalidad se refiere principalmente a la relevancia de la política planteada, es decir, hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas generadas para hacerle frente.

En este apartado se determinan aspectos relacionados con la definición concreta de las necesidades de la población objetivo, las dimensiones que se tomaron en cuenta, la jerarquía que poseen unas respecto de otras, las debilidades o fortalezas del perfil planteado respecto del diagnóstico que se ha utilizado como referencia.

Posteriormente se pueden incluir aspectos del análisis de pertinencia, que consiste en la observación y estudio de la calidad de los objetivos formulados en la política para resolver la problemática identificada (Carrizo, C. Pág. 25).

- **Coherencia**

La segunda instancia de evaluación de diseño implica una evaluación de diseño de coherencia de la política, **esta evaluación puede estar referida tanto a medios internos**, es decir, respecto a relaciones y criterios internos de la misma, **como a coherencia con medios externos**, es decir la relación de la misma con su contexto circundante en referencia a otros planteamientos paralelos o análogos (Carrizo, C. Pág. 25).

- **Coherencia interna**

En el análisis de **coherencia interna** es posible identificar distintas relaciones lógicas entre los elementos que conforman la política, la forma en que la misma ha sido armada y ordenada para su consecuente despliegue e implementación, la jerarquía de los objetivos, la coherencia de las estrategias planteadas para cumplir con los distintos objetivos y sus dispositivos, la coherencia de los lineamientos estratégicos determinados en base a la problemática identificada, entre otros.

- **Coherencia externa**

Por su parte, el análisis de **coherencia externa**, está más bien referido a las relaciones que tiene el programa respecto a otros planteamientos complementarios o similares.

Cuando se tratan de planteamientos complementarios el análisis está destinado a identificar el nivel de coherencia y relación directa que puede tener la misma con distintos planes, proyectos y políticas que puedan ya estar en ejecución o en planificación que estén relacionados con la política.

Cuando se trata de planteamientos externos similares o análogos en tiempo y espacio, el análisis está referido principalmente a determinar el nivel de complementariedad, correspondencia y sinergias que el mismo pudiere tener con otros programas que compartan líneas de desarrollo estratégicas similares.

▪ **Referentes para evaluación de coherencia externa¹**

Como se había comentado anteriormente, cuando se trata de la evaluación de diseño de políticas públicas a partir de su coherencia con elementos externos, es necesario establecer referentes, en el caso del particular se ha considerado incluir tales referentes de dos formas: **referentes ideales y de continuidad o complementariedad.**

a) Referentes ideales

Los **referentes ideales** serían aquellos referentes teóricos que encuadran y proponen lineamientos sobre los cuales debe o debería acentuarse cualquier propuesta o planteamiento político urbano (Hábitat, ONU, nueva agenda urbana, etc.)

Para el caso del presente se han elegido dos referentes:

1) Hábitat III ² (Naciones Unidas 2017) - Cuatro líneas de actuación para la Nueva Agenda Urbana:

- Promover ciudades integradoras y seguras
- Promover ciudades verdes y resilientes
- Promover ciudades prósperas e innovadoras

¹ Es necesario aclarar que para la evaluación de coherencia externa se pueden desarrollar tantas relaciones y evaluaciones comparativas como referentes se elijan o planteen.

² El “Habitat I, II y III” constituyen un conjunto de conferencias sobre temas de vivienda y urbanismo que se celebran cada 20 años desde el año 1976. La última conferencia denominada “Hábitat III” fue celebrada en la ciudad de Quito – Ecuador desde el 17 al 20 de Octubre, la cual se apoyó principalmente en el objetivo de desarrollo sostenible de: **«lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»** De igual forma la conferencia revigorizó el compromiso mundial con el objetivo de la urbanización sostenible, centrándose en la aplicación de la «Nueva Agenda Urbana» en la cual se escribieron alrededor de 22 artículos de evaluación de la situación en áreas relevantes a través de un ejercicio colaborativo del sistema de la ONU coordinado por el secretariado de Hábitat III.

- Promover la buena gobernanza urbana:

2) **Criterios sostenibles del “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español”**

En segundo lugar se considera un perfil ideal de criterios que propone el “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español” (J. M. Naredo & José Fariña, 2010) como referente para la evaluación de coherencia externa de las políticas planteadas a partir de su sostenibilidad.

De acuerdo a Naredo y Fariña (2010), el siguiente esquema recoge los distintos **criterios y objetivos** que se deberían considerar, en mayor o menor medida, dentro de un planteamiento político orientado al desarrollo urbano:

Criterio	Objetivo estratégico
Entorno Ciudad	Preservar, mantener y proteger el capital natural
Ámbito Urbano	Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible Fomentar un uso más sostenible del patrimonio edificado Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos urbanos Favorecer el acceso a la naturaleza (zonas verdes) Mejorar la accesibilidad a los equipamientos
Temas de transporte	Reducir distancias Potenciar los medios de transporte no motorizados Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público

Gestión de recursos	Optimizar y reducir el consumo de energía Optimizar y reducir el consumo de agua
Gestión de residuos	Reducir los residuos Gestionar los residuos para reducir su impacto
Cohesión Social	Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión Complejizar el tejido social
Gobernanza	Fomentar la transparencia administrativa Favorecer la formación de los ciudadanos Integrar la participación en el planeamiento

*Tabla N° 2. Criterios del Libro Blanco de la Sostenibilidad.
Fuente: Diseño Propio a partir de J. M. Naredo & José Fariña, 2010. p. 13*

b) Referentes de continuidad o complementariedad

Los **referentes de continuidad o complementariedad** serían aquellos planes, políticas o proyectos dentro del mismo contexto con los cuales podrían generarse relaciones de continuidad o complementariedad con la política analizada, pudiendo estos encontrarse ya en proceso de planteamiento o ejecución.

En el caso del presente, se hará mención a los planes y proyectos que tengan continuidad o complementariedad que haga énfasis la política, dentro del apartado de evaluación.

CAPÍTULO 3

“El contexto urbano quiteño y sus políticas públicas de escala local y zonal”

Descripción del contexto urbano Quiteño

“Quito, está rodeada de ondulaciones, magníficos volcanes y nevados (...) La majestuosidad de la topografía con la presencia de los volcanes, las profundas quebradas, extensas lagunas y callejones interandinos, configuraba un paisaje y un escenario variado que ha condicionado los antiguos asentamientos” (Peralta, E. y Moya, R. 2007, p. 17)

Quito, oficialmente San Francisco de Quito, es la capital política de la República de Ecuador, la más antigua de Sudamérica y de la Provincia de Pichincha, es la segunda ciudad más grande y la segunda en población.

La ciudad cuenta con 32 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas, donde coexisten varias realidades físico-espaciales.



*Figura N° 2. Provincia de Pichincha y Ciudad de Quito.
Fuente: Ciudad de Quito, Wikipedia*



*Figura N° 3. Ciudad de Quito por barrios.
Fuente: Ciudad de Quito, Wikipedia*

Entre las cualidades naturales más importantes destaca el clima correspondiente al subtropical de tierras altas.

Análogamente, Quito se divide en 3 zonas: sur, centro, y norte; donde, el sur es el lugar más frío de la ciudad porque es la zona más alta, el centro es caliente, donde se dan siempre las temperaturas más altas, y el norte es templado.

Así mismo se divide en 2 estaciones o etapas; el invierno con un período de lluvias prolongado y una estación seca de cuatro meses donde se presentan las temperaturas más altas. Quito siempre tiene un clima templado con temperaturas que van desde los 10 a los 27°.

La problemática de los núcleos centrales

Con 45km de norte a sur y apenas 5km en su parte más ancha, Quito se ha venido desarrollando como una ciudad marcadamente longitudinal que ha mantenido el centro y sus alrededores como núcleo de actividades administrativas, económicas, financieras y comerciales.

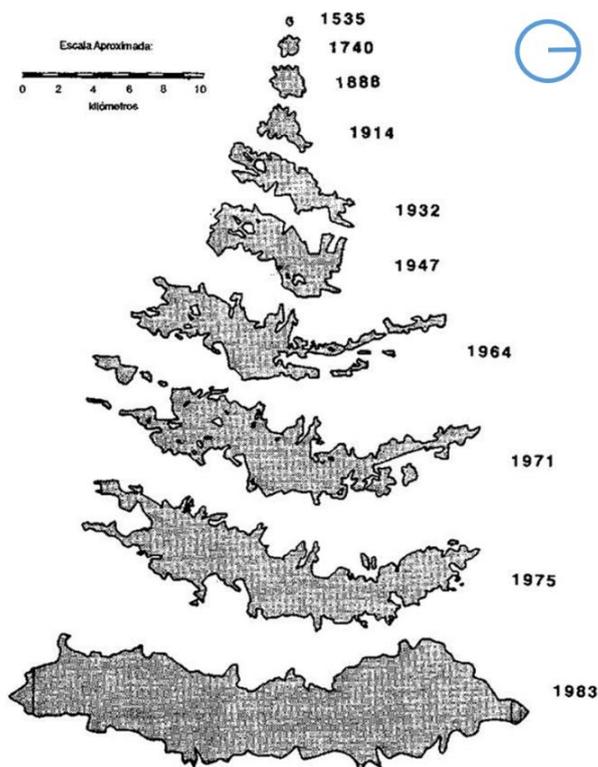


Figura N° 4. Evolución de la mancha urbana de Quito.

Fuente: Quito, aspectos geográficos de su dinamismo; Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica

Le debe, su forma alargada, a la predisposición morfológica geográfica además de encontrarse localizada sobre la hoya de Guayllabamba, en las laderas occidentales del aún activo, volcán Pichincha. Esto, ha dado como consecuencia el traslado masivo de personas desde la periferia y los valles hacia el centro con el fin de realizar sus actividades diarias.

Actualmente la ciudad cuenta con parque automotor de alrededor de 450 mil vehículos que da como consecuencia un promedio de 5 millones de viajes diarios, de los cuales, el 73% se efectúan en transporte colectivo (incluyendo el escolar) y el 27% restante en transporte particular (MDMQ. 2014, pág. 343).

Del transporte colectivo apenas el 12% se realizan en modos de transporte por vías secundarias de mediana capacidad asociados al Corredor Central Norte; y, cerca de 2 millones de viajes diarios se hacen en buses convencionales operados por transportista privados, en su gran mayoría, con baja capacidad organizacional y empresarial.

Número de viajes en los diferentes modos de transporte proyectados al 2014

Motorizado	Transporte Público ⁵	2.800.000	61,3%
	Transporte Privado ⁶	1.050.000	23,0%
No Motorizados	A pie	700.000	15,3%
	Bicicleta	15.000	0,3%
		4.565.000	100,0%

*Tabla N° 3. Número de viajes por modos de transporte 2014.
Fuente: Proyecto metro de Quito 2014- Estudio de Movilidad*

Como consecuencia del despliegue urbano y la obligada movilidad longitudinal, se han ido desarrollando polaridades con tendencia de enfoque funcional específico, como es el caso de los centros históricos, ciudadelas universitarias, campus, conjuntos cerrados, zonas industriales, etc.

Hoy Quito, puede decirse con seguridad, que constituye una larga franja con múltiples polaridades, especialmente al centro, en donde se encuentra localizado en el llamado “nuevo centro”, sobre los límites de los barrios al norte del antiguo centro colonial.

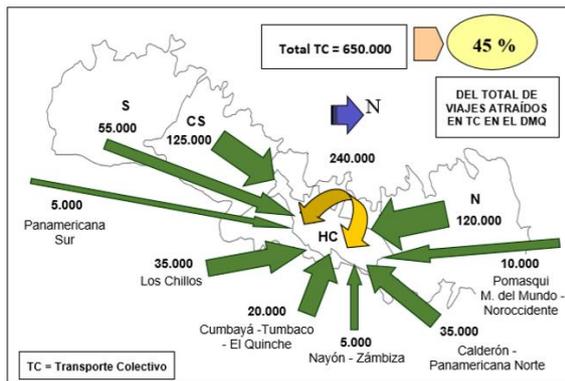


Figura N° 5. Viajes Transporte Colectivo DMQ 2014.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano; Estudio de movilidad – proyecto metro de Quito - 2011

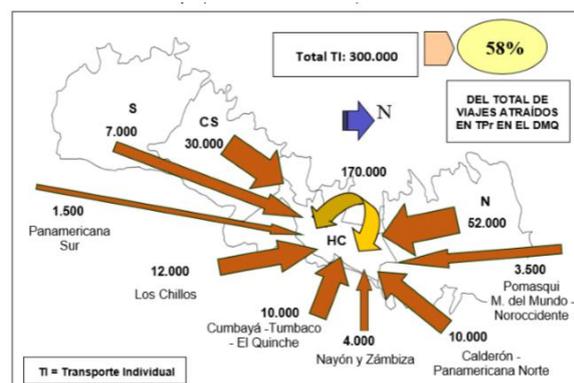


Figura N° 6. Viajes Transporte Individual DMQ 2014.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano; Estudio de movilidad – proyecto metro de Quito - 2011

Si a este fenómeno, añadimos otros factores como la promoción de adquisición vehicular a bajo costo, la segunda gasolina más barata de América, los traslados masivos de personas en sentidos opuestos así como la descarga poblacional que suponen los valles y otras localidades cercanas que no se incluyen en la franja de la ciudad. Podemos entender a breves rasgos lo que significa la problemática general urbana en una ciudad como Quito.

Quito para el mundo y el contexto latinoamericano

De acuerdo a *The Economist magazine and Siemens A y Mercer* (entidades privadas dedicadas a la **evaluación y seguimiento de estadísticas sobre ciudades positivas y sustentables**) ubicaban a la ciudad de Quito en sus informes, en distintos lugares de su escala mundial evaluativa, 140 ciudades consideradas para la evaluación por parte de The Economist y 231 en lo que respecta a Mercer desde el año 2012 al año 2017.

Ranking Mundial (latinoamérica)	Ciudad de Quito			
	Habitabilidad (calidad de vida)			
	2012	2015	2016	2017
The Economist (140)	Promedio**	105 (12)	105 (11)	106 (-)
Mercer (231)	125 (15)	129 (15)	121 (12)	122 (12)

*Parámetros indicadores: estabilidad, salud, cultura, educación e infraestructura

**Para la evaluación del año 2012 se utilizaron parámetros de valoración cualitativa

Tabla N° 4. Ranking de habitabilidad: Quito (2012, 2015, 2016 y 2017).
Fuente: Diseño propio a partir de datos de Mercer y The Economist

Generando por consecuencia, distintas diferencias entre años de sus puestos categóricos:

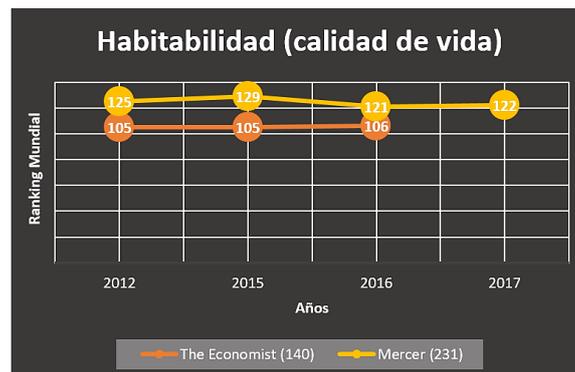


Figura N° 7. Habitabilidad (calidad de vida).
Fuente: Diseño propio en base a datos de "The Economist" y "Mercer"

Para el año 2017, según los datos de The Economíst, solamente en el contexto latinoamericano, la ciudad de Quito ocuparía el lugar número 11 en relación a otras 15 ciudades consideradas en el mismo grupo. Los indicadores utilizados para la evaluación, incluían criterios como la **estabilidad, salud, cultura, educación e infraestructura**, principalmente.



Figura N° 8. Las Mejores ciudades para vivir en Latino América.
Fuente: The Economist 2017

En los años posteriores (a los datos del año 2017 en el caso de The Economist) las evaluaciones también se irían desarrollando, sin embargo, las mismas incluirían ahora nuevos criterios evaluativos considerando prioritaria la seguridad que una ciudad posea respecto a los ámbitos de salud, infraestructura, seguridad personal y seguridad digital.

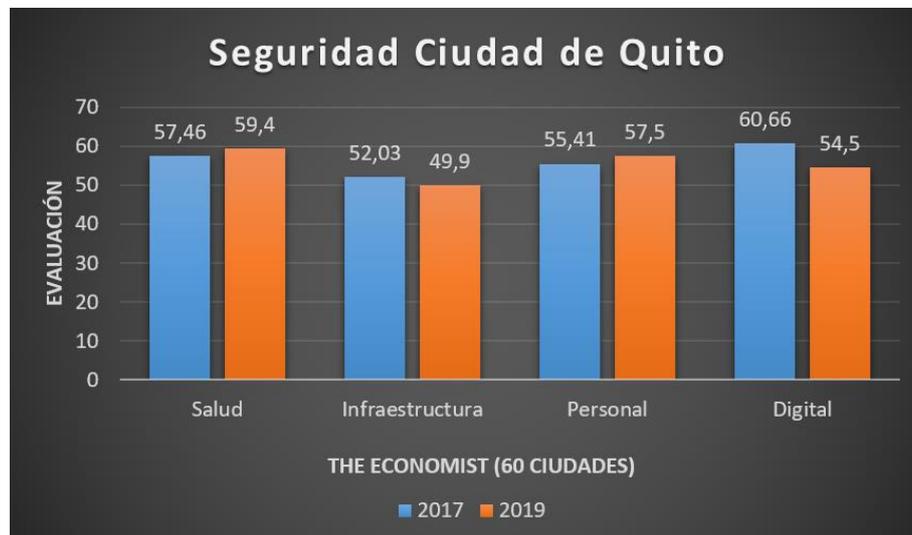


Figura N° 9. Criterios de Seguridad, Ciudad de Quito.
Fuente: The Economist 2017

Los datos referentes a las evaluaciones de ambos años, arrojan datos positivos en cuanto al ranking mundial de ciudades, considerando que la ciudad de Quito ha mejorado en tres posiciones (53 a 50), sin embargo, si se observa con detenimiento en los promedios generales de las mismas, ha habido un decrecimiento general porcentual, así como también distintos decrecimientos en áreas como la infraestructura y la seguridad digital.

Ranking Evaluativo	Ciudad de Quito						
	Seguridad						
	Año	Posición	General	Salud	Infraestructura	Personal	Digital
The Economist (60)	2017	53	56,39	57,46	52,03	55,41	60,66
	2019	50	55,3	59,4	49,9	57,5	54,5
		↑	↓	↑	↓	↑	↓

Tabla N° 5. Ranking evaluativo de Quito.
Fuente: Diseño propio a partir de datos de "The Economist"

En otro estudio de rankings sobre ciudades seguras, la ciudad de Quito se ubica en el puesto número 50 (de 60 ciudades) con 55.3 puntos respecto a sus estadísticas de medición.



*Figura N° 10. 2019 Safe Cities Index Ranking.
Fuente: The Economist*

Finalmente en un estudio complementario, se puede hallar el ranking de ciudades del “IESE Cities in Motion” impulsado por el IESE Business School, escuela de posgrado en dirección de empresas de la Universidad de Navarra que actualmente considerada como una de las escuelas de negocios más importantes del mundo.

El estudio de “IESE cities in motion” consiste en un modelo evaluativo urbano que tiene como objetivo diagnosticar las condiciones de una ciudad considerando distintos criterios para, a posteriori de encuadrar las dimensiones clave de un lugar o ciudad, se pueda proceder exitosamente con la elaboración de una estrategia y un posible plan posterior de transformación.

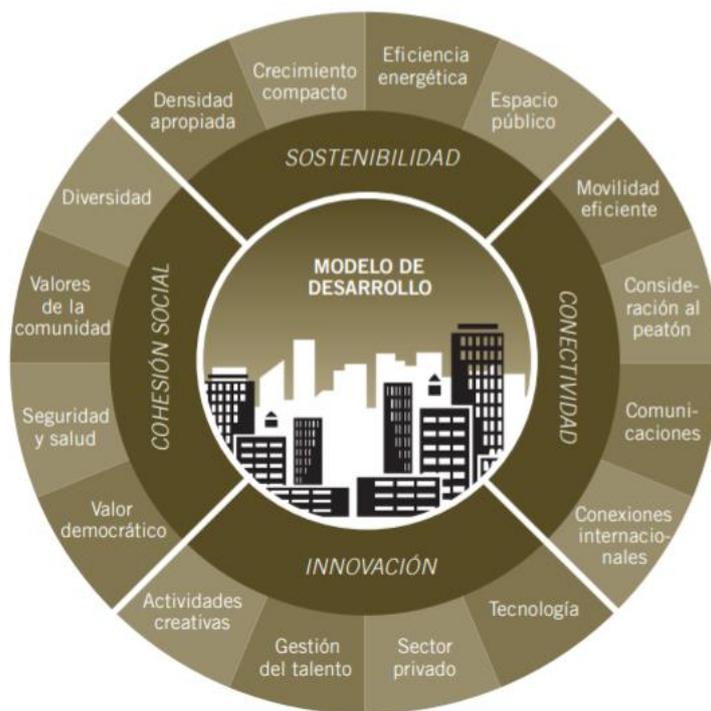


Figura N° 11. Modelo de desarrollo IESE Cities in Motion.
Fuente: IESE Business School

La evaluación de las distintas ciudades (174) se ha venido efectuando progresivamente los últimos años, considerando los mismos criterios y su posterior impacto, en el caso particular de la ciudad de Quito, en referencia a los años 2018, 2019 y 2020, el estudio arroja la siguiente información:



Figura N° 12. Evaluación de Quito 2018.
Fuente: IESE Business School

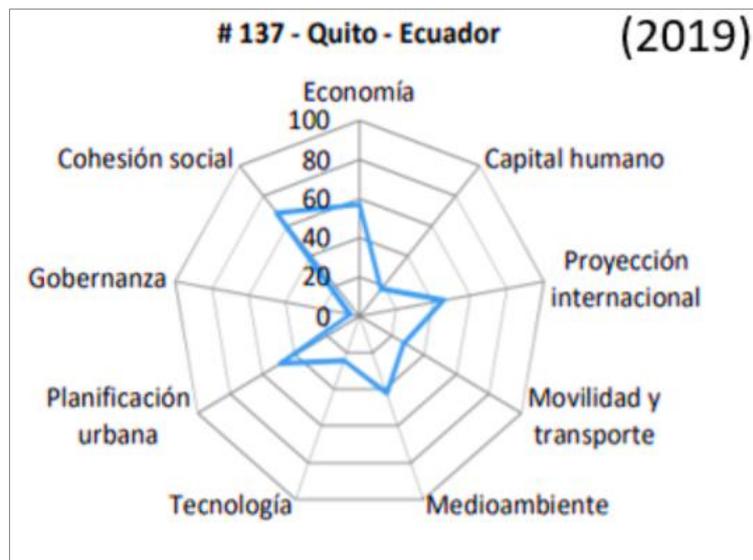


Figura N° 13. Evaluación de Quito 2019.
Fuente: IESE Business School

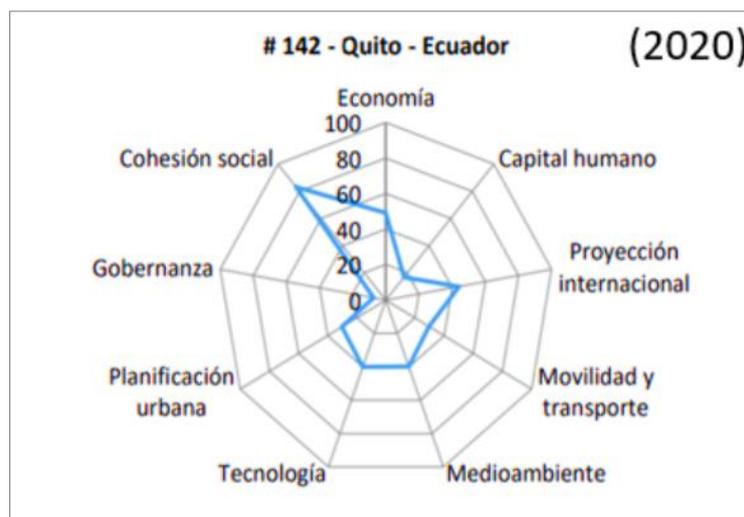


Figura N° 14. Evaluación de Quito 2020.
Fuente: IESE Business School

Como es evidente, ha habido cambios significativos respecto a los datos que arroja el estudio en los últimos tres años, progresivamente, sin embargo, es notable que para los criterios evaluativos, ha habido un decrecimiento constante en algunos parámetros puntuales que se han considerado y, que para la presente investigación, son relevantes, (como es el caso de la planificación urbana, el medio ambiente y la movilidad y transporte)

Tomando como referencia estos informes de la misma institución en diferentes años, los informes arrojados por The Economist o Mercer y, la misma observación empírica de los fenómenos sociales urbanos, se puede denotar una **variación estadística general negativa** para la ciudad de Quito, una disminución de **los niveles de calidad de vida urbana**.

Planes urbanos de Quito y PMOT

Para combatir las distintas problemáticas urbanas de la ciudad de Quito a través del tiempo, se han ido consolidado desde el año 1942 diversos planes de desarrollo metropolitano, existiendo hasta el momento un total de 7 planes urbanos para la ciudad, los dos primeros relacionados exclusivamente con el área urbana, mientras que los restantes se planificaron con orientación hacia toda el área metropolitana.

Plan urbano de Quito	Año	Ampliación de la superficie urbana (Ha)
Plan Jones Odriozola	1942	3776
Plan Director de Urbanismo	1967	7355
Plan Director de Quito y su Área de influencia	1973	6976
Plan Quito Esquema Director	1981	8992
Plan Estructura Espacial Metropolitana	1992	19014
Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT)	2001 – 2009	31809
Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT)	2012 – 2022	38492

*Tabla N° 6. Listado de planes urbanos de Quito.
Fuente: PERALTA, J. (2016) Evaluación sostenible de los Planes Directores de Quito*

Para el período en curso (2015 – 2025) se ha previsto, como modelo director del desarrollo urbano conocido como **“Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito”**, considerado como el componente estratégico orientado a mejorar de modo sostenible la calidad de vida de los habitantes (PMDOT, 2015, pág. 3).

El mismo determina el ámbito de actuación y responsabilidad tanto de la ciudadanía como las autoridades mediante políticas y directrices.

El “**Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito**” fue desarrollado por la Oficina de Planeación (conjuntamente con un grupo de consultores de alta experiencia) dentro de la Secretaría General de Planificación. Así mismo participaron activamente todas las secretarías de Gobierno Municipal, Instituto Metropolitano de Patrimonio y el Instituto de la Ciudad.

El plan ordenador de Quito sustentaría su estructura en tres factores sinérgicos que comprenden:

- *El desarrollo sostenible*
- *El Plan de ordenamiento territorial*
- *Sistema de movilidad y conectividad*

Conjuntamente a los elementos previos se adhieren los 3 Ejes de Ciudad, consolidados a partir de la integración de los principios de la planificación estratégica propuestos por el Alcalde electo Mauricio Rodas:

- *Ciudad Solidaria*
- *Ciudad de Oportunidades*
- *Ciudad Inteligente*

El plan hace énfasis en la sostenibilidad³ comprendiendo tres factores: **sociedad, economía y medio ambiente**. Considera prioritaria la sinergia entre los mismos para evitar correr el riesgo de convertirse en un desarrollo desequilibrado, que permita el avance de uno o varios sectores en detrimento respecto de los otros.

El plan dice utilizar la planificación como instrumento rector necesario para comprender, orientar e integrar los factores esenciales que influyen el desarrollo territorial:

³ El término Desarrollo Sostenible se utilizó oficialmente, por primera vez, en el Informe Brundtland de 1987. Este informe define el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, y se basa en tres factores: sociedad, economía y medio ambiente

“La planificación estratégica, entendida como una herramienta para alcanzar los retos planteados por un futuro sostenible, debe ser concordante con un cambio en la visión que hasta hoy día se ha tenido respecto de la ciudad” (...) “El concepto del **desarrollo sostenible pasa a ser, entonces, una herramienta** para resolver los conflictos del ecosistema, economía y población del DMQ, y **no debe ser tomado como la sectorización de los mismos**” (PMDOT; pág. 6 y 7).

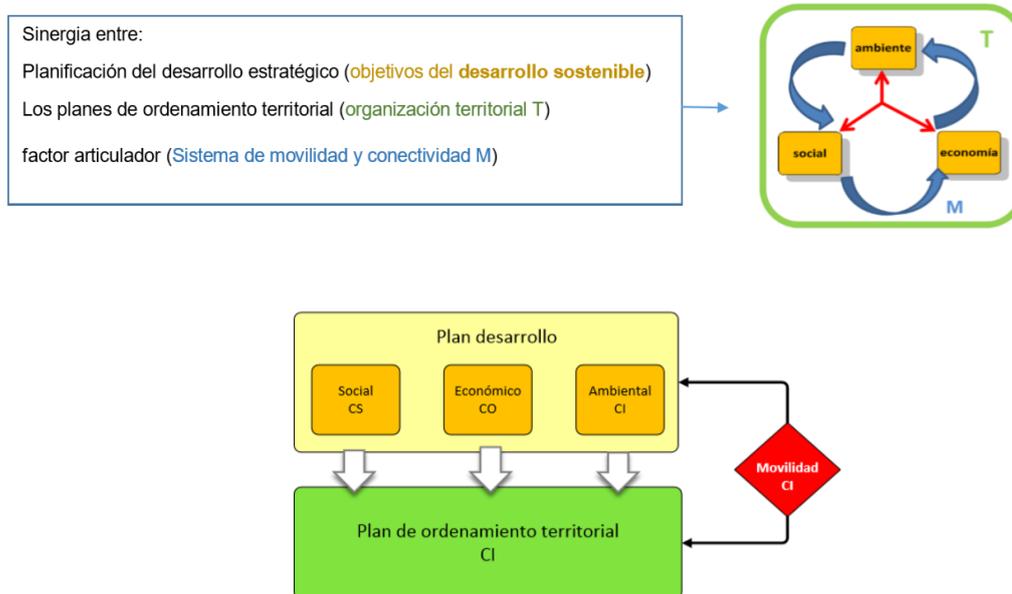


Figura N° 15. Metodología PDMQ.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano de Quito

El esquema muestra la estructura del Plan desde el enfoque de los objetivos de desarrollo sostenible y del ordenamiento territorial y su vínculo con los ejes estratégicos propuestos por el Alcalde; en este **esquema CO es Ciudad de oportunidades; CS es Ciudad Solidaria y CI, Ciudad Inteligente**. (Movilidad y conectividad, son elementos que vinculan las propuestas de desarrollo y ordenamiento territorial, así mismo, se incluyen en el esquema de ciudad inteligente como eje articulador principal)

El proceso y planteamiento estratégico, en el detalle y especificación de cada tipo de ciudad, prosigue estos patrones de orden y resolución:

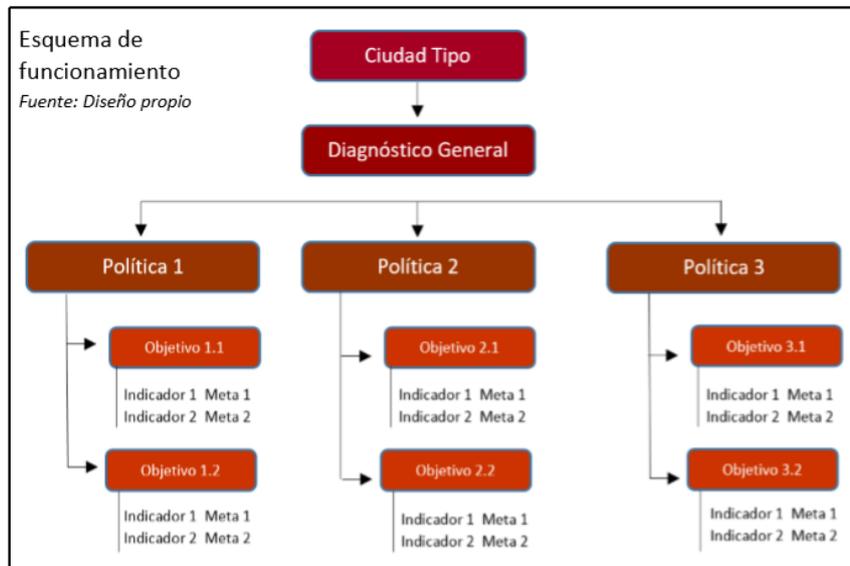


Figura N° 16. Esquema de orden de funcionamiento del Modelo Ciudad.
Fuente: Diseño Propio

Como se puede evidenciar, el plan de ciudad tipo (ciudad solidaria, de oportunidades e inteligente) desarrolla un diagnóstico general, el mismo está dividido por escalas, es decir, la ciudad tipo se sostiene sobre la evaluación del diagnósticos que se han realizado a priori en ámbitos diversos.

Uno de los puntos más importantes que rescata el plan es la consideración sobre el desequilibrio territorial que experimenta la capital al poseer una concentración de equipamiento en el centro urbano. En ese sentido, **el plan propone impulsar el modelo de una ciudad policéntrica** que acerque los equipamientos y servicios a los lugares de residencia, entre otros planteamientos.

Como consecuencia y en base a la determinación específica de los requerimientos y carencias que posee la ciudad, se proponen diversas **políticas de acción**, a las cuales preceden en orden jerárquico, tanto objetivos como indicadores y metas.

Estas políticas planteadas coinciden con dar respuestas al diagnóstico general, así mismo diversificadas en aquellas escalas que lo consolidaron, siendo estas las siguientes (con sus respectivas subsecciones):

Escala global - Gobernanza

- Competitividad nacional e internacional
- Patrimonio y turismo

Escala regional - Ecología y medioambiente

- Infraestructuras y equipamientos
- Recursos naturales

Escala metropolitana - Productividad

- Expansión urbana
- Asentamientos humanos y geografía

Escala zonal - Desarrollo social

- Centralidades y tejido urbano
- Espacio público y vacío urbano

Escala local - Calidad de vida

- Calidad de la construcción
- Imagen urbana

En el sentido de una propuesta, como primer paso, el plan propone consolidar una correlación entre las escalas de análisis y los ejes de diagnóstico propuestos utilizando las identificaciones que se realizaron entre las áreas de diagnóstico y los diferentes ejes.

El eje de las Infraestructuras se considera como eje transversal sobre el que parten todas las escalas de ordenamiento, así mismo se exponen un total de cinco políticas para el ordenamiento territorial del DMQ, que contienen una serie de objetivos y distintos lineamientos estratégicos.

Cada una de las políticas presenta una tabla que desglosa los objetivos estratégicos con las metas de resultado anualizadas para la consecución de dichos objetivos, así como los indicadores que serían necesarios para hacer el seguimiento de las metas.

Políticas de escala zonal y local

Las escalas de las política a evaluar en el presente consisten particularmente a la escala Zonal y Local, las mismas han sido orientadas (desde el plan de desarrollo metropolitano) al desarrollo social y a la calidad de vida, respectivamente.

Política 4 – Escala Zonal: Orientación y objetivos

“Constitución de una estructura multinodal de subcentralidades urbanas de equipamientos que favorezcan la densificación del tejido urbano existente y garanticen el acceso a servicios en todo el territorio urbanizado”

Objetivos de la política

1. Constituir un sistema de subcentralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ.

Indicador 4.A.1	Meta de resultado 4.A.1
Porcentaje de población a una distancia de recorrido menor a 30 minutos a pie y para personas con discapacitadas a equipamientos de carácter zonal.	2017: Se verifica un incremento de al menos el 5 % de la población asentada en el territorio que tiene los servicios zonales a menos de 30 minutos de recorrido a pie.
	2019: Se verifica un incremento de al menos el 10 % de la población asentada en el territorio que tiene los servicios zonales a menos de 30 minutos de recorrido a pie.
	2022: Se verifica un incremento de al menos el 25 % de la población asentada en el territorio que tiene los servicios zonales a menos de 30 minutos de recorrido a pie.
	2025: Se verifica un incremento de al menos el 50 % de la población asentada en el territorio que tiene los servicios zonales a menos de 30 minutos de recorrido a pie.
Porcentaje de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en el territorio respecto del total requerido	2017: Se ha aumentado en 5% en promedio, la cantidad de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en todas las subcentralidades priorizadas en relación con el año base 2015.
	2019: Se ha aumentado en 15% en promedio, la cantidad de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en todas las subcentralidades priorizadas en relación con el año base 2015.
	2022: Se ha aumentado en 25% en promedio, la cantidad de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en todas las subcentralidades priorizadas en relación con el año base 2015.
	2025: Se ha aumentado en 40% en promedio, la cantidad de superficie construida dedicada a equipamientos de carácter zonal en todas las subcentralidades priorizadas en relación con el año base 2015.

Tabla N° 7. Metas e indicadores; Objetivo 1 Política de Escala Zonal.

Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

2. *Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad.*

Indicador 4.A.1	Meta de resultado 4.A.1
Número de viviendas de bajo costo	2017: : Se ha incrementado en al menos 5% el número de viviendas en las zonas de consolidación prioritaria en relación con el año base 2015
	2019: Se ha incrementado en al menos 10 % el número de viviendas en las zonas de consolidación prioritaria en relación con el año base 2015
	2022: : Se ha incrementado en al menos 15 % el número de viviendas en las zonas de consolidación prioritaria en relación con el año base 2015
	2025: Se ha incrementado en al menos 20 % el número de viviendas en las zonas de consolidación prioritaria en relación con el año base 2015
Compacidad corregida (volumen edificado (m3) / espacio público atenuante (m2))	2017: Se ha mejorado el dato de compacidad corregida del suelo urbano consolidado en un 5 %
	2019: Se ha mejorado el dato de compacidad corregida del suelo urbano consolidado en un 10%
	2022: Se ha mejorado el dato de compacidad corregida del suelo urbano consolidado en un 25%
	2025: Se ha mejorado el dato de compacidad corregida del suelo urbano consolidado en un 50%

Tabla N° 8. Metas e indicadores; Objetivo 2 Política de Escala Zonal.

Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

Política 5 – Escala Local: Orientación y objetivos

“Incremento de la calidad de vida de los ciudadanos del DMQ a través de la mejora de calidad ambiental del paisaje urbano, de la vivienda deficitaria y la implementación de medidas que regeneren la construcción edificatoria y del espacio público”

Objetivos de la política

1. *Constituir un sistema de nodos locales de servicios y equipamientos de carácter local y calidad para la ciudadanía.*

Indicador 5.A.1	Meta de resultado 5.A.1
Porcentaje de actividades de proximidad	2017: Se ha llevado a cabo un proyecto piloto de dotación de servicios y equipamientos locales en tres áreas en proceso de consolidación, en las que se dota de elementos de equipamiento de proximidad.
	2019: Se ha aplicado los resultados del ejercicio piloto en el 25% del área de una centralidad de desarrollo prioritario.
	2022: Se ha aplicado los resultados del ejercicio piloto en el 50 % del área de una centralidad de desarrollo prioritario y en el 25% de otra centralidad definida como prioritaria.
	2025: Se ha aplicado los resultados del ejercicio piloto en el 75 % del área de una centralidad de desarrollo prioritario y en el 50% de otra centralidad definida como prioritaria y en el 25% de unan tercera centralidad.
Dotación de árboles sobre plazas y otras zonas estanciales en el espacio público	2017: Se ha llevado a cabo un proyecto piloto de arborización en tres zonas de una centralidad declarada como prioritaria
	2019: Se ha aplicado, con base en los resultados del proyecto piloto, un programa de arborización en al menos diez zonas de la centralidad priorizada y en al menos tres de otra centralidad también priorizada.
	2022: Se ha aplicado, con base en los resultados del proyecto piloto, un programa de arborización en al menos quince zonas de la centralidad priorizada, diez de la segunda centralidad y en al menos tres de una tercera.
	2025: Se ha aplicado, con base en los resultados del proyecto piloto, un programa de arborización en al menos veinte zonas de la centralidad priorizada, quince de la segunda centralidad y en al menos diez de la tercera.

Tabla N° 9. Metas e indicadores; Objetivo 1 Política de Escala Local.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

2. *Mejorar la calidad del espacio público del DMQ.*

Indicador 5.B.1	Meta de resultado 5.B.1
Nivel de calidad – alto medio y bajo - del paisaje urbano en las grandes arterias de comunicación y en los grandes ejes visuales del DMQ Número de metros de cables soterrados u ordenados	2017: Se ha implementado en tres áreas piloto de los sistemas viales más importantes de las centralidades priorizadas, un proyecto piloto mejoramiento del paisaje urbano.
	2019: Con base en los resultados del proyecto piloto, se ha rehabilitado el paisaje urbano del 5 % de las grandes arterias de comunicación y los grandes ejes visuales del DMQ
	2022: Se ha rehabilitado el paisaje urbano del 10 % de las grandes arterias de comunicación y los grandes ejes visuales del DMQ
	2025: Se ha rehabilitado el paisaje urbano del 20 % de las grandes arterias de comunicación y los grandes ejes visuales del DMQ
Número de mobiliario urbano y paneles informativos en el espacio urbano por áreas nodales	2017: Se ha implementado en tres áreas piloto de los sistemas viales urbanos más importantes, el mobiliario urbano y la señalética orientada a mejorar la calidad del espacio público.
	2019: Con base en los resultados de los proyectos piloto, se han implementado proyectos de mobiliario urbano y señalética, en el 25 % de longitud de los sistemas viales urbanos más importantes.
	2022 Con base en los resultados de los proyectos piloto, se han implementado proyectos de mobiliario urbano y señalética, en el 50 % de longitud de los sistemas viales urbanos más importantes
	2025: Con base en los resultados de los proyectos piloto, se han implementado proyectos de mobiliario urbano y señalética el 75 % de longitud de las redes viales y de los espacios de encuentro ciudadano

Tabla N° 10. Metas e indicadores; Objetivo 2 Política de Escala Local.

Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

3. *Mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida.*

Indicador 5.C.1	Meta de resultado 5.C.1
Déficit cualitativo de vivienda: Calidad de la estructura Calidad de la envolvente Niveles de confort Equipamiento básico de baño y cocina Índice de hacinamiento	2017: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 2 % en relación con la línea base del año 2015
	2019: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 5 % en relación con la línea base del año 2015.
	2022: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 10 % en relación con la línea base del año 2015.
	2025: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 20 % en relación con la línea base del año 2015.
Autogeneración energética de las viviendas	2017: Se ha desarrollado un proyecto piloto de autogeneración energética en tres zonas urbanas vinculadas a las centralidades declaradas prioritarias.
	2019: Con base en los resultados del proyecto piloto, se ha aplicado el proyecto en seis zonas seleccionadas en tres centralidades, lo que implica un total de al menos el 2% del total de viviendas de esas zonas.
	2022: Con base en los resultados del proyecto piloto, se ha aplicado el proyecto en 18 zonas seleccionadas en tres centralidades, lo que implica un total de al menos el 5% del total de viviendas de esas zonas.
	2025: Con base en los resultados del proyecto piloto, se ha aplicado el proyecto en 54 zonas seleccionadas en tres centralidades, lo que implica un total de al menos el 15% del total de viviendas de esas zonas.
Conexión a servicios básicos de agua y saneamiento, electricidad y telefonía. Disponibilidad de sistemas viales y de transportes de carácter zonal Dotación de equipamientos de recreación y espacios de encuentro	2017: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 2 % en relación con la línea base del año 2015
	2019: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 5 % en relación con la línea base del año 2015.
	2022: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 10 % en relación con la línea base del año 2015.
	2025: Se ha reducido el número de viviendas cualitativamente deficitarias en un 20 % en relación con la línea base del año 2015.
Barrios con sistemas de autogeneración energética y sistemas de conectividad	2019; Se ha diseñado un proyecto de factibilidad y han desarrollado al menos 3 experiencias pilotos de autogeneración energética que demuestran la viabilidad

Tabla N° 11. Metas e indicadores; Objetivo 3 Política de Escala Local.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

CAPÍTULO 4

“Evaluación de las políticas públicas de escala Zonal y Local”

Evaluación de diseño

Política N°4: Escala Zonal

Descripción general del programa

	Política pública	Orientación	Objetivos
PDMQ 2015 - 2025	Política 4: Escala Zonal	"Constitución de una estructura multinodal de subcentralidades urbanas de equipamientos que favorezcan la densificación del tejido urbano existente y garanticen el acceso a servicios en todo el territorio urbanizado"	Constituir un sistema de subcentralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ.
			Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad.

Tabla N° 12. Política 4: Escala Zonal.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025.

Situación a la que está orientada la política

“El Tejido urbano del DMQ es caracterizado por ser extremadamente expansivo, disperso y poroso, algo que ha causado la existencia de una gran cantidad de vacíos urbanos poco utilizados. Esta realidad contradice la lógica de compactación que una ciudad asentada en una geografía tan compleja como la de los Andes debería tener. Igualmente, la condición dispersa y porosa de la ciudad ha generado una ausencia de un sistema de centralidades multinodal y multifuncional y una ausencia de estructura integrada de espacio público y áreas verdes al igual que desigualdad en distribución territorial de espacios públicos de calidad. Varios de los servicios, equipamientos, y accesos a espacios públicos se han posicionado en los que se llama el Híper Centro, dejando al resto del territorio íngrimo y desabastecido. Con un análisis profundo de utilización del espacio baldío, la ciudad no solo puede generar sub centralidades abastecedoras de equipamientos y espacios públicos, sino que podrá generar un urbanismo policéntrico, que minimice largos desplazamientos y promover la densificación en espacios urbanos poco estructurados” (PDMQ, pág. 129)

Evaluación

En primer lugar se realizará la evaluación de racionalidad y luego la evaluación de coherencia:

a) Evaluación de Racionalidad

1. Análisis de Relevancia

Los interrogantes claves en la evaluación del diagnóstico que serán la guía en esta medición son:

- Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes para su determinación.
- Elementos a tener en cuenta:
Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.

Según el informe del plan en la escala evaluada, considera que la prioridad a resolver incluye parámetros que apuntan al desarrollo de una estructura multimodal de sub centralidades urbanas, el mismo proviene como fundamento del análisis del llamado “DIAGNÓSTICO TERRITORIO” encargado justamente del estudio de esta área puntual del plan.

En el mismo, es posible encontrar la problemática original, para la propuesta política del plan a esta escala, de acuerdo al diagnóstico, la causa fundamental sería:

PROBLEMAS	CAUSA	POTENCIALIDADES	FUENTE
En el área rural el 73% de las viviendas son de tipo casas, el 12% son departamentos y el 15% otras unidades de vivienda diferentes (cuarto, mediagua, choza, etc.) esto mantiene grandes áreas de suelo monofuncionales y privados con densidades extremadamente bajas	Los procesos de urbanización lentos son a menudo resultado de la falta de políticas de incentivación económica (ya sea ésta de tipo productivo o fiscal) y de incentivación social. Contrastando, el rápido desarrollo de grandes urbanizaciones cerradas y de muy baja densidad en los valles genera un alto flujo vehicular unidireccional hacia el hipercentro causante de embotellamientos en hora pico.		CENSO POBLACIÓN INEC, 2010 Plan de ordenamiento Territorial de la ciudad de Montevideo, 2010
Los procesos de urbanización no regularizados incentivan el uso del vehículo particular			

*Tabla N° 13. Problemas Escala Zonal.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025*

De acuerdo a la evaluación diagnóstico territorio, los criterios considerados para el planteamiento de las políticas y sus consecuentes objetivos serían a partir de:

- Procesos de urbanización no regularizadas
 - Grandes áreas monofuncionales
 - Áreas privadas con densidades extremadamente bajas
- Promoción de uso del vehículo particular al hipercentro
- Falta de políticas de incentivación económica y social

Respecto al alcance, la política en cuestión considera partes importantes de la gestión urbana a escala zonal, priorizando fundamentalmente los términos formales normativos de la ciudad, criterios que involucran situaciones de regularización urbana, llenos y vacíos, movilidad e incentivos económicos y sociales.

A su vez el planteamiento de la política subsecuente, no es efectivamente desde la escala zonal ni destinada originalmente a aquellas áreas zonales que conforman la totalidad de la ciudad, sino que por el contrario, el producto de la política está concentrado en una resolución zonal general y no una resolución política específica de las distintas zonas que posee la capital.

En ese sentido se puede decir que la política considera los elementos relevantes que aparecen en el planteamiento de una política posible, sin embargo el abordaje de la misma, a esta escala, podría generarse de manera más completa y concisa, individualmente considerando opciones de planteo por zonas y no a nivel zonal macro.

Por otra parte, en términos de definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo, si, se consideran las distintas problemáticas a escala zonal general que presenta la ciudadanía, sin embargo, al ser una propuesta política general en escala zonal, no se puede identificar una jerarquía sobre el despliegue de las distintas acciones que se deberían llevar a cabo en un plan ordenado que incluya prioridades.

Es necesario recordar que no todas las zonas urbanas poseen las mismas problemáticas y carencias, por lo que, por consecuencia, no todas deberían obedecer a un mismo nivel de intervención político común, sino que al contrario, se debería establecer un orden de prioridades de intervención política a partir de una jerarquía, producto de la evaluación de las condiciones que presenta el diagnóstico urbano.

Ortegón, en su obra dedicada (2008), a la respecto a las prioridades en la planificación comenta que “coordinar consiste fundamentalmente en definir prioridades, asignar responsabilidades y establecer plazos, con el propósito de evitar dispersión de acciones, duplicación de funciones e incumplimiento de expectativas” (pág. 34)

De igual forma tal situación de “no jerarquía” podría generar problemas como los llamados “desequilibrios transversales” los cuales se generan “cuando las políticas nacionales son irrelevantes o poco significativas frente a las prioridades regionales, sectoriales o locales y entre ellas no hay encuentros o vasos comunicantes. Dan lugar a una ineficiencia asignativa (la decisión/ intervención de la burocracia no coincide con las demandas sociales). Este tipo de ineficiencia suele aparecer cuando no existen presiones suficientes dentro de la propia

administración y del mercado para que se utilicen mejor los recursos, se canalicen hacia actividades prioritarias o para que los insumos se empleen correctamente. Todo lo cual se da ya sea por falta de información, de incentivos o de concertación.” (Ortegón, E; pág. 88)

2. Análisis del diagnóstico: debilidades y fortalezas

De acuerdo al apartado de políticas públicas que aporta el plan de desarrollo, la situación sobre las cuales han derivado los términos de la política planteada serían los siguientes

Síntesis de la situación

1. *Tejido urbano extremadamente expansivo, disperso y poroso*
 2. *Ausencia de un sistema de centralidades multinodal y multifuncional*
 3. *Desigualdad en distribución territorial de espacios públicos de calidad*
 4. *Falta generalizada de espacio público de calidad*
 5. *Existencia de una gran cantidad de vacío urbano poco utilizado*
 6. *Ausencia de estructura integrada de espacio público y áreas verdes*
- (PDMQ 2015 – 2025; pág. 129)

- Fortalezas
 - Manifiesta positivamente algunos aspectos en los que se hallan distintas problemáticas urbanas de la ciudad de Quito a nivel de una escala zonal general.
 - Considera, como prioridad al enfoque, distintos temas urbanos que incluyen el tejido urbano, las centralidades, la distribución territorial, las condiciones del espacio público, los vacíos urbanos y las áreas verdes.
- Debilidades

- Observación de la situación urbana a partir de una escala general zonal y no a partir de escalas zonales específicas.
- Considerar que un “tejido urbano expansivo, disperso y poroso” es un aspecto negativo de la ciudad, cuando por el contrario podría considerarse al mismo, con dichas características, como una posibilidad/oportunidad para distintos proyectos acorde al contexto que manifiestan
- El diagnóstico está orientado únicamente a identificar las deficiencias y carencias físicas del territorio urbano, más no también a identificar sus potencialidades y posibles elementos jerárquicos en los que se pueden incorporar nuevas estructuras y sistemas urbanos.
- Dentro de los parámetros negativos que se identifican, no se consideran temas también de relevancia en el contexto urbano zonal, como son la densidad poblacional, la altura de edificación, la normativa, movilidad motorizada y no motorizada, entre otros.

3. Análisis de Pertinencia

En esta etapa de la evaluación de diseño, se realiza el análisis de la calidad de los objetivos formulados para resolver la problemática presentada

- Objetivos
 1. “Constituir un sistema de sub centralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ”
 - El objetivo corresponde a un fin claro
 - El verbo y la expresión utilizada son correspondientes con el contexto
 - Se consideran términos de extensión y alcance de desarrollo
 - No se consideran términos de extensión temporal más que aquellos indicadores de metas por años

- El objetivo permite una medición cuantitativa y cualitativa que permite generar indicadores como
 - Cantidad de subcentralidades consideradas (no consideradas)
 - Distribución de equipamientos por km²
 - Distribución de equipamientos por zona urbana
 - Radio de influencia de equipamientos

2. “Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad”

- El objetivo corresponde a tres fines simultáneos: densificar, descongestionar y redistribuir
- Los verbos utilizados corresponden al alcance de distintos fines en un mismo objetivo
- No se consideran términos de extensión y alcance de desarrollo
- No se consideran términos de extensión temporal más que aquellos indicadores de metas por años
- Incluye términos referenciales considerando “criterios de seguridad” para el planteamiento
- El objetivo permite una medición cuantitativa y cualitativa que permite generar indicadores como:
 - Áreas densificadas y redistribuidas
 - Áreas de tejido urbano descongestionado
 - Número de moradores redistribuidos de acuerdo a criterios de seguridad
 - Número de moradores en situaciones de riesgo

b) Evaluación de Coherencia

1. Análisis de Coherencia Interna

En este apartado se evalúa la relación entre el problema planteado, los objetivos y las estrategias que se planificaron para alcanzar los fines propuestos.

- Jerarquía de los objetivos

En términos de jerarquía, la política en cuestión propone como objetivo primario “*Constituir un sistema de subcentralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ*”, lo que implicaría a priori, que se estaría asumiendo que existen en la actualidad un grupo de subcentralidades no sistematizadas aptas para tal objetivo.

Con aptas, en el sentido urbanístico del término, se considera a todas aquellas que actualmente incluyan, en su constitución, condiciones idóneas acorde al macro objetivo de la política planteada.

De acuerdo al PDMQ, las subcentralidades que se incluirían para tal objetivo serían las siguientes:

1. Mitad del mundo	7. Comité Del Pueblo	13. Carolina	19. Quitumbe	25. Yaruquí	31. Amaguaña
2. Pomasqui	8. Cotocollao	14. Mariscal	20. Guamaní	26. Guayllabamba	
3. Carcelén	9. Bicentenario	15. Centro Histórico	21. Cumbayá	27. La Merced	
4. Condado	10. San Isidro Del Inca	16. Puengasí	22. Tumbaco	28. Alangasí	
5. Carapungo	11. Nayón	17. Recreo	23. Puenbo	29. La Armenia	
6. Calderón	12. Jipijapa	18. Solanda	24. Pifo	30. Conocoto	

Tabla N° 14. Sub centralidades DMQ.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

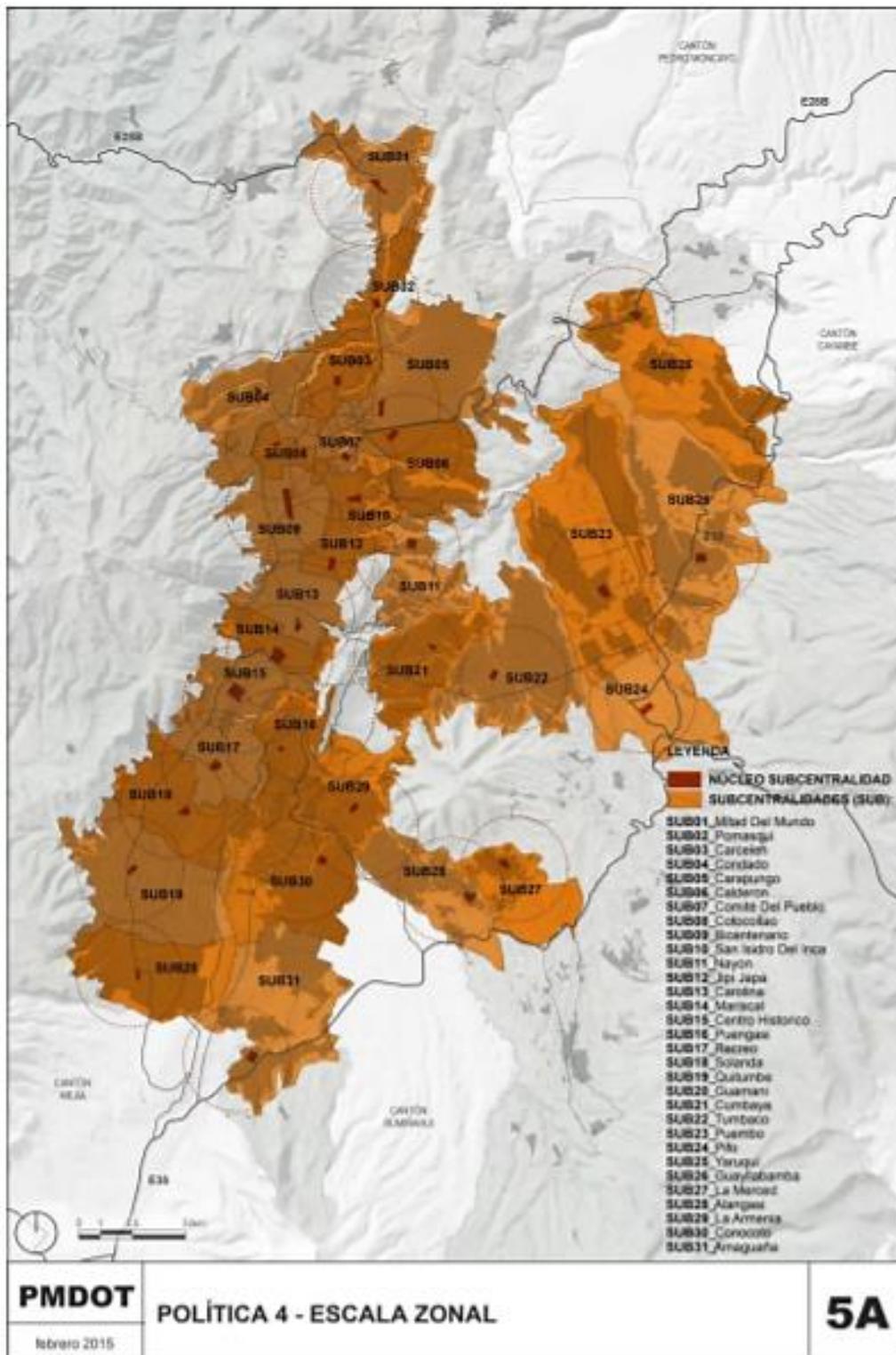


Figura N° 17. Mapa Política 5 Escala Local.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025

Es importante considerar que no todas las centralidades podrían hallarse al mismo nivel condicionante para incluirse en un programa de sistematización, por lo que, en el sentido jerárquico del objetivo, este pudiere no ser el más idóneo para hallarse en el lugar que ocupa.

En su correspondencia, existe la posibilidad de plantear un objetivo inicial, más bien, enfocado en la evaluación de las sub centralidades identificadas, evaluar sus condiciones actuales, sus carencias y potencialidades (a nivel fundamentalmente escalar) para que, como producto del diagnóstico determinado, se pueda sí, promover en un plan político, el desarrollo de un sistema de sub centralidades, pero como consecuencia.

En ese sentido se considera pertinente que el lugar jerárquico que ocupa el objetivo no es el más idóneo, pudiendo por otro lado el mismo ubicarse en una sub categoría o en un lugar más acorde a la implicancia que manifiesta (finalidad).

En el caso del objetivo número 2, *“Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad”* Se concluye que, al igual que el objetivo anterior, la densificación y el descongestionamiento vehicular del tejido urbano puede ser la consecuencia de un planteamiento urbano ordenado, más no, como se estipula en la política, una causa objetiva, ya que afirmar la misma, como tal, implicaría un compromiso que difícilmente podría llevarse a cabo, sobre todo a partir de distintos términos de planteamiento estratégico y las variables que el mismo conlleva.

No necesariamente las comunidades humanas corresponden a los planteamientos objetivos de una intención social, sino más bien al contrario, si se han generado procesos de densificación y descongestionamiento del tejido urbano, han sido producto de una organizada planificación a partir de una intervención estratégica urbana y no de una intención de densificación y descongestionamiento.

En ese sentido, no se descarta el objetivo, sino que más bien se lo traspone como un efecto que podría generarse (de una intervención ulterior) y no una causa.

- Las estrategias para cumplir con los objetivos y cada uno de los dispositivos

1) *“Constituir un sistema de subcentralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ”*

Lineamientos estratégicos

1. *Se ha obtenido data base de calidad acerca de la cantidad de población que vive a una distancia mayor o igual a media hora a pie de equipamientos de servicios públicos zonales y la propuesta de construcción de nuevos equipamientos en una red de áreas de subcentralidades zonales*
2. *Se ha obtenido data base de calidad acerca de la superficie construida de equipamientos de carácter zonal existente y proyectado.*
3. *Consolidación de un sistema de equipamientos a escala zonal en todas las subcentralidades (En acuerdo con programas de Distrito y Circuitos del Gobierno Central)*
4. *Disposiciones y medidas de incentivos para que se limiten usos comerciales en el ámbito previsto por el sistema de las centralidades y subcentralidades*
(PDMQ 2015 – 2025; pág. 130)

Desde el punto de vista del accionar estratégico de la política, la misma, parte originalmente de un accionar inicial, en este caso la *“obtención de una base de datos de calidad”* para gestionar el accionar consecuente considerando a su vez dos posiciones, una

desde el punto de vista demográfico, respecto a las áreas de influencia de los distintos equipamientos urbanos y la segunda, a partir del área libre que circunda a los mismos, en ambos casos, como punto de partida, se considera acertado el movimiento.

Posteriormente se propone “*consolidar un sistema de equipamientos a escala zonal en todas las subcentralidades*”, cosa que por otro lado podría no coincidir con el punto inicial, debido a lo ya comentado con anterioridad, no todas las subcentralidades podrían estar en las condiciones más óptimas para generar un sistema consecuente, en ese sentido, no podría obviarse la posibilidad de incluir un movimiento intermedio, que implique la evaluación o mejoramiento de las mismas, previo la gestión del sistema de subcentralidades planteado.

Finalmente se incluyen “*Disposiciones y medidas de incentivos para que se limiten usos comerciales en el ámbito previsto por el sistema de las centralidades y subcentralidades*”.

En ese sentido es importante destacar que se está considerando una línea aplicada a la estrategia de implementación normativa como complemento, pudiendo no ser esta la más eficaz (con los cambios previamente nombrados) sin embargo, se considera fundamental incluir situaciones derivadas en tal ámbito (normativo), para gestionar de manera mucho más efectiva una estrategia general.

- 2) “*Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad*”

Lineamientos estratégicos:

1. *Aprobar una normativa y conjunto de incentivos orientados:*

- *Al incremento de la densidad edificatoria*
- *A la consolidación de espacios públicos y áreas verdes*

- *Al realojamiento de la población asentada en áreas de riesgo*
 - *A la regeneración urbana orientada al desarrollo de inversiones inmobiliarias*
2. *Formular un estudio del DMQ para el conocimiento de la distribución, el estado y la tipología de las viviendas en el espacio metropolitano*
 3. *Formular un estudio del DMQ para el conocimiento del volumen edificado y el espacio público atenuante por unidad de superficie de suelo urbano consolidado.*
 4. *Definir Programas de nuevas viviendas de interés social como elementos de densificación zonal con base en acuerdos con el Ministerio a cargo de la vivienda y el desarrollo urbano.*
- (PDMQ 2015 – 2025; pág. 131)

Los lineamientos estratégicos del presente objetivo, a diferencia de su antecesor, parte de un planteamiento normativo y de incentivos orientados a la densificación, descongestión del tejido urbano y posteriormente, incluyen las acciones de incorporar, formular estudios sobre la ciudad, considerando temas edificatorios y de espacio urbano consolidado y definición de nuevas viviendas de interés social.

En el sentido teórico del lineamiento estratégico, priorizar la transformación de la ciudad a partir de la incorporación de nuevas normativas, lineamientos e incentivos, podría considerarse la situación ideal de una intervención como cambio a una nueva situación urbana deseada, sin embargo, en el sentido posible, tal implementación, podría no escapar a la gestión de gastos y situación estratégicas adversas como consecuencia de la no consideración de los procesos de transformación que incluye una nueva implementación política con un orden progresivo constante.

Como correspondencia de tal acción, podría aludirse en el análisis del presente, a una diferenciación jerárquica necesaria, es decir, que al contrario (y a la par del objetivo analizado previamente) la incorporación normativa y de incentivos podría generar mayores y mejores impactos como complemento, más no como praxis en sí de la misma.

En complemento al análisis, las situaciones subsecuentes al planteamiento normativo y de incentivos, es decir, los lineamientos 2, 3 y 4, podrían incorporarse antes. De esta manera, y ya con los resultados obtenidos de los mismos: *“formular estudios sobre la ciudad considerando temas edificatorios y de espacio urbano consolidado y definición de nuevas viviendas de interés social.”*

Sí, aplicar el planteamiento normativo de incentivos del lineamiento propuesto número 1.

En conclusión, en los lineamientos estratégicos del objetivo número 2 de la política, podría considerarse una reformulación jerárquica de desarrollo.

- Problemas, objetivos y estrategias: ¿Existe coherencia entre ellos? ¿Intentan resolver de fondo el problema, o sólo contener un estado-situación?

Si bien los objetivos y estrategias cumplen con una coherencia situacional de los mismos (y entre ellos), a la par también de demostrar claramente intentar resolver de fondo el problema. Se considera que los mismos, no necesariamente pueden ser aquellos más correctos, por lo menos no en el orden, tiempo y predisposición dispuesta.

También se considera que los mismos no corresponden totalmente al problema urbano quiteño, **sino a una porción del mismo**. En ese sentido tampoco se niega la intención objetiva, sino que se la tacha de

insuficiente o parcial, buscando por otro lado, que la misma fuere complementada y dinámica entre/por las distintas escalas planteadas.

Ortegón (2008) comenta al respecto que “la política pública conceptualiza el conjunto de directrices y orientaciones hacia la realización de fines y la selección de los medios para alcanzarlos; conlleva criterios y lineamientos elegidos en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica las estrategias, programas y proyectos específicos; designa, en general, la acción política propiamente dicha para resolver problemas, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.” (pág. 72)

Finalmente se considera que obviar las potencialidades o fortalezas que incluye una ciudad y un consecuente diagnóstico generado, podría ser un error pertinente para un planteamiento estratégico, al no tener una base para anexar todas aquellas propuesta que podrían establecerse proyectadas en aquello que **sí** se ha desarrollado con coherencia y merece ser sostenido en el tiempo, es decir, la crítica está asociada a los diagnósticos parciales del estado ciudad actual, que únicamente demuestran en sus resultados los aspectos negativos del contexto urbano (no estando esto relacionado necesariamente con alguna u otra propuesta política paralela positiva que pudiere estarse llevando acabo)

2. Análisis de Coherencia Externa

En este apartado se realiza el análisis del programa en relación a otros programas o lineamientos que conviven en un tiempo y espacio determinado.

- **Habitat III - Cuatro líneas de actuación para la Nueva Agenda Urbana:**

Análisis de coherencia externa			
Líneas de actuación para la nueva agenda urbana	Política 4 - Escala Zonal		
	Nivel de correspondencia		
	Baja	Media	Alta
	1	2	3
Promover ciudades integradoras y seguras			
Promover ciudades verdes y resilientes			
Promover ciudades prósperas e innovadoras			
Promover la buena gobernanza urbana			

Tabla N° 15. Análisis de coherencia externa, política 4 – Escala Zonal.
Fuente: Diseño Propio a partir de las cuatro líneas de actuación de la nueva agenda urbana.

Correspondencia:

- **Promover ciudades integradoras y seguras**
Alto nivel de correspondencia
- **Promover ciudades verdes y resilientes**
No se considera
- **Promover ciudades prósperas e innovadoras**
La correspondencia es media al promoverse un sistema interconectado de centralidades y sub centralidades, pero no considerar una posible innovación urbana.
- **Promover la buena gobernanza urbana**
La correspondencia es baja.
No se enfatiza del todo el tema de gobernanza a esta escala en las propuestas objetivas.

- **Criterios sostenibles del "Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español"**

Criterio de Sostenibilidad en la planificación Urbana	Política 4 - Escala Zonal		
	Nivel de correspondencia		
	Baja	Media	Alta
	1	2	3
Entorno urbano: Preservar, mantener y proteger el capital natural			
Respetar e integrarse en el territorio			
Conectar las diversas zonas protegidas			
Respetar el paisaje			
Conservar el suelo (reducir el consumo y preservar su productividad)			
Favorecer la producción local			
Ámbito Urbano			
Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible			
Fomentar el uso más sostenible del patrimonio edificado			
Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos urbanos			
Favorecer el acceso a la naturaleza (zonas verdes)			
Mejorar la accesibilidad a los equipamientos			
Transporte			
Reducir distancias			
Potenciar los medios de transporte no motorizados			
Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público			
Recursos			
Optimizar y reducir el consumo de energía			
Optimizar y reducir el consumo de agua			
Optimizar el impacto de los materiales de construcción			
Residuos			
Reducir los residuos			
Gestionar los residuos para reducir su impacto			
Cohesión social			
Fomentar la cohesión social e impedir la exclusión			
Complejizar el tejido social			

Tabla N° 16. Análisis de coherencia externa, política 4 – Escala Zonal.
Fuente: Diseño Propio a partir de criterios de Sostenibilidad del "Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español"

Correspondencia:

- **Entorno Urbano: preservar, mantener y proteger el valor natural**

La correspondencia es mínima.

No se consideran aspectos referidos al entorno natural en esta escala.

La producción local si es considerada en medida media a partir de las intenciones del desarrollo de un sistema multinodal.

- **Ámbito Urbano**

Alto nivel de correspondencia.

No se consideran aspectos referidos a protección, cuidado y mejoramiento de bienes patrimoniales.

No se consideran aspectos referidos a protección, cuidado y mejoramiento de espacios urbanos.

No se consideran aspectos referidos a protección, cuidado y mejoramiento de espacios naturales.

Se consideran en medida media el cuidado y mejoramiento de los equipamientos.

- **Transporte**

Alto nivel de correspondencia en aspectos orientados a consolidar un sistema ordenado de movilización multinodal.

No se consideran aspectos referidos a promover la utilización de movilidad no motorizada.

- **Recursos**

No hay correspondencia en el planteo político que considere la administración y gestión de recursos en esta escala.

- **Residuos**

No hay correspondencia en el planteo político que considere la administración y gestión de residuos en esta escala.

- **Cohesión Social**

Nivel de correspondencia medio.

La promoción de un sistema de sub centralidades y nodos promueve por correspondencia la cohesión social evitando la exclusión.

- **Otros programas de continuidad o complementariedad**

La política impulsada hacia la consolidación de un sistema de equipamientos a escala zonal, integrando las sub centralidades del DMQ, influye directamente con la gestión de acuerdos y programas que impulsa el gobierno central. El mismo, como se había dicho anteriormente, considera identificadas 31 sub centralidades dentro del DMQ, organizadas dentro de 8 Administraciones Zonales⁴. En ese sentido y en concordancia con el planteamiento realizado por la política, se hace importante denotar que cualquier planteamiento urbano a esta escala deberá estar inevitablemente relacionado con la gestión a partir de la organización preestablecida.

En referencia a tal gestión es posible identificar por ejemplo, los **proyectos de presupuesto participativo** o aquellos de **infraestructura comunitaria** que se han estado llevando a cabo los últimos años y que serán aquellos, que como referente, permitirán la concreción o no del desarrollo de un sistema multinodal urbano.

Por otro lado, en el tema referido a la densificación y descongestionamiento del tejido urbano puede decirse que es el subproducto de un plan estratégico que ha venido desarrollándose con el tiempo.

Para el año **2009** se había planeado aquel llamado **Programa de Fortalecimiento de Centralidades**, el cual consistía en la promoción de distintas inversiones integrales de manera simultánea y sincronizada dentro de todo el territorio que tenían como objetivo mejorar y fortalecer el componente urbano local, lo cual no ha cambiado hasta ahora, sino que por el contrario ha sido un programa potenciado y mejorado

⁴ La misión de las distintas administraciones zonales consiste en administrar y gestionar la ejecución de las políticas generadas por los niveles estratégicos y sectoriales del Gobierno Autónomo Descentralizado, mediante la prestación de servicios y la implementación de proyectos de gestión territorial y desarrollo social participativo.



*Tabla N° 17. Componente Local FCUQ. (Pág. 64)
Fuente: Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito (2009)*

En el tema de déficit de vivienda, en el año 2009 también se impulsaba el desarrollo inmobiliario de la centralidad prevé la adquisición de suelos y proyectos de densificación de viviendas (Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito; 2009). Este sub-componente buscaba comprar suelo libre estratégicamente localizado en el entorno de las futuras inversiones públicas antes de ejecutar las mismas permitiéndole a la Alcaldía obtener la plusvalía generada (nueva demanda y nuevo valor del suelo), por medio de alianzas público-privadas para desarrollar proyectos inmobiliarios que fortalezcan al Sistema de Centralidades.

Si bien actualmente el plan de gestión estratégico ha cambiado progresivamente, acorde al desarrollo y despliegue de las múltiples centralidades y sub centralidades, aún se incluye tal planteamiento objetivo como complemento activo a la concreción de un sistema multinodal.

SUB-COMPONENTE	OBJETIVO	LÍNEAS DE ACCIÓN
Desarrollo Urbano	Desarrollar la conectividad e integración al interior de la centralidad, y con otras del sistema de centralidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad y Espacio Público
Desarrollo Inmobiliario	Comprar suelo libre de manera anticipada a las intervenciones públicas, que le permita a la Alcaldía obtener la plusvalía generada, por medio de alianzas público-privadas para desarrollar proyectos inmobiliarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de tierras localizadas estratégicamente
Equipamientos de Servicios	Mejorar las condiciones actuales de la prestación de los servicios a cargo de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamientos Educativos y de Salud • Equipamientos de la Administración Pública
Socio-Económico	Dinamizar la centralidad, aumentando su capacidad atractiva para la población residente fortaleciendo sus relaciones endógenas.	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo (orientado al Desarrollo del Conocimiento y Servicios) • Capital Físico
Sub-Componentes y Líneas de Acción de las Inversiones Integrales en las Centralidades Fuente: BID-Hydea Target Euro 2008		

Tabla N° 18. *Objetivos y Líneas de acción componente Local FCUQ.* (Pág. 65)
Fuente: *Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito (2009)*

A su vez el mismo se ha visto complementado con distintos programas de nuevas viviendas de interés social como elementos de densificación zonal con base en acuerdos con el Ministerio a cargo de la vivienda y el desarrollo urbano.

En ese sentido es importante aclarar que es posible identificar distintos niveles de coherencia y correspondencia con otros planteamientos externos de notable importancia, sobre todo con varios que anteceden incluso al planteamiento de la política evaluada y que aún se han mantenido en el tiempo.

Política N°5: Escala Local

Descripción general del programa

	Política pública	Orientación	Objetivos
PDMQ 2015 - 2025	Política 5: Escala Local	“Incremento de la calidad de vida de los ciudadanos del DMQ a través de la mejora de calidad ambiental del paisaje urbano, de la vivienda deficitaria y la implementación de medidas que regeneren la construcción edificatoria y del espacio público”	Constituir un sistema de nodos locales de servicios y equipamientos de carácter local y calidad para la ciudadanía.
			Mejorar la calidad del espacio público del DMQ.
			Mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida.

Tabla N° 19. Política 5: Escala Local.
Fuente: Plan de desarrollo Metropolitano 2015 – 2025.

Situación a la que está orientada la política

“Quito tiene un alto grado de contaminación visual en las áreas urbanas consolidadas, en los ejes principales, áreas naturales y especialmente en los asentamientos periféricos, esto ha generado una imagen urbana deteriorada y discontinua, afectando directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

Adicionalmente gran parte de los asentamientos urbanos en periferias de la ciudad tienen Condiciones de habitabilidad precaria e insalubre con baja calidad de la edificación e infraestructuras y con gran vulnerabilidad ante amenazas naturales. Erradicar y movilizar la infravivienda es un gran reto que al ser logrado solucionará problemas de movilidad y expansión de infraestructuras a territorios difíciles de abastecer.

Esto igualmente mejorara en general de la imagen de la ciudad y su paisaje. De la misma forma el enfocar una mejora de la calidad visual en ejes principales de la ciudad potencializara el uso de espacios públicos ya existentes y el uso de transporte alternativo, aliviando congestiones vehiculares y desarrollando un urbanismo realmente cívico.” (PDMQ 2015 – 2025; pág. 135)

Evaluación

En primer lugar se realizará la evaluación de racionalidad y luego la evaluación de coherencia:

a) Evaluación de Racionalidad

1. Análisis de Relevancia

Los interrogantes claves en la evaluación del diagnóstico que serán la guía en esta medición son:

- Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes para su determinación.
- Elementos a tener en cuenta:
Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.

De acuerdo a la orientación que ostenta la política, la finalidad última de la misma consiste en el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la mejora de la calidad:

- Ambiental del paisaje urbano
- Vivienda deficitaria

A su vez incluye la idea de la implementación de medidas que regeneren la construcción edificatoria y del espacio público.

En referencia a la primera intención de la misma, es fundamental que a priori se establezca cual es la determinación objetiva en la que se basa la política, puesto que el verbo “incrementar” junto a lo que implica “calidad de vida”, pueden considerarse situaciones ajustadas a distintas interpretaciones.

De acuerdo a Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009) la calidad de vida se entiende como “un proceso dinámico ligado al ciclo vital de cada persona, en un contexto social específico. Por lo tanto, se puede definir la calidad de vida como la posibilidad que tiene un ser humano de llevar una vida digna, gracias a la capacidad de desarrollar sus potencialidades en forma autónoma y cooperante con los objetivos de la sociedad de la que hace parte” (pág. 41)

Así mismo Lindenboim (2000) determina a la calidad de vida como **“una noción plural, ajustada a cada contexto, constituida por múltiples factores inscriptos en diversas dimensiones temáticas de la realidad.** Calidad de vida afecta a cada individuo frente a sus contextos micro y macro comunitarios de articulación social y es determinado por:

- Las modalidades ponderadas de asociación entre las necesidades objetivas y las demandas subjetivas específicas de la vida urbana.
- Las potencialidades, condiciones y niveles relativos de accesibilidad a la satisfacción de las mismas” (pág. 17).

En ese sentido es importante denotar que la política planteada como tal, implicaría una presunción de lo que significa calidad de vida, sobre todo para lo que significaría “incrementarla” en el contexto urbano quiteño, sus habitantes y sobre todo, la escala local sobre la cual se plantea.

A su vez, afirmar en primera instancia un incremento efectivo de la misma, podría no ser la mejor forma de planteamiento posible, dado que no se está afirmando un “aspecto positivo de la calidad de vida”, sino un incremento de la calidad de vida sin ningún tipo de especificación (pudiendo ser éste también negativo).

En esencia, el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos nada o poco tiene que ver en realidad con la mejora de la calidad ambiental del paisaje

urbano o la vivienda deficitaria (dado que el término “calidad de vida” proviene efectivamente de una proposición subjetiva de un individuo o una comunidad).

En ese sentido, es importante denotar y aclarar, que tampoco se estaría negando que a través de la mejora de la calidad ambiental del paisaje, o de la mejora de la vivienda deficitaria no pudiere mejorar la calidad de vida de la población quiteña, como consecuencia, pero, así como los anteriores objetivos también observados, esta posibilidad no está destinada a generarse necesariamente.

Como alternativa, de la orientación de la política planteada, aparece en auxilio la posibilidad de plantear la política incluyendo distintas determinaciones específicas del caso, como: “calidad de vida urbana Quiteña” (definiendo, lo que implicaría la misma, a priori).

Ortegón, E. (2008) comenta que normalmente, la “inclusión de actores locales en la toma de decisiones, por cuanto el conocimiento y cercanía de estos con los problemas constituyen un activo con frecuencia subvalorado o ignorado”

De igual manera, que una de las mejores medidas de coordinación en el nivel micro (operativo) implica “valorar el capital social existente en el nivel de las comunidades locales a fin de incorporarlo, integrarlo y aprovecharlo en el contexto de la política pública.” (pág. 87)

De esta forma el encuadre, sobre **la realización o no de la política, podría estar fundamentada en términos ordenados, a partir de un referente, en este caso del ciudadano, del “Quiteño”** que, efectivamente seria al cual, en primera y última instancia, directa o indirectamente, afecta mayoritariamente el planteamiento o ejecución de la política.

Por su puesto que en este planteamiento analógico debe incluirse, y sin excepción, la participación y práctica activa del morador Quiteño, el cual sería aquel mismo que, a través de su participación y responsabilidad ciudadana, definiría el modelo sobre el cual se plantearían, no solo ésta, sino todo el encuadre político necesario para satisfacer sus propias demandas.

Finalmente en la política se considera la implementación de medidas que regeneren la construcción edificatoria y del espacio público, en escala local, ambas preposiciones resultarían acertadas, sobre todo por el hecho del destino de la misma, a criterios prioritariamente normativos.

2. Análisis del diagnóstico: debilidades y fortalezas

Según el informe del plan, presenta un resumen del diagnóstico en el que destaca las dimensiones que tuvieron en cuenta:

Síntesis de la situación

1. *Alto grado de contaminación visual en las áreas urbanas*
2. *Imagen urbana deteriorada y discontinua en los ejes viales principales*
3. *Escasa consideración de la condición fisiográfica*
4. *Vulnerabilidad de la población ante amenazas naturales*
5. *Baja calidad de la edificación e infraestructuras en amplios sectores*
6. *Condiciones de habitabilidades precarias e insalubres*

(PDMQ 2015 – 2025; pág. 135)

- Fortalezas
 - Incluye aspectos que consideran la imagen urbana, la condición física geográfica y los ejes viales principales.
 - Considera en la observación aspectos dedicados a las condiciones de las edificaciones y la infraestructura.
- Debilidades
 - Observación de la situación urbana a partir de una escala general y no a partir de escala local específica que se toma como referente.

- El diagnóstico conviene en aspectos generales del espacio urbano, complicando la determinación específica de las distintas problemáticas identificadas a nivel local (no en todas las zonas y localidades las problemáticas urbanas son las mismas)
- El diagnóstico está orientado únicamente a identificar las deficiencias y carencias físicas del territorio urbano, más no también a identificar sus potencialidades y posibles elementos jerárquicos en los que se pueden incorporar nuevas estructuras y sistemas urbanos.

3. Análisis de Pertinencia

En esta etapa de la evaluación de diseño, se realiza el análisis de la calidad de los objetivos formulados para resolver la problemática presentada

- Objetivos
 1. Constituir un sistema de nodos locales de servicios y equipamientos de carácter local y calidad para la ciudadanía.
 - El objetivo corresponde a un fin claro
 - El verbo y la expresión utilizada son correspondientes con el contexto
 - Se consideran términos de extensión y alcance de desarrollo
 - No se consideran términos de extensión temporal más que aquellos indicadores de metas por años
 - La población objetivo es clara
 - El objetivo permite una medición cuantitativa y cualitativa que permite generar indicadores como:
 - Número de nodos y equipamientos locales de calidad
 - Calidad de nodos y equipamientos locales
 - Área de influencia de nodos y equipamientos
 2. Mejorar la calidad del espacio público del DMQ

- El objetivo no posee una correspondencia específica
 - El verbo y la expresión utilizadas parecen insuficientes para denotar un objetivo de tal implicancia
 - No se consideran términos de extensión y alcance de desarrollo
 - No se consideran términos de extensión temporal más que aquellos indicadores de metas
 - Ni la población objetivo ni la escala de desarrollo son claras
 - La ambigüedad del planteamiento objetivo no permite una medición cuantitativa y cualitativa a partir de indicadores
3. Mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida.
- El objetivo corresponde a un derivado de otro objetivo, como “aporte”
 - El objetivo no es totalmente claro mediante la palabra “mejoramiento” (se necesita una referente para poder aceptar o no lo que se considera mejor o peor)
 - El verbo y la expresión utilizadas parecen insuficientes para denotar un objetivo de tal implicancia
 - No se consideran términos de extensión y alcance de desarrollo
 - No se consideran términos de extensión temporal más que aquellos indicadores de metas
 - El objetivo como tal planteado, no es autónomo, sino que está sirviendo a otro objetivo ulterior, por lo tanto, podrían establecerse dos objetivos para esclarecer la situación

b) Evaluación de Coherencia

1. Análisis de Coherencia Interna

En este apartado se evalúa la relación entre el problema planteado, los objetivos y las estrategias que se planificaron para alcanzar los fines propuestos.

- Jerarquía de los objetivos

En términos de jerarquía, la política en cuestión propone como objetivo primario la *constitución de un sistema de nodos locales de servicios y equipamientos de carácter local y calidad para la ciudadanía*.

Análogo al análisis previo de la escala zonal, se considera que el mismo es pertinente, sin embargo el mismo podría ser un objetivo posterior a la evaluación, observación y optimización previa de los nodos locales y los servicios, en donde, tal sistematización sea un subproducto consecuente.

Los niveles urbanos para tal determinación, pueden estar encuadrados en un sistema de indicadores ordenados, generados previamente, que permitan determinar, en términos racionales, las condiciones ideales y reales que posee o debería poseer cada elemento urbano. En ese sentido es necesario considerar que el objetivo planteado no es negativo, sino que al contrario podría ser complementado.

Posteriormente se puede hallar el objetivo número dos que corresponde a *mejorar la calidad del espacio público del DMQ*.

Si bien es cierto que el objetivo de la política es pertinente, los términos utilizados para el mismo resultan demasiado ambiguos en términos generales y de jerarquía, por esta razón es que se considera que el mismo debería ser replanteado considerando aspectos de orden más específicos.

Ortegón, E. (2008) se refiere al tema a partir de una cita del BID (1997) enfatizando que “una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo” (pág. 31)

Mejorar el espacio público, sí, pero:

¿Qué es mejorar? (desde el punto objetivo de una política a escala local en Quito)

¿Cuáles son los criterios que implican mejorarlo?

¿Dónde empieza y termina el objetivo?

Desde estas distintas preguntas se intuye que el objetivo, tal y como se manifiesta actualmente, más que un objetivo, es una finalidad que bien podría ser alcanzada con el planteamiento de distintos objetivos específicos ordenados, generados a partir de una estrategia por pasos.

En el sentido de lo que implica una estrategia, la misma es entendida como un “conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. Es una relación causa-efecto entre el desempeño buscado y los factores que lo influyen. Es aquella que define los programas de acción efectivos para alcanzar las metas; conceptualiza cómo alcanzar mejor los objetivos propuestos en una situación dada” (Ortegón, E. 2008; pág. 72)

Finalmente el objetivo número tres apunta al *mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida.*

Como es evidente, el objetivo original implica *la generación de un aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida, considerando el mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados.*

En términos de jerarquía del objetivo se puede hallar un desorden de su planteamiento estructural, puesto que el mismo originalmente, no estaría sirviendo como objetivo a la política en sí, sino como aporte a partir de una consideración externa, en este caso el mejoramiento sistémico de las viviendas y entornos urbanos.

Si bien Ortegón manifiesta que “la política es el resultado del choque, interacción, confluencia y dinámica de demandantes de política y de oferentes de política”. En el sentido de la orientación y planificación estratégica, podría decirse que el objetivo planteado, estaría tratando de corresponder a dos fines simultáneamente, no necesariamente correspondientes.

De igual forma, respecto a los términos de jerarquía entre los distintos objetivos de la política, la determinación del objetivo debería estar emplazada dentro de una organización de orden específico que derivaría fundamentalmente del diagnóstico realizado, es decir, **el mismo diagnóstico es aquel que debe determinar las prioridades en el orden de los distintos movimientos estratégicos que se requieran.**

En el caso del particular, se considera que incluir una intervención que apunte al mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados, es una prioridad, por lo tanto debería incluirse en primer o segundo término, y no tercero como manifiestan los objetivos de la política (en complemento a un objetivo/meta externo)

- Las estrategias para cumplir con los objetivos y cada uno de los dispositivos
 - 1) *Constituir un sistema de nodos locales de servicios y equipamientos de carácter local y calidad para la ciudadanía.*

Lineamientos estratégicos

1. *Se ha obtenido data base de calidad acerca del porcentaje de actividades de proximidad con respecto al total de población de una retícula base de 400 x 400 metros.*
2. *Se ha levantado un censo de espacios públicos y los niveles de arborización de una centralidad priorizada como base para el diseño de los proyectos piloto.*
3. *Planificación del proceso de diseño y aplicación de proyectos piloto y sus fases de expansión coordinados con el sistema de Circuitos y Distritos del Gobierno Central.*
(PDMQ 2015 – 2025; pág. 136)

Los lineamientos del presente objetivo parten de la obtención de una base de datos de calidad, lo cual es considerado como un acierto.

En segundo término se considera como paso a seguir la determinación de una centralidad priorizada como base para el diseño de proyectos piloto, esta intención también se considera como acertada a partir de la cantidad y calidad de datos que se podrían obtener del experimento, sin embargo es necesario considerar la posibilidad de incluir varias muestras de proyectos piloto en distintos contextos, debido a que los mismos pueden dar respuestas diferentes en áreas con influencias distintas.

Finalmente se plantea la idea de la planificación del proceso de diseño y aplicación de proyectos piloto, en este caso también se considera pertinente el paso, sin embargo, previo al desarrollo de cualquier movimiento de diseño posible, haría falta un paso evaluativo que anteceda cualquier intervención, pues no necesariamente la realización del objetivo principal es el paso idóneo de un proceso.

2) *Mejorar la calidad del espacio público del DMQ*

Lineamientos estratégicos

1. *Se ha realizado un estudio exhaustivo del DMQ para el conocimiento del estado del paisaje urbano en las grandes arterias de comunicación y en los grandes ejes visuales del DMQ.*
2. *Se ha emitido una normativa orientada a mejorar la calidad de aceras en las áreas urbanas con aplicación de métodos de prefabricación y corresponsabilidad de los frentistas.*
3. *Se ha gestionado con entidades privadas el canje de mobiliario urbano a cambio de publicidad en espacio público.*
4. *Gestión de proyecto de soterramiento y ordenamiento de cables con base en acuerdo con las entidades a cargo de la telecomunicación y la electricidad.*
5. *Se ha creado un sistema permanente de construcción de equipamientos de carácter nodal, así como un sistema permanente de construcción de mobiliario urbano de carácter nodal en acuerdo con el Sistema de Distritos y Circuitos del Gobierno Central y el Ministerio a cargo del Desarrollo Urbano y de la Vivienda. (PDMQ 2015 – 2025; pág. 137)*

Los lineamientos estratégicos del presente incluyen distintos parámetros objetivos que, se considera, pueden ser positivos para la transformación de la urbe. Sin embargo, y como se ha comentado previamente, incluir términos que determinen la calidad del espacio público desde el sentido de “calidad subjetiva” incluye distintas categorías en calificativos que no necesariamente podrían coincidir en el común denominador de los moradores. Por lo tanto, si bien se considera que los lineamientos estratégicos pueden ser acertados, el problema original no se hallaría efectivamente en los mismos, sino en el planteamiento estructural del objetivo.

La ambigüedad e indeterminación que manifiesta el objetivo, imposibilitan una posible evaluación previa o posterior de realización del mismo.

- 3) *Mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida.*

Lineamientos estratégicos

1. *Se ha realizado, un estudio exhaustivo del DMQ para el conocimiento del estado de la construcción del parque inmobiliario de vivienda del DMQ y del entorno barrial en estrecha relación con el ente nacional a cargo de la vivienda y con la participación privada.*
2. *Se ha obtenido data base de calidad acerca del número de viviendas del DMQ con capacidad de autogeneración energética*
3. *Instaurar un proceso sistémico de reducción del déficit cualitativo de vivienda con base en el desarrollo de acciones de mejoramiento de su calidad constructiva con financiación adecuada con base en acuerdos con el ente a cargo del desarrollo urbano y vivienda y con la participación de inversionistas y técnicos privados.*
4. *Llevar a cabo un proyecto de mejoramiento de barrios vinculados con el sistema de metrocables con énfasis en las zonas altas de sus recorridos.*
5. *Instaurar procesos sistémicos de mejoramiento integral de la calidad de los asentamientos (a escala barrial) de modo concomitante con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y con base en acuerdos con los actores públicos y privados antes mencionados.*
6. *Instaurar procesos sistémicos de mejoramiento de la participación ciudadana como parte esencial para la concreción*

de este tipo de proyectos. (en anuencia con Políticas del Componente Social).

(PDMQ 2015 – 2025; pág. 139)

Los lineamientos del objetivo presente, parten de la obtención de una base de datos sobre la construcción del parque inmobiliario de la ciudad y los distintos entornos barriles. Este movimiento se considera imprescindible ya que a partir del mismo, se puede generar una planificación ordenada, conociendo a priori, qué y cuantos elementos se pueden transformar positivamente.

Otro aspecto positivo del mismo es el incluir procesos sistémicos en la planificación, como un orden progresivo constante en donde también puede verse incluida la población y las entidades responsables.

Ortegón (2008) recomienda la “socialización de la “cultura de la coordinación” y la “educación para la participación” a través de cursos, encuentros, seminarios, reuniones de trabajo, proyectos conjuntos, que permitan romper con la sensación de aislamiento y abandono por parte de los estamentos centrales.” (pág. 87)

Finalmente se incluyen también observaciones sobre la planificación dedicada a la evaluación de espacios urbanos de escala local, en este caso de mejoramiento sistémico de barrios y viviendas. Considerando la posible transformación progresiva de viviendas potenciales, el sub producto “barrio” puede también regenerarse por consecuencia.

- Problemas, objetivos y estrategias: ¿Existe coherencia entre ellos? ¿Intentan resolver de fondo el problema, o sólo contener un estado-situación?

Uno de los principales problemas del planteamiento objetivo observado, deriva fundamentalmente en que la mayoría de las propuestas están

regidos por “variables supuestas”, sobre todo el planteamiento de los distintos “lineamientos estratégicos” que se manifiestan. Es decir, están establecidos como posibilidad de realización más no como un objetivo estratégico en sí.

Por otro lado es posible identificar coherencia entre los problemas, los objetivos y las estrategias, sin embargo, el planteamiento generado, no necesariamente puede incluirse como aquel más pertinente de realización debido a tres consideraciones:

Todo el planteamiento objetivo se ha realizado a partir del bien mayor común, y este no necesariamente puede ser aquel mejor en las distintas escalas y partes que conforman el todo, porque no todas las partes o áreas, en este caso tanto locales como zonales, requieren de los mismos procesos e intervenciones.

Ortegón (2008) comenta al respecto que “en el diseño de la política pública, la teoría normativa del interés colectivo justifica a priori las decisiones de intervención del Estado, y el criterio de decisión se **fundamenta en el supuesto** de que, en relación con los ciudadanos, el Estado trata de maximizar el bienestar social. Por lo tanto, interés colectivo se asocia a bienestar de los ciudadanos.” (pág. 60)

Esta asociación no necesariamente siempre es la más adecuada para un planteamiento político estratégico.

En segundo lugar se considera que para la realización de las distintas propuestas políticas planteadas se han tomado en cuenta solamente los datos procedentes que arroja el diagnóstico urbano y no originalmente el contexto del ciudadano Quiteño, es decir, el planteamiento político está desarrollado a partir de las problemáticas observadas desde los criterios evaluativos, pero no a partir de un contexto donde interviene el ciudadano como actor y beneficiario directo del planteamiento político.

Ortegón (2008) comenta que “reconocer a los participantes significa identificar durante el diseño de la política qué actor se movilizará respecto a una determinada política, con quiénes se podrá contar, quiénes podrán ser los más interesados, quiénes saldrán beneficiados, quiénes podrían verse afectados, quiénes serán indiferentes, quiénes podrán aportar y de qué manera y quiénes podrán oponerse. (pág. 132)

Finalmente la jerarquía de los objetivos, tal y como yacen planteados, denotan la necesidad de un reordenamiento de los mismos, a partir de una planificación por pasos y prioridades, en donde todos los procesos estén conectados y sean consecuencias de distintas situaciones deseadas.

Ortegón comenta que “la política pública conceptualiza el conjunto de directrices y orientaciones hacia la realización de fines y la selección de los medios para alcanzarlos; conlleva criterios y lineamientos elegidos en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica las estrategias, programas y proyectos específicos; designa, en general, la acción política propiamente dicha para resolver problemas, **procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.**” (pág. 72)

En ese sentido se considera que el planteamiento no es erróneo, pero se necesita de una profundización y complementariedad del mismo, no solo en el planteamiento de diseño de las políticas, sino en su orden esquemático y contenido.

2. Análisis de Coherencia Externa

En este apartado se realiza el análisis del programa en relación a otros programas o lineamientos que conviven en un tiempo y espacio determinado.

- **Habitat III - Cuatro líneas de actuación para la Nueva Agenda Urbana:**

Líneas de actuación para la nueva agenda urbana	Política 5 - Escala Local		
	Nivel de correspondencia		
	Baja	Media	Alta
	1	2	3
Promover ciudades integradoras y seguras			
Promover ciudades verdes y resilientes			
Promover ciudades prósperas e innovadoras			
Promover la buena gobernanza urbana			

Tabla N° 20. Análisis de coherencia externa, política 5 – Escala Local.
Fuente: Diseño Propio a partir de las cuatro líneas de actuación de la nueva agenda urbana.

Correspondencia:

- **Promover ciudades integradoras y seguras**
Alto nivel de correspondencia a partir de la integración multinodal y la consideración del mejoramiento progresivo de la calidad de vida urbana.
- **Promover ciudades verdes y resilientes**
La correspondencia es baja.
Se considera el mejoramiento del paisaje urbano.
- **Promover ciudades prósperas e innovadoras**
La correspondencia es media al promoverse un sistema interconectado de centralidades y sub centralidades, pero no considerar una posible innovación urbana.
- **Promover la buena gobernanza urbana**
La correspondencia es baja.
No se enfatiza del todo el tema de gobernanza a esta escala en las propuestas objetivas.

- **Criterios sostenibles del "Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español"**

Criterio de Sostenibilidad en la planificación Urbana	Política 5 - Escala Local		
	Nivel de correspondencia		
	Baja	Media	Alta
	1	2	3
Entorno urbano: Preservar, mantener y proteger el capital natural			
Respetar e integrarse en el territorio			
Conectar las diversas zonas protegidas			
Respetar el paisaje			
Conservar el suelo (reducir el consumo y preservar su productividad)			
Favorecer la producción local			
Ámbito Urbano			
Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible			
Fomentar el uso más sostenible del patrimonio edificado			
Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos urbanos			
Favorecer el acceso a la naturaleza (zonas verdes)			
Mejorar la accesibilidad a los equipamientos			
Transporte			
Reducir distancias			
Potenciar los medios de transporte no motorizados			
Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público			
Recursos			
Optimizar y reducir el consumo de energía			
Optimizar y reducir el consumo de agua			
Optimizar el impacto de los materiales de construcción			
Residuos			
Reducir los residuos			
Gestionar los residuos para reducir su impacto			
Cohesión social			
Fomentar la cohesión social e impedir la exclusión			
Complejizar el tejido social			
Gobernanza			
Fomentar la transparencia administrativa			
Favorecer la formación de ciudadanos			
Integrar la participación en el planeamiento			

Tabla N° 21. Análisis de coherencia externa, política 5 – Escala Local.

Fuente: Diseño Propio a partir de criterios de Sostenibilidad del "Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español"

Correspondencia:

- **Entorno Urbano: preservar, mantener y proteger el valor natural**

La correspondencia es mayoritariamente alta.

La política considera aspectos referidos a la integración territorial, el respeto y mejoramiento del paisaje urbano y la producción local.

El planteo político no hace alusión a aspectos referidos a la conectividad de áreas protegidas y conservación del suelo natural.

- **Ámbito Urbano**

La correspondencia es mayoritariamente alta.

No se consideran aspectos referidos a protección, cuidado y mejoramiento de bienes patrimoniales.

No se consideran aspectos referidos a protección, cuidado y mejoramiento de espacios naturales y verdes.

- **Transporte**

Alto nivel de correspondencia en aspectos orientados a consolidar un sistema ordenado de movilización multinodal.

No se consideran aspectos referidos a promover la utilización de movilidad no motorizada en esta escala.

- **Recursos**

No hay correspondencia en el planteo político que considere la administración y gestión de recursos en esta escala.

- **Residuos**

No hay correspondencia en el planteo político que considere la administración y gestión de residuos en esta escala.

- **Cohesión Social**

Nivel de correspondencia medio.

La promoción de un sistema de sub centralidades y nodos promueve por correspondencia la cohesión social evitando la exclusión.

- **Otros programas de continuidad o complementariedad**

El planteamiento político incluye, entre sus líneas estratégicas, la coordinación y cooperación activa de distintos proyectos referidos a convenios urbanísticos con entidades privadas y públicas.

Tal organización apunta a la promoción de distintos proyectos piloto y sus fases de expansión coordinado. En ese sentido, dentro del planteamiento estratégico es posible identificar:

- Proyecto de canje de mobiliario urbano a cambio de publicidad en espacio público con entidades privadas (PMDOT 2015 – 2025).
- Proyecto de soterramiento y ordenamiento de cables con base en acuerdo con las entidades a cargo de la telecomunicación y electricidad. (Min. De telecomunicaciones y de la sociedad de información; 2017)
- Proyecto permanente de construcción de equipamientos y mobiliario urbano de carácter nodal. (Sistema de Distritos y Circuitos del Gobierno Central y el Ministerio a cargo del Desarrollo Urbano y de la Vivienda; VID 2017)
- Proyecto sistémico de reducción del déficit cualitativo de vivienda con base en el desarrollo de acciones de mejoramiento de la calidad constructiva.
- Proyecto de mejoramiento de barrios vinculados con el sistema de metrocables. (Min. De telecomunicaciones y de la sociedad de información; 2017)
- Proyecto de mejoramiento integral de la calidad de los asentamientos (a escala barrial) y vivienda con base en acuerdos con los actores públicos y privados.

- Proyecto de mejoramiento de la participación ciudadana, en anuencia con Políticas del Componente Social (PMDOT 2015 – 2025)

En el sentido de coherencia externa con programas o políticas de correspondencia es posible evidenciar que **las políticas planteadas si están diseñadas para encuadres con otros programas similares o de complementariedad del planteamiento objetivo.**

Así también tienen correspondencia con planteamientos urbanos mucho más antiguos destinados también a mejorar la calidad de vida del DMQ, como por ejemplo el “Plan Equinoccio 21” programado para el período 2004 - 2025; “Quito hacia el Bicentenario” del año 2004 – 2009, o el mismo Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) del año 2006.

Finalmente entre los aspectos referidos al mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados, se pueden encontrar correspondencias más actuales, como viene siendo el programa que impulsa la secretaría de territorio Hábitat y Vivienda desde el año 2018 que consiste el mejoramiento integral de distintos barrios de Quito y del país en general, conjuntamente con la colaboración participativa de distintas entidades privadas y públicas, incorporando por otro lado de forma activa y participativa a estudiantes de las distintas universidades del Ecuador.



Figura N° 18. Déficit Habitacional Nacional.
Fuente: BID 2018

Conclusiones y recomendaciones

Realizada la evaluación de diseño, incluyendo la consideración de los distintos aspectos que implica la misma, se obtiene como conclusión lo siguiente:

En primera instancia, se considera que el diseño de las políticas, tal cual se manifiesta, aporta en sus planteamientos distintos criterios urbanos necesarios, siendo así por ejemplo: la generación de una organización ordenada de sub centralidades y nodos urbanos, el replanteo demográfico y planificación de áreas urbanas consolidadas y no consolidadas, la incorporación de criterios de seguridad para la estructuración de un sistema de viviendas organizado.

De igual manera, es notable el énfasis que ha incluido el planteamiento político, respecto a la organización estructurada de las políticas por escalas, así también el orden programático y sinérgico de los criterios ciudad utilizados de la propuesta (ciudad solidaria, de oportunidades, inteligente).

También se considera de alto estima haber tomado en cuenta distintos proyectos y objetivos de los planes de ordenamiento territorial previos y mantenerlos activos en el tiempo a través de planes y proyectos secuenciales.

Promover la reintegración del espacio urbano y la positiva orientación hacia la mejora progresiva de la imagen urbana, entre otros.

Schiavo - Campo (1999) comenta que “la buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada.”

Por otro lado, respecto al lado negativo identificado en el análisis del planteamiento, fue posible identificar distintas problemáticas, unas un tanto más evidentes y otras cuantas un poco más profundas, siendo estas las siguientes:

Diseño deductivo e inductivo

En primer lugar, dentro del diseño del planteamiento objetivo de las políticas es posible evidenciar que las mismas fueron planteadas desde las escalas más grandes hacia las escalas más pequeñas, por deducción.



*Figura N° 19. Planificación deductiva e inductiva.
Fuente: Diseño Propio a partir de Ortiz. A (2021).*

En ese sentido se puede decir que, de forma general y como unidad, el planteamiento político cumple a cabalidad las expectativas estratégicas, sin embargo, ¿Qué sucede cuando se ponen a prueba cada uno de los planteamientos en sus escalas individuales, dejando de lado el trabajo sinérgico conjunto del plan?

Sucede que es posible evidenciar que los distintos planteamientos políticos contienen un sinnúmero de fallas estratégicas en los distintos niveles escalares (como fue posible evidenciar en el análisis de coherencia externa, cuando las políticas planteadas en una escala, no consideraban aspectos relevantes que otras escalas si y viceversa).

Respecto a esta situación, se aconseja la realización de un planteamiento objetivo desde las escalas más pequeñas primero, hacia las escalas más grandes después.

Tal formulación estratégica, permite, además de organizar y planificar todos los elementos a partir de situaciones reales del contexto urbano local. Identificar y comprobar cada elemento o situación problemática en su origen, en cada escala

estudiada, a cada instante, desde la unidad más pequeña hasta la unidad más grande, conteniendo en sí mismo todos los parámetros que intervienen activamente.



*Figura N° 20. Esquemas de Planificación deductiva e inductiva.
Fuente: Diseño Propio a partir de Ortiz, A (2021).*

En ese sentido es importante aclarar que la ciudad de Quito, tal cual se manifiesta, no es apta para la utilización de un método urbanístico y político concreto, esto es debido a las distintas variables sociales, políticas, culturales, urbanas, morfológicas, etc. Que posee.

Por lo tanto, si se genera un método para la ciudad, éste deberá provenir de la misma ciudad y sus habitantes, desde sus unidades más pequeñas hacia las más grandes y no de medios externos a partir de referentes que en muchos casos, nada o poco tienen que ver con la realidad del Quiteño y su ciudad.

Programas generales y particulares por escalas

Otra consideración en el tema de escalas de planteamiento urbano y político, está referida a la forma en que se han planificado los objetivos por escalas.

Si bien en la escala “local” o “zonal” la planificación apunta a generar distintos proyectos urbanos en estas escalas, no se está considerando ningún tipo de trabajo orientado a trabajar en las mismas, de forma independiente.

En otras palabras, el trabajo a nivel de escala “local” o “zonal” estaría siendo realizado siempre en conjunto o de forma general a partir de las relaciones entre las partes, o un

bien común general de todas las “localidades” o todas las “zonas”. Sin embargo, y como se ha venido comentando en la presente investigación, no todas las áreas coinciden en una misma realidad global o requieren el mismo tipo de intervención.

En ese sentido, se recomienda un replanteo de lo que se consideraría un trabajo a nivel escalar o local independiente, puesto que generalizar una intervención urbana a partir de una sola política, implicaría no solo que en muchos de los casos no se hiciera nada (debido a la condición que manifiestan algunas subcentralidades respecto a otras) sino que por el contrario, esa forma de intervenir deductiva, podría causar grandes desbalances entre localidades y zonas al haber un desequilibrio generalizado.

Una forma en la que se podría cambiar esta situación, sin prescindir del despliegue ordenado de la planificación por escalas, sería incluir en las mismas distintas unidades locales y zonales independientes, formulando para cada una, de acuerdo a sus posibilidades y requerimientos, distintas políticas urbanas.

Como ejemplo análogo se puede hallar el caso de Bogotá y su sistema de unidades de planeamiento, llamadas UPL (unidades de planeamiento local) y UPZ⁵ (unidades de planeamiento zonal) el cual fue incluido en su último plan de gobierno.

El mismo consiste en la identificación de unidades de planeamiento zonal a partir de las cuales es posible desarrollar una norma urbanística en el nivel de detalle requerido y no de forma general como estipula la política planteada en el plan Quiteño.

Tal consideración podría incluirse de forma progresiva en el planteamiento objetivo de un nuevo plan urbano, o como complemento de aquel ya generado.

De igual manera y como lo estipula el plan colombiano, tales disposiciones escalares y sub escalares podrían plantearse en todos los niveles establecidos, inclusive las mismas

⁵ Secretaría Distrital de planeación: "Las Unidades de Planeamiento (UPZ y UPL) tienen como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a sus respectivas escalas"

podrían ser desarrolladas a partir de criterios estratégicos (evaluados a priori) de acuerdo a las necesidades y prioridades que más convengan al planteamiento objetivo de la ciudad, generando por consecuencia distintas unidades urbanas estratégicas entre la unión de distintas zonas y sub zonas, de acuerdo al caso lo requiera.



Figura N° 21. Ejemplo de ordenación estratégica por sub zonas; Centro Norte de Quito.
Fuente: Ortiz, A (2021).

Referente urbano

En complemento a lo antes mencionado, es importante considerar que en los distintos planteamientos políticos analizados, no se ha hallado un referente sobre el cual se sostienen muchas de las intervenciones planificadas. Esto se debe, entre otras cosas, a la carencia de un referente urbano de realización político.

Con referente, en el sentido urbanístico del término, aquí se considera el público hacia el cual se estarían generando y organizando las distintas estrategias y políticas urbanas.

Como también se vio con anterioridad, (pág. 74) distintos planteamientos de las políticas evaluadas están organizadas y estructuradas a partir de la búsqueda de la “mejora de la calidad de vida de los habitantes”, sin embargo, cuando se habla de “mejoría de la calidad de vida urbana”, los referentes que implican la misma, pueden ser extensamente variados.

No siendo así lo mismo, por ejemplo, una calidad de vida urbana para la ciudad de Guayaquil y los guayaquileños, la ciudad de Loja y los lojanos, la ciudad de Buenos Aires y los bonaerenses, etc.

El término calidad de vida es considerado un criterio absolutamente subjetivo, por lo tanto, si se lo utiliza, como en el estudio de las políticas evaluadas, se considera imprescindible el planteamiento objetivo, a priori, de un referente local, en este caso, un referente que esté asociado directamente a la calidad de vida urbana Quiteña.

Así mismo, se considera que solo a partir de ahí, con un estudio previo y ordenado de lo que implican sus variables, es posible organizar de manera más justa y ordenada una ciudad acorde a las necesidades reales de la población, pues, y como se mencionó en un apartado anterior, en primera y última instancia es a los Quiteños a quienes más afectan o no los planteamientos políticos que se implementen.

Respecto a la participación ciudadana, como referente estratégico, Ortegón (2008) comenta que “para que sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales con interacción social, asociatividad, deliberación pública, tolerancia y respeto por el pluralismo ideológico, dentro de lo que se conoce como capital social. (pág. 131)

Un caso relevante, donde puede hallarse con claridad un ejemplo de planificación efectiva a partir de un referente urbano específico, puede considerarse a la reforma urbana de la ciudad de Medellín con su proyecto político: Medellín la más educada (Anexo 1; Alcaldía de Medellín. (2007). *“Del miedo a la esperanza”*.), en el cual incluía distintas propuestas como el establecimiento de “Los 14 principios de la gestión pública”, la construcción de distintos proyectos urbanos integrales en áreas deprimidas,

la participación y compromiso efectivo de residentes y autoridades para la gestión de los recursos, entre otros.

Orden y jerarquía de los objetivos

Otro de los aspectos a considerar es la organización y jerarquía de distintos objetivos propuestos.

Si bien los distintos planteamientos generados coinciden con un desarrollo racional de realización, en el presente se considera que algunos pueden no ser los más idóneos en el planteamiento formulado. Esto no implica que se esté afirmando que los mismos están equivocados o erróneos, al contrario, se considera que los mismos podrían ser replanteados y reevaluados, en unos casos, y complementados o reordenados en otros.

Esto, debido fundamentalmente a que no se ha establecido un marco jerárquico de prioridades objetivas, dando como consecuencia una incoherencia de realización en algunas situaciones.

Ruiz, C (2013) comenta que “dos criterios son esenciales para establecer prioridades:

- La primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones y
- El orden temporal o secuencia funcional de los problemas y de sus soluciones.

Y que para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- Magnitud: qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.
- Trascendencia: qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
- Vulnerabilidad: qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.

- Factibilidad: qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
- Viabilidad: qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- Permisibilidad: qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública. (pág. 9)

A modo de ejemplo, puede hallarse el objetivo número 1 de la política 4 de escala Zonal: “*Constituir un sistema de sub centralidades de equipamientos de servicios sociales accesible a la generalidad de las zonas urbanas del DMQ*”, el cual, para nada se aleja de un planteamiento urbano necesario para la ciudad, sin embargo, el mismo no está sustentado en una base sólida para el planteamiento objetivo, pues, una vez más, se está dando por hecho que las distintas subcentralidades de las que se habla, cumplen a cabalidad con las condiciones idóneas para ser incluidas en el planteamiento sistemático de sub centralidades.

Si bien es cierto que actualmente distintas centralidades y subcentralidades de la capital cumplen con condiciones y parámetros idóneos para incluirse en un sistema general de subcentralidades, no necesariamente tales condiciones se repiten en todas aquellas identificables de la misma forma. Por lo tanto, el objetivo planteado en la política, más que objetivo, podría plantearse como una meta o finalidad a largo plazo, a la cual acompañen distintos objetivos puntuales, que busquen, entre otras cosas, el mejoramiento de las subcentralidades generadas, a priori, para, como consecuencia, generar sí, el planteamiento que manifiesta la política.

Un ejemplo claro de la elección de prioridades para el planteamiento político efectivo puede hallarse en el caso de Curitiba y su transformación urbana. (Anexo 2; Irazábal, C. (2005). “*Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo*”)

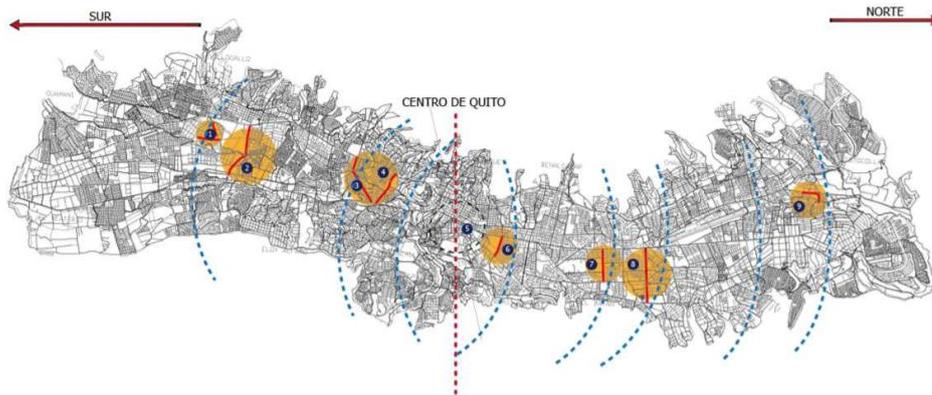


Figura N° 22. Centralidades consolidadas de Quito.
Fuente: Vásquez, P. 2012. Pág. 13

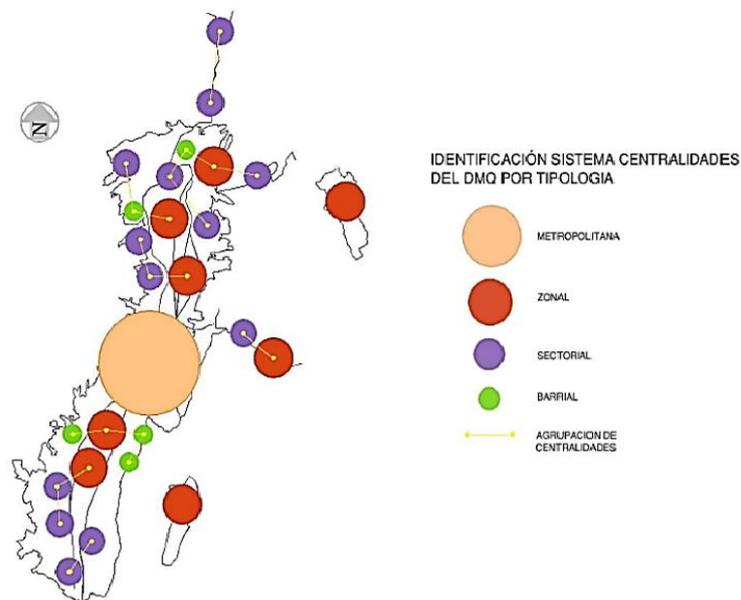


Figura N° 23. Centralidades por tipología.
Fuente: Muñoz, M. 2015. Pág. 10

Sobre los diagnósticos para el diseño político

En el tema de los diagnósticos utilizados para el planteamiento de diseño de las políticas, se pueden considerar dos aspectos:

En primer lugar, los diagnósticos utilizados para el planteamiento objetivo de las políticas solo están referidos a denotar aspectos negativos de la ciudad, cuando en realidad, un diagnóstico urbano debe incluir aspectos tanto negativos como positivos ya que a diferencia otras situaciones evaluativas, una ciudad no corresponde, como se suele

pensar, a ser un simple ente inactivo e inerte en el cual se pueden resolver situaciones mecánicas a partir de identificar sus problemáticas y sus posibles efectos.

En ese sentido se recomienda incluir también aquellos aspectos urbanos potencialmente positivos que podrían ser útiles en el planteamiento objetivo de distintos objetivos, proyectos y políticas.

En segundo lugar, y como se comentaba con anterioridad, en la jerarquía de los planteamientos objetivos, justamente el diagnóstico es aquel que denota la jerarquía de realización de los objetivos.

Es aquel que incluye información sobre el orden de prioridades y resoluciones que deben llevarse a cabo en el planteamiento objetivo de la política. Sin embargo, en la información que puede identificarse en los diagnósticos sobre los que fueron planteadas las dos políticas evaluadas, no es posible identificar prioridades de intervención urbana, sino solamente distintos hechos urbanos adversos a resolver.

Respecto a tal situación podrían incluirse distintas valoraciones urbanas y criterios profesionales desarrollados por entidades externas y expertos del tema, como respaldo para la toma de decisiones previo, al planteamiento urbano objetivo.

Sobre el diseño objetivo

Dos son las consideraciones que se hallaron en el diseño de los objetivos de las políticas:

La primera está referida a la utilización de distintos verbos y afirmaciones que aparecen en el planteamiento objetivo, como en el caso del objetivo número 2 de la política de escala zonal 4: *“Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad”*.

Si bien es notable la intención que tiene la misma para generar una transformación posible a partir de distintas acciones puntuales que requiere el territorio Quiteño, desde

el presente se considera que tal forma de diseño de la misma, incluye un carácter poco determinante y ambiguo en la incorporación de un plan que logre dichos objetivos.

No es posible evaluar tales proposiciones si a priori no se ha establecido un referente plausible para generar una comparativa.

En ese sentido se incluyen las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el referente para evaluar la densificación satisfactoria o no del tejido urbano?
- ¿Cómo se determina el principio o el final del objetivo?
- ¿Qué define el alcance del objetivo?
- ¿Qué se entiende por densificar/descongestionar/redistribuir dentro del contexto objetivo de la política?

Si bien el planteamiento político incluye “indicadores” y “metas resultado” los mismos tampoco han sido especificados en base a cuál sería el referente sobre el cual se estarían acentuando.

La segunda consideración está referida principalmente a la forma en que ha sido propuesto el alcance objetivo de la política en términos de temporalidad.

Si bien dentro del planteamiento estratégico de la propuesta pueden encontrarse parámetros objetivos por años. No es del todo clara la forma en que tales procesos podrían generarse paulatinamente a través del tiempo, puesto que la temporalidad con que se ha establecido, ha sido contextualizada simplemente a partir de supuestos, como una determinación estimada en los años venideros de las metas.

En ese sentido, se considera que tales indicadores o metas podrían ser complementados con mayores y mejores referentes temporales que permitan evaluar los procesos de desarrollo de los objetivos de la política.

Para generar un mejor encuadre de diseño, se incluye el siguiente cuadro con características de lo que podría considerarse una buena política:

Cuadro 4. Características de una buena política
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad: cuán estable es en el tiempo. • Adaptabilidad: cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias. • Coherencia y coordinación: en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación. • Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación. • Orientación hacia el interés público: en qué medida se orienta hacia el interés público. • Eficiencia: en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegure elevados retornos sociales.

*Figura N° 24. Características de una buena política.
Fuente: BID 2006*

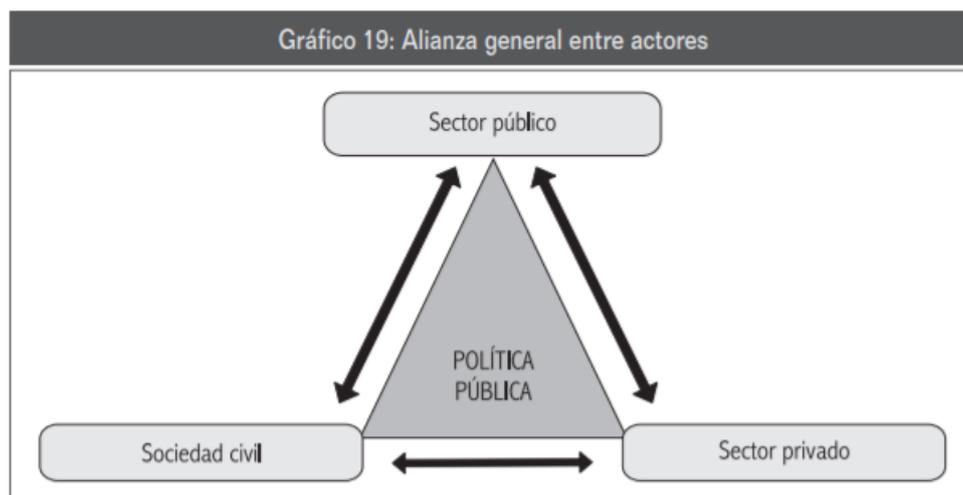
Sobre las alianzas estratégicas y los incentivos

Uno de los puntos fuertes del planteamiento estratégico de las políticas, es la correspondencia que tienen las mismas con distintos programas y proyectos externos, más, de cierta forma, una debilidad que puede hallarse en tal correspondencia, es la no especificación con más detalles de tales iniciativas.

En ese sentido se considera que en el apartado de las políticas evaluadas, las mismas no incluyen de manera detallada, distintos aspectos referidos a posibles alianzas y negociaciones estratégicas con externos. Por lo que se recomienda, que las mismas fueren un tanto más explícitas y detalladas,

De igual manera se considera que las mismas podrían incluir distintas preposiciones estratégicas orientadas al desarrollo, tanto local (en referencia a las distintas escalas sobre las que se ha diversificado el territorio) como externo, incluyendo por su parte criterios de alianzas a mediano y largo plazo.

Tales relaciones podrían generar la participación activa e integral de los tres sectores más importantes que intervienen en la sociedad: el sector público, el sector privado y la sociedad civil.



*Figura N° 25. Alianza general entre actores.
Fuente: Guía sobre diseño y gestión de la política pública de Ortigón, E. (2008),*

Finalmente y en complementariedad al apartado anterior, otro punto no considerado a plenitud, es el tema de los incentivos estratégicos planteados dentro del despliegue político de las propuestas.

En la guía sobre diseño y gestión de la política pública de Ortigón, E. (2008), comenta que “los incentivos constituyen la piedra angular de toda política. Así ha sido desde los orígenes de la economía en razón de que tanto los seres humanos como las instituciones responden a incentivos y por lo mismo son importantes para comprender el éxito o fracaso de una política.” (pág. 149)

Continúa, “los incentivos, ya sean económicos, sociales, ambientales o morales, son señales o indicaciones de prioridad que el Estado promueve o premia por considerarlo de beneficio para toda la sociedad y ante los cuales los agentes reaccionan de manera positiva.” (pág. 155)

En ese sentido y con tal relevancia para el apartado de las políticas públicas analizadas, se considera que las mismas no definen de forma puntual o específica la forma en la que podrían incluirse distintos incentivos dentro de sus propuestas.

Si bien, si se consideran propuestas dedicadas a incluir modificaciones y nuevos referentes en el despliegue normativo, las mismas son ligeramente escasas, a la vez que

se consideran de forma superficial y parcial, no ampliando todo el contenido ni el nivel potencial posible, en donde pueda notarse la relevancia de hallarse incluidos.

Ortegón respecto a la incorporación de incentivos, comenta que “el proceso de formulación de políticas públicas también puede ser visto como un proceso de negociación, intercambio o transacción entre actores políticos que cambian entre sí acciones, recursos o votos actuales por promesas de acciones o recursos futuros.”

“(…) El tipo y profundidad de las transacciones dependerá del marco institucional imperante, de la clase de incentivos, del funcionamiento de los mecanismos de competencias, del marco regulatorio, del contexto legal, de los horizontes temporales, de las preferencias y expectativas.” (pág. 57)

La recomendación que se incluye respecto a los incentivos, es que los mismos podrían ser mejor y mayormente especificados en el diseño político, así mismo, tomados en cuenta con mayor prioridad en las posibilidades que brindan para la complementariedad y ejecución de distintos proyectos, objetivos y metas.

Lista de referencias

- Alcaldía de Medellín. (2007). *“Del miedo a la esperanza”*. Medellín – Colombia.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *“Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2025”*. Quito.
- Carrizo, C. (2013). *“Racionalidad y coherencia en el diseño de Políticas Públicas de Empleo para Jóvenes: ¿En sintonía con el Estado Argentino?”*. Tesis de maestría. Universidad Internacional de Andalucía.
- CEDIG. (1984). *“Quito, Aspectos geográficos y su dinamismo”*. Documento de investigación N° 5. Creado en el marco del Acuerdo de Cooperación Científica entre la Sección Nacional del INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA Y la ORSTOM.
- Consejo de la unión europea. (2016). *“Conclusiones del Consejo relativas a los objetivos y prioridades de la Unión Europea y sus Estados miembros para la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Sesión n.º 3462”*
- DMQ (2009). *“Fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito; Una estrategia de desarrollo urbano para el DMQ”*. Texto basado en el informe final sobre el “Programa de Fortalecimiento de Centralidades Urbanas de Quito”. Trama, Quito – Ecuador.
- Gobierno Vasco. (2012). *“Guía de evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco”*.
- Graglia, J. (2012). *“En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas”*. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.
- IESE Business School (2015). *“Modelo de desarrollo IESE Cities in Motion”*. Barcelona – España.
- Irazábal, C. (2005). *“Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo”*. Texto adaptado del libro *“City Making and Urban Governance in the Americas: Curitiba and Portland*. 2005. Vásquez, R. y Cifuentes, E.
- Lindenboim, J. y otros. (2000). *“Calidad de vida urbana: una discusión conceptual”*. Ponencia basada en el proyecto “Calidad de vida en la ciudad futura: mercado y políticas públicas en el aglomerado urbano de Buenos Aires”. Bs. As., Argentina.
- Lowi, T. (1996). *“Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política”*. En Aguilar Villanueva, Luis (1996): “La Hechura de las Políticas Públicas”, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 89-117 / Versión Original: Lowi, T. (1964): *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, en *World Politics*.

- MDMQ. (2014). “*Diagnóstico Estratégico - Eje de la Movilidad*”. Quito.
- Mercer. (2012; 2015; 2016; 2017). “*Quality of Living City Ranking*”
- Min. De telecomunicaciones y de la sociedad de información, (2017). “*Plan nacional de soterramiento y ordenamiento de redes e infraestructura de telecomunicaciones*”. Quito – Ecuador.
- Moreno, P. (2018). “*Problemas en la regulación y control del desarrollo urbano frente a la preservación del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito*”. Quito – Ecuador. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador.
- Muñoz, M. (2015). “*Dotación de un equipamiento de salud en el parque bicentenario como elemento de fortalecimiento de la nueva centralidad metropolitana en el sector norte*”. Tesis universitaria. UCE, Quito – Ecuador.
- Naciones Unidas (2017). “*Habitat III. Cuatro líneas de actuación para la Nueva Agenda*”. Urbana.
- Naredo, J. y Fariña J. (2010). “*Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*”.
- Naveda, A. (2011). “*Laberinto de las desigualdades sociales*”. Editorial Fundación de la Universidad Nacional de San Juan.
- Osuna, J. y otros (2000). “*Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*”. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Oszlak, O. (1980). “*Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*”. Estudios CEDES, Vol. 3, Nº 2.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1981). “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”. En Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Ortegón, E. (2008). “*Guía sobre diseño y gestión de la política pública*”. CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168. Bogotá – Colombia.
- Ortiz, A. (2021) “*En búsqueda de un nuevo contexto, un nuevo centro quiteño*”. Tesis de maestría en urbanismo. FAUDI UNC. Córdoba – Argentina.
- Peralta, E. y Moya, R. (2007). “*Guía Arquitectónica de Quito*”. Ecuador: Trama ediciones.
- Peralta, J. (2016). “*Evaluación sostenible de los Planes Directores de Quito*”.
- Plan de desarrollo de Medellín. (2004-2007) “*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*”. Medellín – Colombia.

- Quito, Secretaría de Movilidad. (2014). *“Diagnóstico de la movilidad en el distrito metropolitano de Quito para el plan metropolitano de desarrollo territorial (PMOT)”*. Quito.
- Ruíz, C. (2013). *“Manual para la elaboración de políticas públicas”*. Seminario sobre Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.
- Stiglitz, Sen y Fitoussi. 2009. *“Informe de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social”*.
- The Economist. (2015; 2017; 2019; 2021). *“Safe Cities Index Ranking”*
- Thwaites, R. Mabel (1999). *“El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”*. FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Valdez, J. (2015). *“Desarrollo urbano y espacio público. La cultura como motor para las ciudades”*. Mesa redonda del 4 de junio de 2015 en Bruselas evento paralelo oficial de la 8ª cumbre ALC-UE / 2ª cumbre UE-CELAC. Disponible en: https://eulacfoundation.org/es/system/files/EU-LAC%20report%2006.2015-ES_1.pdf
- Vásquez, P. (2012). *“Espacio de desarrollo social para la cultura del sur”*. Tesis universitaria. PUCE, Quito – Ecuador.

Apéndice de anexos

(Anexo 1)

Hábitat III y las cuatro líneas de actuación para la nueva agenda urbana (2016)

El “Habitat I, II y III” constituyen un conjunto de conferencias sobre temas de vivienda y urbanismo que se celebran cada 20 años desde el año 1976. Aquella última denominada “Hábitat III” fue celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador desde el 17 al 20 de Octubre.

Entre otras cosas la conferencia revigorizó el compromiso mundial con el objetivo de la urbanización sostenible, centrándose en la aplicación de la «Nueva Agenda Urbana». La misma fue una de las primeras cumbres de la ONU tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dio la oportunidad para abrir la discusión sobre importantes retos y cuestiones urbanas, como el planeamiento y gestión de ciudades y pueblos para un desarrollo sostenible.

En particular Hábitat III se apoyó en el objetivo de desarrollo sostenible número 11: **«lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»**

Entendiendo el soporte en referencia a tomar como modelo ideal al Hábitat III podemos enfocarnos principalmente en sus aportes teóricos, de los cuales tomaremos solo aquello relacionado a nuestro objetivo (la nueva agenda urbana y los informes sobre políticas desarrollados).

El proceso hacia Hábitat III incluye la elaboración de informes nacionales y regionales —que convergen en un informe mundial— para proporcionar conocimiento basado en pruebas sobre la aplicación de la Agenda Hábitat y un análisis amplio del estado de la urbanización en el mundo, así como buenas prácticas y herramientas, tanto para la formulación de políticas como para la intervención sobre el terreno.

Se escribieron 22 artículos de evaluación de la situación en áreas relevantes (los artículos temáticos de Hábitat III¹²) a través de un ejercicio colaborativo del sistema de la ONU coordinado por el secretariado de Hábitat III.

Las unidades de políticas, compuesta cada una por 20 expertos procedentes de diferentes áreas geográficas, elaboraron 10 documentos sobre políticas para aspectos relevantes.

Conclusiones y objetivos de la Nueva agenda Urbana - Resumen

Consejo de la Unión Europea (2016), *“Conclusiones del Consejo relativas a los objetivos y prioridades de la Unión Europea y sus Estados miembros para la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Sesión n.º 3462”*.

*“La UE y sus Estados miembros consideran que es necesario un planteamiento holístico, integrado y de base local para el desarrollo urbano, junto con una visión a largo plazo, a fin de **promover el desarrollo de ciudades de todos los tamaños bien gestionadas, habitables, socialmente integradoras y seguras, resilientes, que utilicen eficazmente los recursos y que sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental y económicamente prósperas**, y también consideran necesario desarrollar la capacidad de materializarlas”*. (Conclusiones del consejo 2016, p.4)

Cuatro líneas de actuación para la Nueva Agenda Urbana

Promover ciudades integradoras y seguras: “(...) La Nueva Agenda Urbana debe abordar las necesidades específicas de las personas y los grupos que se encuentran en situación de marginación y vulnerabilidad. (...) Debe tener como objetivo la lucha contra todas las formas de discriminación contra las mujeres, y prestar especial atención a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, también en la planificación y el desarrollo de las ciudades” (Conclusiones del consejo 2016, p.4)

Promover ciudades verdes y resilientes: “(...) Las ciudades deben centrarse en la utilización eficiente de los recursos, entre otras cosas mediante la gestión eficaz de la tierra, la planificación espacial integrada, la priorización de la renovación urbana (...) importancia de los patrones de producción y consumo sostenibles, la necesidad de mejorar la calidad del aire, promover medios de transporte y movilidad asequibles, sostenibles, accesibles e hipocarbónicos, incluido el transporte público e inteligente (...) Prioridad a la adaptación al cambio climático y a su mitigación como apoyo a la resiliencia de las ciudades ante inundaciones, olas de calor, escasez de agua, sequías y riesgos naturales. Alentamos a que se utilicen infraestructuras verdes y azules como soluciones basadas en la naturaleza, además de infraestructuras preventivas y una planificación territorial y espacial integrada a fin de generar servicios ecosistémicos que mejoren la salud humana y favorezcan la biodiversidad” (Conclusiones del consejo 2016, p.5)

Promover ciudades prósperas e innovadoras: “(...) Proporcionar un entorno que ofrezca calidad de vida para todos, apoyo al desarrollo económico local, la promoción de la innovación (...) políticas y normativas transparentes y previsibles (...) Asimismo, se requiere el acceso a infraestructuras, en particular a centros empresariales, instalaciones educativas y de investigación y mercados. Alentamos a que se formalice la economía informal. El fomento del crecimiento en los sectores socioeconómicos debe acompañarse de medidas para mejorar la resiliencia urbana y la transición hacia la economía verde y circular” (Conclusiones del consejo 2016, p.6)

Promover la buena gobernanza urbana: “Alentamos a que se desarrollen y refuercen gobiernos locales y nacionales legítimos, eficaces, responsables, transparentes y con capacidad de respuesta, que sigan procesos de toma de decisiones integradores, participativos y basados en datos fehacientes, y que promuevan planteamientos de múltiples actores (...) Alentamos también a que las ciudades se planifiquen y gestionen más allá de las fronteras administrativas, teniendo en cuenta el área urbana funcional y basándose en los vínculos entre las zonas urbanas y rurales” (Conclusiones del consejo 2016, p.6 y 7)

(Anexo 2)

El caso de Medellín

Medellín es la capital del departamento de Antioquía en Colombia. Se caracterizaba en los años ochenta y noventa por concentrar problemas sociales en relación con el narcotráfico y conflictos de grupos paramilitares de extrema derecha. Desde el 2004 inició un proceso de transformación general; el objetivo común apuntaba hacia la recuperación y desarrollo de una nueva ciudad.

Inicialmente se levantan los llamados Parques Bibliotecas y algunos Equipamientos Educativos con el objetivo de dignificar y transformar la lógica de los barrios, sobre todo en lugares que antes tenían una connotación negativa. Se construyen Proyectos Urbanos Integrales (PUI) como instrumentos de intervención abarcando dimensiones espaciales, sociales e institucionales.

La construcción de obras en sectores tradicionalmente deprimidos, permitió a la gente recuperar la confianza y apropiarse de espacios que le había arrebatado la violencia. A partir del cambio sobre el **enfoque político** se logró una transformación creciente sobre los aspectos físicos de la ciudad generando resultados positivos en diferentes escalas.

Así mismo al día de hoy, Medellín ha demostrado que se pueden obtener significativos cambios si se establecen prioridades sobre las intervenciones y se genera compromiso con la ciudadanía y aquellos que están al mando. (Alcaldía de Medellín. 2007. *“Del miedo a la esperanza”*)

Uno de los primeros hechos políticos en Medellín que se pueden identificar como gestores de estos procesos de transformación, es el establecimiento de “Los 14 principios de la gestión pública” (Decreto 2654, 2006, “Código del Buen Gobierno” Art. 3), lineamientos éticos que sustentaron la participación corresponsable de la sociedad en la transformación social del Plan de Desarrollo 2004–2007, siendo estos los siguientes:

- Los dineros públicos son sagrados.

- La gestión de lo público es transparente. La Administración rinde cuentas de todo lo que hace, con quién lo hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuánto lo hace.
- No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos.
- No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las nuestras.
- El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica.
- Planeación sin improvisación.
- Eficiencia, economía y eficacia en los programas y proyectos.
- Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana.
- El interés público prevalece sobre los intereses particulares.
- Las personas que trabajan en la Administración Municipal son honestas, capaces y comprometidas con el proyecto de ciudad.
- El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración local y toda la ciudadanía.
- La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la región, el departamento, la nación y la comunidad internacional.
- La confianza entre las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del Estado.
- La vida es valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que ameriten el uso de la violencia para alcanzarlos.



Figura N° 26. Paseo Peatonal de Carabobo.
Fuente: URBAN EAFIT.

Bajo estos lineamientos de gestión pública, se desarrolla el modelo “*Medellín, la más educada*”, ubicando a la **educación como eje principal de la política y motor de transformación social**. El modelo impulsaba programas integrales articulados en torno al concepto de urbanismo social como herramienta de inclusión.

La política pública, tras esta reforma, se basó en la planeación y planificación del espacio como medio para fomentar la transformación social y cultura, estableciendo las distintas estrategias:

- Altos estándares de diseño y construcción.
- Proyectos urbanos integrales (PUI), para promover la inclusión social y la igualdad.
- Programa de los parques-biblioteca y Colegios de Calidad, para fomentar la educación y la cultura.
- Programa de vivienda social y MIB, para reducir la vulnerabilidad de la comunidad localizada en zonas de riesgo.
- Programa de paseos urbanos y calles emblemáticas, para restaurar el espacio público como lugar de intercambio social.
- Transporte urbano y movilidad, como una clave para la competitividad y la integración social.
- Seguridad y la convivencia, para recuperar la gobernabilidad.

Tomando en cuenta el caso de Medellín y los aspectos más relevantes de su plan político, se plantea el siguiente esquema para determinar las relaciones

Promoción de		
Proyectos urbanos integrales	Jerarquía de intervención	Compromiso social entre ciudadanos y autoridades
Principios para la gestión pública	Ejes de planteamiento político	Urbanismo social como herramienta de inclusión
Planeación y planificación del espacio público	Programas de paseos urbanos	Programas de vivienda social

Tabla N° 22. Promoción propuesta política; Caso Medellín.

Fuente: Diseño propio

(Anexo 3)

El caso de Curitiba

Curitiba es la capital del estado de Paraná y la mayor ciudad al sur de Brasil con casi dos millones de habitantes. Es considerada una de las ciudades más destacadas a nivel nacional en cuanto a infraestructura y desarrollo urbano, siendo solo superada por Sao Paulo y Rio de Janeiro.

Hace un aproximado de 40 años Curitiba empezó el cambio hacia una mejoría social y desarrollo urbano, decidiendo estratégicamente “incluir sistemas sustentables de energía y reciclaje”, “transformar terrenos baldíos urbanos en áreas de “reserva de mercado ecológica” y dedicar esfuerzos a la “remodelación sobre la planificación de sistemas de transporte y movilidad eficiente” (Irazábal, C. 2005)

Actualmente, posee en promedio 52 metros cuadrados de áreas verdes por persona, el mejor sistema de transporte público de Sudamérica, más de un millón de árboles sembrados en vías y carreteras y una amplia red de parques y bosques.

Por medio de un correcto cambio sobre el funcionamiento y replanteo de políticas administrativas, la prevención positiva de la inversión comercial y la promoción del turismo, **Curitiba se ha consolidado como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida y la más limpia de Sudamérica.**



Figura N° 27. Esquema general de transformación urbana Curitiba.
Fuente: IPPUC 2004

En Curitiba los cambios más significativos que generaron impacto fueron “la conservación y rehabilitación del casco histórico”, “la conservación del medio natural”, “la reducción del creciente tráfico”, “adopción de políticas de fortalecimiento del transporte colectivo” y la “peatonalización de calles en la zona central de la ciudad”.

La política en cuestiones ambientales fue apoyada por varios decretos y leyes que establecen parámetros para el uso y la ocupación de tierras en el medio ambiente pertinentes. Ofrecía incentivos tributarios y fiscales para facilitar los parámetros constructivos y de transferencia, en razón de que la ocupación formal de los edificios afectados por algún factor ambiental tendía a ser altamente limitada.

Tomando en cuenta el caso de Curitiba y los aspectos más relevantes de su planteamiento político, se plantea el siguiente esquema para determinar las relaciones en la comparativa

Promoción de		
Sistemas sustentables de energía	Políticas de fortalecimiento del transporte colectivo	Peatonalización de calles estratégicas
Transformación y rehabilitación de vacíos urbanos	Enfoque hacia la conservación y rehabilitación urbana	Reducción progresiva del tráfico vehicular
Planificación de sistemas de transporte y movilidad eficiente	Enfoque hacia la conservación del medio natural	Incentivos tributarios y fiscales para fortalecer la construcción

*Tabla N° 23. Promoción propuesta política; Caso Curitiba.
Fuente: Diseño propio*