

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL
ESTUDIO DE CASO**

**ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDENANZA METROPOLITANA
0094 DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SOBRE INCENTIVOS
FISCALES PARA LA RECUPERACIÓN DE EDIFICACIONES PATRIMONIALES
2011-2018**

Autor: Wilfrido Manuel Castro Yunapanta

Tutor: Dr. Paúl Cisneros

Quito, agosto 2019

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Especialización en Gestión y Gobernanza Territorial

ESTUDIO DE CASO

**ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ORDENANZA METROPOLITANA
0094 DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SOBRE INCENTIVOS
FISCALES PARA LA RECUPERACIÓN DE EDIFICACIONES PATRIMONIALES
2011-2018**

Autor: Wilfrido Manuel Castro Yunapanta

Tutor: Dr. Paúl Cisneros

Quito, agosto 2019

AUTORÍA

Yo, Wilfrido Manuel Castro Yunapanta, con CI. 1717835050 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

C.I. 1717835050

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo Wilfrido Manuel Castro Yunapanta cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad”

Quito, abril, 2022



Firma

WILFRIDO MANUEL CASTRO YUNAPANTA

CI 1717835050

1. Resumen

El trabajo trata sobre la política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que permite la inversión de recursos públicos para la recuperación de edificaciones patrimoniales, en este sentido se utiliza la metodología de análisis NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización) propuesto por Hood e instrumentado por Howlett, el cual permite observar los vínculos entre los objetivos y los medios que permiten ejecutar la política a través del uso de las dimensiones sustantivas y procedimentales. El método estudiado se aplicó a la Ordenanza Municipal 0094, de incentivos fiscales que tiene como objetivo la recuperación de bienes patrimoniales en la ciudad a través de varios programas, los resultados muestran que: la política es respalda por una serie de instrumentos legales que garantizan la erogación de recursos públicos para su inversión en bienes privados (para el caso son concebidos como parte del espacio público y contenedores de saberes tradicionales por los cuales Quito fue reconocido dentro del listado de bienes patrimoniales de la UNESCO en 1978); desde su adopción la unidad ejecutora realizó varios ajustes para la aplicación del incentivo; y, su puesta en práctica carga de responsabilidad a los implementadores, para que la vuelvan efectiva a pesar de su reducida capacidad operativa.

Palabras clave: Política pública, fallas de implementación, metodología NATO, patrimonio edificado, incentivo fiscal.

2. Introducción

Por mandato constitucional los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen como competencia exclusiva “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural de su localidad” (Asamblea Constituyente República del Ecuador, 2008, p. 130). Por tal motivo, el municipio de Quito en procura de conservar sus áreas patrimoniales, entre otras acciones dispone de una serie de incentivos que financian programas de intervención en cubiertas, recuperación de fachadas, y mantenimiento menor de la arquitectura patrimonial de la ciudad. El Municipio procura mejorar sus condiciones de habitabilidad y preservar las condiciones de integridad y autenticidad de las edificaciones que poseen memoria histórica.

Desde la inclusión de la ciudad de Quito en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO en 1978, se han realizado varios procesos de planificación para ordenar su territorio y salvaguardar sus Valores Universales Excepcionales¹, a pesar de ello, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del año 2015, y el Plan Parcial para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito de 2019, exponen varias cifras que alertan sobre un 2,5% de decremento poblacional², y de un 49% edificaciones que se encuentran en estado de conservación regular y malo, situación que ha permanecido constante en los últimos ocho años (2011-2018) a pesar de los esfuerzos que el Estado y el Municipio han realizado para revertir esta realidad recurrente en este tipo de áreas en América Latina³.

En este contexto, se planteó como pregunta de investigación ¿cómo la implementación de incentivos fiscales por parte del municipio de Quito, ha influido en la recuperación de edificaciones patrimoniales?, específicamente desde la adopción de la

¹ El Centro del Patrimonio Mundial en sus Directrices Prácticas, definen este concepto VUE como “una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad” (Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2005, p. 48).

² Según cifras oficiales el CHQ para el año 2001, en su delimitación contaba con 63785 habitantes, mientras que, para el censo del año 2010, la población en la misma área asciende a 50417 habitantes, con un decremento poblacional de 2,5% anual (INEC, 2010).

³ Las áreas patrimoniales de Quito, como en otras ciudades de Latinoamérica enfrentan problemas similares como la “expansión de actividades terciarias, cambios de uso de suelo, vaciamiento de población y vivienda, el deterioro físico y social, procesos de marginalización y segregación socio espacial, así como procesos de modernización y recuperación selectiva del patrimonio” (Delgadillo, 2008, p. 92).

Ordenanza Metropolitana No. 0094 en 2011, ya que, han transcurrido ocho años en los que no se han analizado la eficacia de sus objetivos, medios y resultados en el territorio.

Para el desarrollo de este estudio de caso se planteó partir de un diseño metodológico no experimental descriptivo, toda vez que se pretende caracterizar la aplicación focalizada de recursos públicos sobre bienes considerados patrimoniales en el territorio quiteño, así como evidenciar los detalles de su implementación. El estudio es cualitativo, pues se funda sobre el análisis de fuentes documentales y centra su atención en la ejecución de los programas de inversión que lleva adelante el Instituto Metropolitano de Patrimonio encargado de la aplicación del mencionado instrumento.

El trabajo se organiza a través de un marco teórico que permite explorar herramientas de la política en una aproximación al ¿cómo investigar el objeto?, desde diferentes referentes de la implementación de la política pública; posteriormente, se realiza la caracterización del proceso seguido en Quito, para finalizar con una serie de consideraciones acerca de estos ocho años ejecución de la política.

3. Marco Teórico para el Análisis de Implementación de Política Pública

En este apartado se realiza un abordaje general sobre el marco de análisis de las políticas públicas y se esbozan las particularidades del proceso de implementación como “un foco de análisis para explicar los propósitos y la acción del gobierno” (Merino, 2013). Para lo cual, se realiza la revisión de los postulados desarrollados en las últimas décadas por varios autores, cuyos trabajos recogen la discusión teórica sobre las fallas y brechas de implementación por ser la etapa donde se concretan las decisiones políticas, así como la orientación de acción que deben tomar las mismas.

3.1. De la política pública, breve introducción

Para iniciar el estudio, es menester entender que las políticas públicas materializan la intervención del Estado en la sociedad, bajo criterios como: (*polity*) ámbito del gobierno en las sociedades humanas, (*Politics*) actividad de organización y lucha por el control del poder, y (*Policy*) designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth, 2007). A continuación, se muestran diferentes apreciaciones sobre el tema.

Tabla 1.

La política pública desde la visión de autores especializados

Autores	Aporte conceptual sobre política pública
Hecló y Wildavsky (1974:xv)	La política pública (<i>Policy</i>), es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.
Meny y Thoenig (1986:8,12)	La política pública es la acción de autoridades públicas en el seno de la sociedad [...] luego se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.
Dubnick (1983:7)	La política pública está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (<i>issue</i>).
Hogwood (1984:23)	Para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratado al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.
Muller y Surel (1998:13)	Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.
Salazar (1999a:50)	La política pública, es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.
Vargas Velásquez (1999:57)	La política pública, es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que se buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.
Roth (1999a:14)	Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Fuente: Adaptada de André Roth. Políticas Públicas 2007, pp. 26-27.

En este orden de ideas, se entiende por política pública a un “conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas⁴ que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Delgado, 2009), que se relacionan en una “cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Pressman y Wildavsky, 1973:XV, citado en Aguilar, 1993, p. 44), así estos asuntos públicos como manifiesta Charles Lindblom surgen de “un proceso de toma de decisiones no acostumbra a ser un producto o de la voluntad de un decisor aislado, sino el producto de una interacción y de un proceso social” (Subirats, en Fontaine,

⁴ Su heterogeneidad, complejidad, escala, situación de conflicto, variabilidad, planteaba cada vez más cuestiones no sólo de definición de los problemas sino de su forma de ser tratados “tratabilidad” (Aguilar, 1993, p. 16).

2015, p. 8), por lo que, siempre estarán en constante debate y confrontación por la consecución de lo planificado y lo ejecutado (efectos y resultados).

Continuando con la conceptualización de la política pública, su análisis como disciplina inicia con los aportes teóricos de Harold Lasswell⁵ y sus seguidores en la segunda mitad del siglo XX, estos pioneros postulaban que estas no son “un objeto estático, sino un proceso que se puede dividir en fases [...] en las que operan las motivaciones de los individuos que toman decisión y que intervienen u obstaculizan el proceso” (Fontaine, 2015, p. 43), expresándose en un ciclo perfecto denominado ciclo de política (*policy cycle*), el cual planteaba un inicio, un desarrollo y un final. Este “modelo de análisis secuencial”, que también es tomado como una suerte de “vademécum” en donde se identifican momentos para analizar a detalle actores, procesos, y resultados del conjunto de cualquier política⁶.

A pesar de la aparente “construcción ideal típica de la política”, existen cuestionamientos a esta clasificación como el realizado por Sabatier (1988), quien manifiesta que “los plazos no son precisos ni realistas, las secuencias no son precisas, es decir que puede existir cierta confusión entre las distintas etapas”, en el ciclo de la política es difícil diferenciar en dónde comienza o termina una fase, apelando a que no se puede evidenciar un “entendimiento del cambio de la política, las fallas de ejecución y la incidencia de actores no estatales, la aparición de efectos no deseados de políticas [...]” (Fontaine, 2015, pp. 55-56), dejando la reflexión acerca de la necesidad de poseer una comprensión de los otros niveles de análisis para obtener conclusiones, ya que existe una interdependencia entre cada una de

⁵ Este autor, inició él estudió de la relación entre los medios disponibles por los Estados y sus capacidades para afrontar problemas públicos, en 1951 publicó el artículo: “*The policy orientation*” (la orientación hacia las políticas), cuya idea principal es “convocar en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de producir en tiempos de guerra, en favor de la persecución de un objetivo indiscutible y compartido” (Merino, 2013). Este argumento como acota Merino permite entender a los gobiernos como: “organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados, dejando atrás la concepción según la cual los aparatos burocráticos eran un conjunto de órganos, estructuras y procedimiento establecidos de manera rígida para cumplir atribuciones permanentes e invariables” (Ibídem, 2013).

⁶ En este sentido Dye (2013), Howlett (2011) y Roth (2007), concuerdan al distinguir los siguientes pasos en el desarrollo de la política: 1) Inclusión en la agenda pública, en donde se identifica el problema público (*agenda setting*); 2) Formulación de la política, en la cual se propone una solución a la problemática, alternativa o curso de acción ante un problema social (*policy formulation*); 3) Toma de decisiones, en donde se selecciona la solución más apta para el planteamiento; 4) Implementación, que consiste en la ejecución de la política tratando de dar solución al problema agendado (*Implementation*); 5) Evaluación, en donde se monitorean los resultados (*policy evaluation, feedback, program termination*).

ellas, el *policy cycle* “sigue siendo una entrada pedagógica para presentar el análisis de las políticas públicas” (Roth, 2007, p. 55).

Howlett (2009), al hablar de las ventajas y desventajas de esta metodología, menciona como punto positivo la comprensión de un “proceso multidimensional desagregado”, donde cada etapa puede ser analizada por sí sola, y por el contrario supone que los políticos⁷ (*decision-makers*) son los que resuelven los problemas de forma lineal “en la realidad muchos de ellos responden a circunstancias preestablecidas”. Así surgen cuestionamientos acerca de ¿cuál es la puerta para empezar el análisis de una etapa? y ¿cuál es el rol de los actores estatales y no estatales?, en función de si está en una etapa inicial o final de la política.

En todo caso, de los análisis de los autores expuestos, se puede inferir, que: la clasificación secuencial es una “referencia útil” para distinguir los momentos de una política, para analizar con mayor detalle lo que ocurre en el conjunto de este proceso ¿qué ocurre?, ¿a qué llevó?, y ¿quién intervino?, en procura de entender “las formas de regulación por medio de normas a conflictos dentro de la sociedad, el modelamiento del comportamiento humano, la organización de la burocracia, la distribución de beneficios y como solucionar necesidades” (Dye, 2013).

3.2. De los estudios pioneros en política pública

El estudio de la implementación de políticas públicas inicia a mediados del siglo XX, con el análisis de los programas que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica desarrolló en distintos campos tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial; así, las propuestas *Great Society* y *War on Poverty* (gran sociedad y guerra a la pobreza) surgen con el aporte intelectual de expertos en salud, vivienda, educación y capacitación, pero sin los resultados esperados, este fenómeno apela a un “idealismo” en el planteamiento de los objetivos como factor determinante en el fracaso de la política, una primera aproximación dilucida que no fueron considerados factores como “las oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones” (Aguilar, 1993, p. 17), volviendo su implementación un proceso complejo, elusivo y conflictivo, en el cual “es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva” (Ibídem, 1993).

⁷ Los actores políticos son los llamados a establecer mecanismos que les permiten alcanzar consensos con miras a “brindar soluciones políticamente aceptables y administrativamente factibles” (Howlett, 2009).

Al respecto el estudio realizado por Pressman y Wildavsky (1973) en su obra *Implementation*⁸ en el cual estudiaron la inversión pública realizada por la Agencia de Desarrollo Económico en Oakland para la construcción de infraestructura portuaria, observaron la falta de eficiencia en la administración de fondos en un período de tres años, concluyendo que existía una brecha (*implementation gap*), que se debía a la complejidad de la acción conjunta (*the complexity of joint action*), y entre otras cosas por: a) la diversidad de perspectivas/propósitos y objetivos de los actores, intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso, existiendo una complejidad en la acción conjunta; b) la multiplicidad de participantes y perspectivas (*the multiplicity of decision and clearance points*), pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas; y c) no todos los actores conciben la misma necesidad de la obra, por diversas prioridades que los varios participantes asignan a la acción e inversión de tiempo a la implementación.

A partir de la difusión de esta investigación, se puso de manifiesto la falta de articulación entre el diseño y la implementación de las políticas, por el “desdoblamiento del curso en la decisión de las metas planteadas”, es así que “los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos se arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental” (Aguilar, 1993), es decir que la implementación de las políticas responde a la relación entre las demandas sociales y a los recursos que posee el Estado, que sin la respectiva compaginación entre procesos puede generar conflictos que den espacio a desajustes entre intenciones y realidad, por ende una reducida eficacia y efectividad en el logro de objetivos.

3.3. De la implementación y las brechas en la política pública

El estudio de las políticas públicas nació a partir del “análisis de la decisión, de las estrategias de actores y organizaciones y de las dificultades de ejecutarlas, el análisis del fracaso de las políticas públicas llevó a entender mejor su ejecución en términos de efectividad y eficacia” (Lascoumes y Le Galès, 2009, citado en Fontaine, 2015, p. 43), su estudio toma en cuenta tres objetivos básicos “describir, estudiar sus causas y definir sus efectos” (Dye, 1979; 2013); en este “escenario” como lo denomina Bardach (1977), es donde

⁸ Estudios como este nacen de “promesas incumplidas” y “esperanzas frustradas”, con la intención de saber por qué el gobierno fracasó, y cómo se podría llegar a ser eficaz en sus tareas y promesas. En este sentido, identificar el problema de fondo es entonces, el de saber: ¿cuál es el ámbito de factibilidad de la acción gubernamental?, ¿qué puede hacer y qué no puede hacer el gobierno?, y ¿por qué no es eficaz en el terreno de lo que razonablemente parece serle accesible? (Aguilar, 1993).

se localizan tensiones y restricciones⁹, las cuales se estructuran por la metáfora del proceso de ensamblaje de una máquina¹⁰ cuyos componentes son: “los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas” (Aguilar, 1993, p. 62), estas aproximaciones establecen criterios para la aproximación al estudio de caso desde un enfoque neoinstitucionalista, el cual será revisado en los párrafos precedentes.

En este sentido las políticas públicas, sirven como formas de regulación por medio de normas a conflictos dentro de la sociedad, el modelamiento del comportamiento humano, la organización de la burocracia, la distribución de beneficios y la solución a necesidades (Dye, 2013). Estas concepciones implican una estructura administrativa que debe concretar metas a través de acciones que se materializan en la etapa de implementación de la política a través de la transformación de intenciones en resultados observables.

Por lo expuesto, es necesario dejar en claro ¿qué es implementar?, esta acción es la que se ejerce sobre un objeto (falto, defectuoso) con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección, por lo que, se entenderá como tal al: “conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 1993, p. 45).

⁹ En sus publicaciones Aarón Wildavsky, defiende la tesis que “en un sistema político democrático el «incrementalismo» deriva de la necesidad de llegar a un compromiso sobre los impuestos y el gasto público”, sus análisis se fundamentan en la tensión entre los recursos y los objetivos, la contraposición entre interacción social y reflexión intelectual, y la oposición entre el dogma y el escepticismo, a lo cual fue el primero en interesarse por los “vacíos en la ejecución de las políticas (*implementation gaps*)”, para explicar las fallas en el proceso y las distancias entre lo previsto y el resultado final. Su trabajo con Jeffrey Pressman se centró en la efectividad de las decisiones, en particular en la fase de la ejecución de las políticas, haciendo hincapié en dos dimensiones particulares “el curso de la decisión y los efectos no deseados de la decisión”, en función de entender “qué pasó luego de la adopción de una ley. ¿Se cumplió o no? [...] el problema es saber qué hace viables los instrumentos y en qué contextos son viables [...] el modelo de análisis secuencial es teórica, pues en el proceso de una política, hay fallas, huecos, retrocesos y cambios” (Fontaine, 2015, pp. 43-46).

¹⁰ La implementación se ordena de manera jerárquica con cada enlace subyacente que recibe órdenes del nivel superior. En la parte superior de la máquina hay una autoridad central, esta autoridad tiene información, recursos y capacidades de sanción para ayudar a promulgar la política deseada. La información fluye de arriba hacia abajo. La política se explica explícitamente en cada nivel y en cada eslabón de la cadena, los actores tienen una idea clara de sus responsabilidades y tareas. El paradigma invocado es del burócrata weberiano que cumple lealmente sus deberes designados (Matland, 1995, pp. 160-161).

Esta ejecución de objetivos y metas para la solución de un problema agendado debe tener en cuenta “el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados, así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación” (Elmore, 1978, citado en Aguilar, 1993, p. 234), el éxito o el fracaso de una determinada política requiere entender los componentes y posibles fallas/brechas/ambigüedades¹¹ en las que puede incurrir, ya que constituyen una entrada para su análisis.

Así la brecha (*gap*) representa un punto de quiebre entre lo que se espera de la política y los resultados que se obtienen, en donde es posible hallar incoherencias entre objetivos planteados en los procesos de diseño e implementación. Existen posturas que advierten que las fallas de implementación de políticas se producen a consecuencia de malas ideas o porque las buenas ideas eran mal ejecutadas, otras hablan de la visión normativa que gira alrededor de procesos administrativos, que dejan a un lado la participación de actores no estatales, limitando su análisis dejando a un lado la complejidad del escenario social y político, dado que esta etapa involucra procesos de negociación, juegos de poder¹² y toma de decisiones, donde las arenas políticas en las que se desarrolla incluye actores privados y de la sociedad civil, y no solo actores estatales (Matland, 1995).

3.4. De los enfoques teóricos y los alcances de la implementación de las Políticas Públicas

Los enfoques de las políticas públicas basados en la literatura de la teoría organizacional, parten de la propuesta planteada por el profesor Lasswell en su ensayo “La orientación hacia las políticas” de 1951, en el cual trata de “entender los gobiernos como organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados [...]” (Merino, 2013), bajo esta premisa se desarrollaron y fortalecieron las ideas y los métodos para esclarecer la importancia de las políticas como objeto de estudio y cursos de acción destinados a resolver, gestionar

¹¹ Matland, manifiesta que la ambigüedad a menudo es vista como un defecto en la política y se la puede culpar del fracaso de la misma, pero subraya que puede ser útil en el momento que “puede facilitar el acuerdo tanto en la etapa de legitimación como de formulación. Brinda la oportunidad de aprender nuevos métodos, tecnologías y objetivos [...] debería considerarse como una característica política, sin imbuirla de ningún valor normativo” (Matland, 1995, p. 171).

¹² Eugene Bardach, enfoca su atención en “los obstáculos que puede enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de los objetivos normativos”, el considera su análisis como “una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos, y en los que cada uno de estos actores se esfuerzan por proteger sus intereses y obtener acceso a elementos del programa que están bajo control de otros” (Sabatier & Mazmanian, 1993, p. 326).

problemas incluidos en la Agenda Pública. Los estudios de implementación de política pública de la década de 1970 y 1980, se abordan desde tres enfoques teóricos a saber: *Top-down*, basado en la tradición de la administración pública (perfecta), donde se hace énfasis en el control jerárquico, es decir una teoría centrada en el Estado (*state-centered*); *Bottom-up*, su atención se concentra en los niveles más bajos de la cadena política cuestionando el anterior enfoque, esta teoría se centra en la sociedad (*society-centered*); y, la perspectiva híbrida, sintetiza las teorías anteriores (Younis & Davidson, 1990). A continuación, se exponen las particularidades de cada una.

3.4.1. **El enfoque top-down (modelo de arriba hacia abajo).** Los supuestos jerárquicos influyen en el diseño y la implementación, “políticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión” (Aguilar, 1993, p. 78), estos “macro implementadores” ejercen una influencia considerable en el curso de acción a seguir por una política para que sea efectiva, procediendo de conformidad con la “decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas” (Aguilar, 1993, p. 78), esto se lograría con la creación de controles (reglamentos, supervisión, sanciones) y coordinación en los organismos gubernamentales para conseguir los objetivos de los programas. Este enfoque presenta una “descripción precisa del proceso de implementación cuando la política es clara y el conflicto es bajo” (Matland, 1995, p. 170), al existir una política clara los planificadores de la macro implementación ejercen una influencia considerable. El Estado tiende a actuar independiente de la sociedad, selecciona las demandas y provee servicios, en este grupo se sitúan las perspectivas decisionistas (modelo racional -*rational choice*-, racionalidad limitada, incremental, *garbge can*), y burocráticas o neweberiananas (Roth, 2007, p. 30).

3.4.2. **Enfoque bottom-up (modelo de abajo hacia arriba).** La “micro implementación”, contraria a la anterior visión confía en la organización local con los actores que prestan servicios gubernamentales al público (administradores de piso, ventanilla y calle), se manifiestan como las instancias que debería tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas para alcanzar los resultados de la política es decir se re-direcciona el enfoque hacia el denominado bottom-up, en el cual “los burócratas a nivel de la calle” son reivindicados como actores ubicados en una posición crucial, al ser quienes reciben las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno (Aguilar, 1993), aquí la expectativa es que las condiciones en el nivel de micro implementación dominen. Esta teoría considera al Estado como una “variable

dependiente de la sociedad”, en este grupo se inscriben los enfoques marxistas, neomarxistas, teoría de la dependencia (Roth, 2007, p. 29).

3.4.3. **Enfoque híbrido.** Finalmente, se debe resaltar que, en cuanto a la investigación de implementación, los debates arriba-abajo/ abajo-arriba están terminados, superados por el reconocimiento general de las fortalezas de cada uno, ambas escuelas contienen “núcleos de verdad relevantes en cualquier situación de la implementación” (Matland, 1995, p. 171). En este enfoque se niega a ver a la sociedad sometida a un Estado y rechaza el racionalismo economicista, potenciando las interacciones entre Estado y Sociedad, aquí se ubican posturas como el neocorporativismo (relaciona Estado y grupos de poder), el neoinstitucionalismo (papel de instituciones y su influencia en el comportamiento humano), el análisis de redes (interdependencias e interrelaciones entre instituciones y sociedad) y la teoría de acción (Roth, 2007, p. 32).

Bajo estos enfoques teóricos la implementación, centra su análisis en la gestión, la acción y rol de los actores, así como la importancia del contexto en el cual se desenvuelven. Los alcances para esta etapa hacen referencia a los *inputs* (insumos), *outputs* (productos) y *outcomes* (resultados/consecuencias) de la política, estos elementos orientan la elección de las variables explicativas. De lo expuesto, se puede deducir que:

- El enfoque *top-down* privilegia el análisis de acuerdo a los *outputs*, relacionando las fallas de implementación con el logro de los objetivos, resaltando la parte administrativa del proceso.
- La perspectiva *botton-up* e híbrida toma en cuenta los *outcomes*. Bajo la perspectiva de abajo hacia arriba, el análisis de los resultados posibilita la incorporación de una diversidad de factores que obstaculizan la concreción de objetivos, intereses, estrategias, acciones, factores contextuales que afectan las entidades sectoriales y los órganos rectores de la política.
- Con la perspectiva híbrida, el análisis a partir de los resultados permite una entrada tanto al logro de los objetivos como a los efectos del contexto que estos tiene en la población beneficiada por la política.

3.5. De los paradigmas para el estudio de las fallas de implementación

De las viejas teorías para un nuevo mundo expuesto por Fontaine (2015), se puede extraer varias ideas para el análisis de la política pública objeto de este trabajo, ya que el saber acumulado que hoy se conoce ha pasado por varias generaciones desde que se creó la disciplina hasta el paso de gobierno a la gobernanza, así los modelos de interacciones que afectan los distintos ámbitos de la vida, buscan nuevas formas de organizar la sociedad. El

análisis de políticas aprovecha el conocimiento de los procesos de políticas públicas acumulado desde hace medio siglo, el cual es un “conocimiento diferente de la política o es una manera diferente de observar la política” (p. 165), estos cambios sistemáticos es algo más que “una observación experimental o abstracta de fenómenos” (p. 166) que se dan en el mundo, por lo que el autor de la reflexión a la que se hace alusión menciona que: “lo que observamos es complejo y, por lo tanto, es difícil ponernos de acuerdo sobre qué observar y sobre qué métodos utilizar. Se percibió esta dificultad a partir de los enfoques teóricos racionalistas, cognitivistas y neoinstitucionalistas” (p. 166). Estos enfoques: en el caso del Racionalista ayuda a “simplificar la realidad para analizarla, agarrar un hilo conductor que nos permite luego ordenar los datos empíricos o ubicar a los actores [...] y analizar sus relaciones” (p. 167); el Neoinstitucionalista de vertiente histórica y sociológica muestran que: “las preferencias, los intereses y los cálculos son determinados por una trayectoria histórica de las sociedades, que se plasma en sistemas institucionales, en culturas o conjuntos de valores que estructuran los términos de las elecciones” (p. 167); el Cognitivismo de orientación maximalista, manifiesta que: “nada es explicable pues todo es cuestión de interpretación en el pluralismo indiscriminado en los factores o «contextos» que afectan las políticas” (Fischer, 2004, citado en Fontaine, 2015, p. 168), este enfoque a pesar de su diversidad es de alcance explicativo limitado.

De las teorías neoinstitucionalistas, se rescata que se reflexiona sobre las interacciones entre instituciones y los actores individuales y colectivos. Esto permite el análisis de las políticas públicas, en base a la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado, abordando a las instituciones como variables independientes, que se apoyan en las perspectivas de las disciplinas: Histórica (reconsidera el rol del Estado en los procesos socio-políticos, resalta la idea que los conflictos en su interior y que están estructurados por la organización del sistema y el contexto institucional de lo político y la economía); Sociológica (se enfoca en el funcionamiento del Estado a partir del análisis de determinadas actividades, en las que, los actores conforman rutinas, conductas y prácticas, influenciadas por el entorno cultural y social de determina acción de los individuos, y afecta su desenvolvimiento en las instituciones); y, Económica (analiza las instituciones como sistemas de reglas en los cuales los individuos buscan maximizar sus ganancias, que se apoya en la idea de la deliberación y racionalidad de las acciones individuales) (Hall y Taylor, 1996).

Por lo expuesto, este enfoque es útil cuando se trata de explicar la institucionalización como un proceso político, donde se requiere considerar la representación de los problemas de

la política, la legitimidad de los actores, la acción pública en sí misma, así como las formas de estabilidad observada empíricamente en el tiempo y las escalas de intervención, en otras palabras “los recursos de poder son vitales para reforzar la legitimidad institucional y asegurar la supervivencia y reproducción de la burocracia” (Oszlak, 2006, p. 37), en función de resolver conflictos sociales y asignar valores de forma legítima.

4. De los instrumentos para el análisis de la política pública

Los problemas públicos, bajo la mirada de Oszlak y O'Donnell, (1995), son conceptualizados como “cuestiones” que se refieren a necesidades y demandas socialmente problematizadas, para lo cual la autoridad pública dispone de una gran variedad de instrumentos los cuales tienden a “engendrar una alteración en el estado natural de las cosas en la sociedad” (Delgado, 2009), este trabajo se centra en los incentivos (inscritos dentro de la tipología de políticas distributivas), los cuales de manera general se traducen como un programa de acción gubernamental que se orienta a inducir a un determinado comportamiento en los actores privados, y específicamente los que practican deducciones fiscales para incentivar la demanda de determinados bienes o servicios, con la intención de medir los impactos pretendidos o los no deseados bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia.

La implementación de la política pública orientada hacia la protección y salvaguarda de los bienes patrimoniales de las áreas históricas de Quito, es abordada desde una orientación normativa¹³, en el sentido de la finalidad y las preferencias en las que se asienta, la comprensión de las actividades y procesos desarrollados, el análisis de los efectos asociados con la intervención, y como las unidades administrativas encargadas de ejecutarla han movilizad recursos económicos (financieros y humanos) para su puesta en práctica.

Una política, se puede presentar bajo la forma de “un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos, en un momento dado, en un contexto dado [...] señalando concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, [...]” (Meny y Thoening, 1992, en Merino, 2013), en este sentido, para averiguar empíricamente “la complejidad de la acción conjunta” presente o probable de la implementación de una determinada política, se utilizaran las recomendaciones de Aguilar (1993) para evidenciar a los actores que participan (gubernamentales y no

¹³ Esto debe ser entendido “no en el sentido de la regulación, sino de los valores que se eligen para orientar la intervención del Estado: de lo que debe suceder” (Merino, 2013).

gubernamentales¹⁴), el rol que cumplen en el proceso de implementación de la política pública, los objetivos de los programas y los recursos con los que cuentan.

4.1. La metodología, modelo: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) para el estudio de caso

Tabla 2.

Niveles de instrumentación de política

<i>Sistemas de gobernanza (nivel macro)</i>		<i>Implementación a nivel de programa (nivel meso)</i>		<i>Medidas específicas sobre el terreno (nivel micro)</i>	
<i>Grado de abstracción</i>	<i>+</i>	<i>+/-</i>	<i>-</i>		
<i>Objetivos de la política</i>	<i>Metas finales: generales de gobierno en un área de política.</i>	<i>Planteamientos para conseguir las metas de una política.</i>	<i>Objetivos intermedios: programas a realizar para conseguir las metas de una política.</i>	<i>Objetivos inmediatos: requisitos prácticos para conseguir los objetivos de una política.</i>	
<i>Componentes de la política</i>					
<i>Recursos de la Políticas/ Medios</i>	<i>Implementación de la política general preferencias. Preferencias a largo plazo de gobierno en términos de los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar objetivos políticos.</i>	<i>Herramientas de implementación de la política. Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programa NATO.</i>		<i>Calibraciones de herramienta política específica. Los “ajustes” específicos de los instrumentos de política requeridos para alcanzar los objetivos de la política.</i>	

Fuentes: Adaptado de Cashore y Howlett (2007), en Howlett, (2009)

Para comprender el accionar de la política pública en cuestión, se adopta como método de análisis aquel que se basa en el diseño de políticas mediante los instrumentos. A partir de la tipología de los instrumentos de políticas expuesta por Howlett y Cashore (2009), que tiene como base cuatro categorías sintetizadas en el esquema NATO (Nodalidad/información, Administración, Tesoro y Organización) de Christopher Hood (1986), el cual se trata de una “clasificación en función de los recursos que el Estado tiene a su disposición para promover o restringir cambios en su entorno y cumplir con sus propósitos” (Howlett, 2011, p. 47, citado en Noguera, 2019, p. 178), estos planteamientos

¹⁴ Este proceso tiene las siguientes particularidades: Las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política avance; los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política; identificar y sumar los puntos de decisión; identificar y sumar “claros”, las aprobaciones que es indispensable concedan los participantes singulares; la identificación de cuáles actores pueden ser calificados de “independientes” en sentido estricto y cuáles son dependientes de otros en el momento de las decisiones de cooperación (Aguilar, 1993).

permitirán observar los vínculos internos entre los objetivos y medios que permiten ejecutar la política a través del uso de dimensiones sustantivas y procedimentales.

Tabla 3.
Espacios de la política (EP)

		<i>Número de agencias</i>	
		<i>Individual</i>	<i>Múltiple</i>
<i>Número de programas</i>	<i>Individual</i>	<i>EP simple</i>	<i>EP burocrático cruzado</i>
	<i>Múltiple</i>	<i>EP intraburocrático</i>	<i>EP complejo</i>

Fuente: Adaptado de Howlett, (2006).

La aplicación del marco metodológico está dividida en tres niveles de instrumentación, Cashore y Howlett (2009) presentan tres niveles vinculados a los postulados de Peter Hall (1993, p. 278), que relaciona los tipos de cambios en la política que implican “*the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments*” (los objetivos generales que guían la política en un campo particular, las técnicas o instrumentos de política utilizados para alcanzar esos objetivos, y los ajustes precisos de estos instrumentos), en donde interviene el sistema de gobernanza, el régimen de la política y el diseño técnico de los instrumentos, permitiendo determinar objetivos y recursos de la política, primero desde una visión general macro, para luego pasar a una descripción de los instrumentos, y finalmente se centra en las correcciones que ejecutan los tomadores de decisiones en función de cumplir con los objetivos planteados para la política pública (tabla 2).

Para la ejecución del marco metodológico, es necesario entender las interacciones de la política con agencias, programas de gobierno, y sociedad, en este sentido se definen cuatro posibilidades para ubicar los espacios de la política, proponiéndose para ello: i) Espacio Político Simple, que implica únicamente una agencia y un programa básico; ii) Espacio Político Intraburocrático, que implica un organismo dominante y varios programas de diversas áreas; iii) Espacio Político Burocrático Cruzado, que implica un programa y múltiples agencias; y iv) Espacio Político Complejo, este espacio implica múltiples agencias y varios programas (tabla 3).

Tabla 4.

Tipología de instrumentos de política

<i>Instrumentos</i>	<i>Dimensiones</i>	
	<i>Sustantiva</i>	<i>Procedimental</i>
<i>Nodality (Información)</i>	<i>Asesoramiento de formación</i>	<i>Registros de informes</i>
<i>Authority (Autoridad)</i>	<i>El usuario del reglamento cobra licencia</i>	<i>Consultores que toman censos</i>
<i>Treasure (Tesoro)</i>	<i>Subvenciones, préstamos, gastos tributarios</i>	<i>Informes de la policía electoral</i>
<i>Organization (Organización)</i>	<i>Administración burocrática de las empresas públicas</i>	<i>Registros de mantenimiento de registros</i>

Fuente: Adaptada de Hood, *The Tools of Government*; 1986, citado en Howlett 2005.

El modelo NATO, observa las interacciones entre instrumentos y dimensiones que el Estado utiliza para estructurar las políticas públicas, en una primera instancia se presta atención a los instrumentos de:

Nodality (Nodalidad o información), este componente direcciona la política hacia objetivos más precisos e integrales, en este campo se distinguen la información que requiere el tomador de decisión que puede ser provista por comisiones de creación de la política u otros, y la producción de información por parte del gobierno. *Authority* (Autoridad), estos instrumentos corresponden a los mecanismos legales para cumplimiento y sanción que el Estado usa legítimamente para ejercer su poder o regular la conducta de la población, obligando a los miembros de la sociedad a cumplir con las intenciones del gobierno. *Treasure* (Tesoro), son herramientas creadas para que la política se ponga en marcha, se relacionan con la capacidad financiera del Estado. *Organization* se relaciona con el uso del personal del gobierno/entidades para la puesta en marcha de la política (Howlett, 2009). Siendo así, una política necesita de un mecanismo de organización para poder llevarla a cabo, dinero o fondos para cubrir los gastos que supone su implementación, información para socializarla y poner al tanto a la sociedad lo que va a conllevar su puesta en práctica, y finalmente la autoridad legal que sirve de medio para hacer cumplir lo planificado.

Las dimensiones que evalúa el modelo descompone el análisis en dos estamentos: el primero hace referencia al nivel Sustantivo, que engloba los instrumentos clásicos de las políticas públicas, los cuales afectan el consumo, producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, como la ley, sistema estadístico y el presupuesto, estos instrumentos son proactivos, generalmente guiados por actores privados y sus conveniencias, este tipo de instrumentos se flexibilizan con la participación social a lo largo del diseño de la política. Y el nivel Procedimental, surge junto a la gobernanza y se materializa como mecanismo de regulación en donde intervienen actores no estatales como las empresas privadas, organizaciones sociales y organismos internacionales, estos espacios fueron pensados para que exista el dialogo entre el Estado y la Sociedad, pudiendo ser permanentes o temporales (Howlett, 2009).

De esta manera el análisis propuesto por el modelo expone tres problemas y condiciones a saber respectivamente: 1) la coherencia entre los instrumentos y los objetivos de la política, 2) ¿cómo se complementan los instrumentos?, y 3) la consistencia entre instrumentos sustantivos y procedimentales para procesar las demandas sociales. a) Arreglos de gobernanza, que puede ser un modelo centralista, jerárquico o un modelo horizontal que incluye la participación social, b) las lógicas de régimen de las políticas, en donde se presentan los objetivos y las formas de implementación de una política, y c) los planes operativos que exhiben elementos como la eficacia y las calibraciones de la política (Howlett, 2009).

Los estilos de implementación como estrategia de gobierno, consiste en abordar los problemas con la adopción de una variedad de instrumentos que generalmente se componen de una combinación de instrumentos sustantivos y de procedimientos como mínimo dos. En el caso de instrumentos sustantivos se han centrado en dos conjuntos interconectados de variables independientes: i) la capacidad organizativa del Estado para afectar a los actores sociales, a través del fortalecimiento o restricción del mercado; ii) el número o tipo de actores que el gobierno pretende afectar mediante la política, que puede ser directa o en asociaciones. Es decir, el tipo de instrumentos elegidos depende de la intersección de la capacidad del Estado y la complejidad de las redes de actores sociales que el Estado desea influir. El modelo muestra como subsidios o instrumentos de mercado deben usarse de manera efectiva, solo cuando existe un alto nivel de capacidad estatal y un subsistema de políticas complejas como el caso de situaciones económicas competitivas (Howlett, 2005).

Tabla 5.

Modelo de elección de instrumentos sustantivos

<i>Nivel de capacidad del Estado</i>	<i>Nivel de complejidad de subsistema de política</i>	
	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<i>Alto</i>	<i>Mercado o instrumentos de subsidio</i>	<i>Provisión directa de bienes y servicios</i>
<i>Bajo</i>	<i>Regulaciones e información</i>	<i>Asociaciones comunitarias, comunidad y familias</i>

Fuente: Adaptado de M. Howllett y M. Ramesh. Estudio de la Política Pública: Ciclos de Política Pública Subsistemas, Toronto: Oxford University Press, 1995, citado en Howlett, (2005).

Con el fin de recuperar legitimidad los gobiernos utilizan instrumentos procedimentales, de donde se desprenden: 1) el alcance de la deslegitimación sectorial existente, que afecta directamente el alcance de la manipulación del subsistema apropiada para la tarea de relegitimación, y 2) el alcance de la deslegitimación sistémica, que afecta la capacidad de los gobiernos para utilizar las redes existentes para continua las deliberaciones de las políticas (Howlett, 2005).

Tabla 6.***Modelo de elección de instrumentos procedimentales***

<i>Nivel de sectorial de deslegitimación</i>	<i>Nivel de complejidad de subsistema de política</i>	
	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<i>Alto</i>	<i>Manipulación institucional</i>	<i>Manipulación de financiamiento</i>
<i>Bajo</i>	<i>Manipulación de reconocimiento</i>	<i>Manipulación de información</i>

Fuente: Adaptado de M. Howlett “gestión del ‘Estado vacío’: instrumentos de procedimiento y procedimientos Gobernanza Moderna”, *Administración Pública Canadiense* 43, no. 4 (2000), pp. 412-31, 1995, citado en Howlett, (2005).

La importancia de diseñar políticas que empleen una combinación de instrumentos procedimentales y sustantivos, elegidos cuidadosamente para crear interacciones positivas entre sectores de la sociedad y el Estado, independientemente del sector político, de la regulación y el mercado, conduce al modelo de estilos de implementación, en el cual se plantea para hacer frente a los desafíos de la gobernanza, en donde el contexto es crucial y las preferencias de los instrumentos están vinculados a la formulación de políticas a largo plazo (Howlett, 2005).

Tabla 7.***Estilos de implementación de políticas***

<i>Niveles de limitaciones estatales (recursos y legitimidad)</i>	<i>Naturaleza de los objetivos de la política (actores del intercambio y la política)</i>	
	<i>Alto (complejos)</i>	<i>Bajo (simples)</i>
<i>Alto</i>	<i>Voluntarismo institucional: manipulación basada en exhortaciones de los actores del mercado e institucionalización de redes de políticas.</i>	<i>Corporativismo regulador: la regulación de los actores del mercado y la manipulación financiera de los sistemas de articulación de intereses.</i>
<i>Bajo</i>	<i>Apoyo financiero directo/ subvenciones dirigidas: uso extensivo de instrumentos financieros para influir en los actores del mercado, junto con el uso de la autoridad para reconocer de manera preferencial la red de actores.</i>	<i>Abastecimiento público bajo control: uso de la organización gubernamental recursos (personales y estructurales) para proporcionar bienes y servicios combinados con la manipulación de los actores de la red a través de la liberación y distribución de información.</i>

Fuente: Adaptado de M. Howlett y M. Ramesh. *Estudio de la Política Pública: Ciclos de Política Pública Subsistemas*, Toronto: Oxford University Press, 1995, citado en Howlett, (2005).

Los estilos de implementación, guardan estrecha relación con la coherencia y consistencia entre los objetivos y medios de una política, existen cuatro tipos de arreglos que se presentan como resultado de los estilos de implementación: a) óptimo, cuando los objetivos y medios son coherentes; b) sub óptimo, cuando existe una superposición que se presenta en el momento que el gobierno incorpora instrumentos en una política sin eliminar los preexistentes; c) deriva, se genera si el gobierno cambia los objetivos de las políticas sin

alterar los instrumentos; y, d) conversión, cuando se transforman los instrumentos para acoplarse a nuevos objetivos.

Tabla 8.
Relación entre objetivos de la política y medios

		<i>Instrumentos de la política</i>	
		<i>Consistencia</i>	<i>Inconsistencia</i>
<i>Objetivos de la política</i>	<i>Coherente</i>	<i>Óptimo</i>	<i>Ineficaz</i>
		<i>Integración</i>	<i>Deriva</i>
	<i>Incoherente</i>	<i>Mal dirigida</i>	<i>Fallida</i>
		<i>Conversión</i>	<i>Superposición</i>

Fuente: Adaptado de Howlett y Reyner, (2007).

5. De la instrumentación de la política pública para la preservación del patrimonio a través de incentivos en Quito

Cada instrumento jurídico hay que entenderlo en el contexto para el que fue desarrollado, la Ordenanza Metropolitana No. 0260 “De las Áreas y Bienes Patrimoniales” expedida en el año 2008, en su Sección II, Capítulo VII “De los estímulos, infracciones y sanciones”, planteó una serie de instrumentos para intervenir en bienes patrimoniales de dominio privado, los cuales se fundamentaban en los preceptos de la Ley de Régimen Municipal de 1989, y la Ley de Patrimonio Cultural de 1979, esta política debía ser ejecutada por el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL), institución creada el 16 de diciembre de 1987, mediante la Ley de la República del Ecuador No. 87¹⁵.

Con la expedición de la Constitución de la República de 2008, nacieron dos Leyes Orgánicas que motivaron la modificación de los incentivos para la recuperación de viviendas patrimoniales, así: el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010, derogó la Ley de Creación del FONSAL, terminando con la posibilidad de tener asignaciones presupuestarias para financiar el mantenimiento del

¹⁵ Esta ley se promueve con la finalidad de proteger, conservar los bienes culturales de Quito afectados por el sismo del 5 de marzo de 1987, en este sentido el artículo 1, dice: “Créase el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, el mismo que será destinado a la restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales, de la ciudad de Quito” (Congreso Nacional, 1987). El financiamiento para este mandato provenía de: el 3 % de los impuestos municipales provenientes de los espectáculos públicos que se desarrollaban en la ciudad de Quito, y los recursos provenientes del gobierno central a través de la entrega del 6% del impuesto a la renta que el cantón Quito aportaba para la restauración de los monumentos (ley de Régimen tributario Interno, 1990, Art. 50), la asignación del impuesto a la renta llegó a tener un promedio de 70 millones de dólares anuales, esta asignación se mantuvo hasta el año 2008.

patrimonio quiteño (COOTAD, 2010: Disposición Reformativa Primera, literal u); y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010, prohibió expresamente que el sector público en este caso el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (GADMMDMQ) entregue donaciones y asignaciones no reembolsables a personas de derecho privado (COPFP, 2010; Art. 104).

Por tanto, ante la supresión del Fondo de Salvamento como entidad adscrita a la estructura municipal, se creó el Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP), bajo las disposiciones de la nueva legislación como un ente adscrito a la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda, para que se encargue de las funciones del registro e inventario, restauración, conservación y protección, y en general, la intervención y gestión del patrimonio arqueológico, urbanístico, arquitectónico e inmaterial del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), a través de la Resolución Administrativa No. 0040 de 28 de diciembre 2010.

Con la expedición del Régimen Administrativo del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito (2011), se adoptó lo dispuesto en las leyes orgánicas citadas, dando paso a la reforma parcial de la Ordenanza 0260 a través de la Ordenanza Metropolitana No. 0094, sancionada por el Alcalde del DMQ el 1 de julio de 2011, tiene como ejecutor al IMP en reemplazo del FONSAL, y plantea que:

[...] asignará recursos para la inversión y rehabilitación del espacio público¹⁶ sobre bienes patrimoniales y áreas históricas o de interés patrimonial, calificadas así por el órgano competente del Instituto Metropolitano de Patrimonio.

Los bienes de dominio privado que se encuentran ubicados en dichas áreas y que sean beneficiados de los recursos para la inversión y rehabilitación de que trata el numeral anterior, se sujetarán, sea al régimen de contribuciones especiales de mejoras previsto en el ordenamiento jurídico metropolitano, o al régimen de donaciones y asignaciones no reembolsables previsto en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano (OM 0094, 2011, art: 2, numerales 1 y 2).

Con las particularidades descritas, la implementación de esta política pública inicia en el año 2014, con la aplicación del procedimiento administrativo para la regulación de los requisitos y procedimientos mínimos que los funcionarios y servidores del IMP, así como los

¹⁶ Dada la naturaleza de los inmuebles en áreas patrimoniales se conceptualiza una unidad indivisible entre arquitectura y espacio público, ya que responden a un conjunto interdependiente e integrado en sus distintos elementos estructurales, constitutivos y funcionales (Concejo Metropolitano de Quito, 2011).

propietarios de los bienes patrimoniales deben observar para el acceso y ejecución de los diferentes programas.

Por lo expuesto, se comienza una primera identificación de la complejidad de la implementación en base a las recomendaciones de Aguilar (2003), en la identificación de actores, roles, objetivos y recursos utilizados en la política, los mismos se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla 9.

Identificación de actores y recursos de la implementación de política pública

No.	Actores gubernamentales y no gubernamentales	Rol en la implementación	Objetivos dentro del programa	Recursos con los que cuenta
1	Propietarios de inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito	Demandantes de acción pública para recuperación de edificaciones patrimoniales	Acceder a incentivos/beneficios tributarios establecidos en la legislación quiteña.	Beneficios asignados a bienes que se encuentran ubicados en áreas históricas de Quito
2	Instituto Metropolitano de Patrimonio de Quito	Ejecución de programas de incentivos en edificaciones patrimoniales	Administrar recursos para programas y proyectos contenidos en el Art. 29 de la Ordenanza Metropolitana 0094, adquisición y rehabilitación de inmuebles destinados a programas de vivienda de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano	Asignación presupuestaria anual Capacidad instalada para generación de proyectos de intervención
3	Registro de la propiedad	Certificación de propiedad del bien a intervenirse	Certificar la propiedad de bienes inmuebles catastrados en el DMQ	Competencia para certificar la tenencia de bienes inmuebles catastrados en el DMQ
4	Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda- Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Informes a las políticas generales y la planificación. Aprobación de estudios para proyectos específicos	Gestionar las intervenciones en áreas históricas del MDMQ, a través de la autorización de proyectos bajos los estándares vigentes	Competencia para expedir informes de aprobación de proyectos de intervención
5	Administración Zonal Correspondiente	Otorgamiento de Licencia Metropolitana Urbanística de construcción, en el caso del Centro Histórico este permiso lo otorga la Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda a través de la Unidad de Áreas Históricas	Gestionar las intervenciones en su territorio, a través del control de actividades	Competencia para emitir informes de factibilidad técnica de cada intervención constructiva y los correspondientes informes de aprobación de planos y proyectos
6	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas	Cobro de inversión realizada en bienes patrimoniales	Recuperar inversión reembolsable a través de cobro de tasa de contribución por mejoras a través del impuesto predial	Pliegos tarifarios, sistema de tributación municipal

Fuente: Adaptada de Aguilar, Implementación de las Políticas 1993, Ordenanza Metropolitana 0094 (2011), Resolución No. 280-DIREC-IMP-2015 (2015).

5.1. El modelo NATO y su aplicación para el caso de incentivos fiscales para las áreas patrimoniales en Quito

La siguiente tabla, muestra la aplicación del marco metodológico del modelo NATO, expone de manera empírica en qué consiste la instrumentación formal de la política que orientan los objetivos generales e implementa la política de incentivos en bienes patrimoniales en Quito.

Tabla 10.

Niveles de instrumentación de política de Incentivos Fiscales para la recuperación de vivienda patrimonial en el DMQ.

	<i>Sistemas de gobernanza (nivel macro)</i>	<i>Implementación a nivel de programa (nivel meso)</i>	<i>Medidas específicas sobre el terreno (nivel micro)</i>
<i>Grado de abstracción</i>	+	+/-	-
<i>Objetivos de la política</i>	<i>Metas finales: Planteamientos generales de gobierno en un área de política.</i>	<i>Objetivos intermedios: programas a realizar para conseguir las metas de una política.</i>	<i>Objetivos inmediatos: requisitos prácticos para conseguir los objetivos de una política.</i>
	Misiones consultivas de ICOMOS-UNESCO, recomendaciones para la Conservación del patrimonio objeto de la declaratoria como patrimonio mundial inscrito dentro del listado de UNESCO. “Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (CRE, numeral 8 del artículo 264, en concordancia con el artículo 55 del COOTAD, letra h) “Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico [...]” (COOTAD, 2010: Art.144)	Recuperar la función residencial para devolver la habitabilidad y la condición barrial a los diversos sectores del CHQ. Se buscará convertir a las viviendas en lugares de habitación saludable, bajo parámetros y normas internacionalmente reconocidos (PECH 2003; programa 6: Vivienda y habitabilidad) “Conservar y potenciar las áreas patrimoniales y el patrimonio histórico edificado” Eje 2. Mejoramiento y conservación de los espacios públicos y bienes inmuebles en el CHQ, su entorno urbano y en las zonas rurales a través de la rehabilitación y mantenimiento de los espacios públicos, la promoción de vivienda nueva y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las edificaciones patrimoniales, el desarrollo de programas de asistencia y compensación municipal para la	Establecer los beneficios tributarios para los incentivos y estímulos para la inversión y rehabilitación del espacio público sobre bienes patrimoniales y áreas históricas o de interés patrimonial.

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Régimen Especial y el Gobierno Nacional impulsarán la participación de los sectores sociales y ciudadanos para definir las intervenciones patrimoniales, así como promover la intervención del sector privado, mediante incentivos, planes programas y proyectos” (LOC, 2016: Art. 67)

Componentes de la política

<i>Recursos de la Políticas/ Medios</i>	<i>Implementación de la política general preferencias.</i>	<i>Herramientas de implementación de la política.</i>	<i>Calibraciones de herramienta política específica.</i>
	<i>Preferencias a largo plazo de gobierno en términos de los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar objetivos políticos.</i>	<i>Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programa NATO.</i>	<i>Los “ajustes” específicos de los instrumentos de política requeridos para alcanzar los objetivos de la política.</i>
Transferencia de competencia exclusiva desde el Gobierno Central al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (resolución No. 004-CNC-2015)	Ley 107 de Incentivos tributarios para Conservación de las Áreas Históricas de Quito (1995). Plan Especial del Centro Histórico 2003. Proyectos: Mejoramiento de Vivienda; Rehabilitación de viviendas. Con la puesta en marcha del programa “Pon a punto tu casa”, como mecanismo de atención permanente a estas categorías de intervención. Emisión de Ordenanza Metropolitana 260 de Áreas y Bienes Patrimoniales del DMQ Eje estratégico Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso. Aplicación de instrumentos e incentivos económicos, normativos para la recuperación, revitalización y conservación de áreas y edificaciones patrimoniales. Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 Políticas para áreas históricas del PMDOT 2015: Conservación de los valores universales existentes en el CHQ; el CHQ como lugar propicio para la residencia.	Ley 107 de Incentivos tributarios para Conservación de las Áreas Históricas de Quito (1995). Plan Especial del Centro Histórico 2003. Proyectos: Mejoramiento de Vivienda; Rehabilitación de viviendas. Con la puesta en marcha del programa “Pon a punto tu casa”, como mecanismo de atención permanente a estas categorías de intervención. Emisión de Ordenanza Metropolitana 260 de Áreas y Bienes Patrimoniales del DMQ Eje estratégico Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso. Aplicación de instrumentos e incentivos económicos, normativos para la recuperación, revitalización y conservación de áreas y edificaciones patrimoniales. Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 Políticas para áreas históricas del PMDOT 2015: Conservación de los valores universales existentes en el CHQ; el CHQ como lugar propicio para la residencia.	Emisión de la Ordenanza Metropolitana 0094 de Áreas y Bienes Patrimoniales del DMQ, a través de los siguientes programas: Rehabilitación de vivienda (pon a punto tu casa) Intervención en cubiertas (quita fachada QF) Recuperación de fachadas (Recuperación de imagen urbana RIU) Adquisición de bienes inmuebles para programas de vivienda Asociaciones estratégicas, para recuperación de inmuebles Mantenimiento menor Otros programas de carácter residencial que fortalezcan la generación de vivienda accesible en el Centro Histórico y que se crearen con posterioridad. Resolución No. 523-DIREC-IMP-2012 Resolución No. 060-DIREC-IMP-2013 Resolución No. 299-A-DIREC-IMP-2013 Resolución No. 145-DIREC-IMP-2014 Resolución No. 280-DIREC-IMP-2015 Perfeccionaran el instructivo para la aplicación de los programas y proyectos de inversión y rehabilitación del espacio

público sobre bienes patrimoniales y áreas históricas, con el objetivo de regular los requisitos y procedimientos mínimos que los funcionarios y servidores del IMP, así como propietarios de bienes patrimoniales deben observar para el acceso y ejecución de los programas y proyectos de inversión de rehabilitación municipal del espacio público sobre bienes patrimoniales.

Fuentes: Adaptado de Cashore y Howlett (2007), citado en Howlett, (2009); Ordenanzas Municipales No. 0260 (2008), 0094 (2011); Plan Especial del Centro Histórico (2003), Resolución No. 280-DIREC-IMP-2015 (2015), Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015).

En este campo se destacan los instrumentos supranacionales que dan directrices para mantener la categoría de bienes patrimoniales a nivel mundial, que funcionan como incentivo para que se genere legislación aplicable al territorio, pudiendo mencionarse que: el nivel macro de la política es abordado de manera general a través de los mandatos constitucionales que plantea los macro objetivos de la recuperación de bienes patrimoniales, facultado al nivel meso de la política para poner las reglas de juego para planificar sobre el patrimonio local, en este ámbito se muestran los instrumentos procedimentales de los planes territoriales que se concretan en metas a cumplirse. A nivel micro se exhiben las calibraciones o ajustes a la política planteado en la Ordenanza analizada, junto a los objetivos específicos de la conservación de vivienda patrimonial patrocinada por los ejecutores de la política.

Tabla 11.
Espacios de la política (EP)

		<i>Número de agencias</i>	
		<i>Individual</i>	<i>Múltiple</i>
<i>Número de programas</i>	<i>Individual</i>	<i>EP simple: Política de incentivos fiscales para la recuperación de vivienda patrimonial en el DMQ</i>	<i>EP burocrático cruzado</i>
	<i>Múltiple</i>	<i>EP intraburocrático</i>	<i>EP complejo</i>

Fuente: Adaptado de Howlett (2006).

El análisis del espacio político utilizado por la política de incentivos según la clasificación definida por Howlett (2006), se inscribe en un estadio político simple, ya que implica una única agencia el Instituto Metropolitano de Patrimonio con una unidad ejecutora que implementa un programa con varias alternativas para intervenir en bienes patrimoniales en el MDMQ de manera exclusiva.

La aplicación de la metodología NATO, busca centrar la discusión sobre las fallas de implementación desde sus dimensiones: “sustantiva”, referida a la manera en la cual el gobierno incide en la producción o acciones de la sociedad; y, “normativa/ procedimental” que advierte sobre la combinación de los instrumentos y por ende sobre los “estilos de la política”, de esta manera se realiza una primera aproximación a estos criterios, junto con la revisión de los instrumentos que están vigentes en Quito, para realizar una aproximación al objeto de estudio.

Instrumentos de Información. Estos direccionan la política hacia objetivos precisos e integrales, el dato debe estar dirigido hacia el tomador de decisión o hacia los productores de información por parte del gobierno. Aquí se enlistan: el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados SIGAD (cumplimiento de metas); la Ley de Transparencia LOTAIP (2004) los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Quito que influyen sobre la generación de información de “metas de resultado y de impacto, que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos [...]” (SENPLADES; 2010, p. 22, en SENPLADES; 2013, p. 10)

Instrumentos de Autoridad. Aquí se incluyen los instrumentos que conforman el *corpus* legal de la política que regulan o promueven un comportamiento social, pudiendo ser de carácter nacional y local. Se enlistan los siguientes: la Constitución de la República del Ecuador (2008), Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (2010), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Ley Orgánica de Cultura (2016) y su Reglamento General, que establecen las bases para que la política pueda operar, definiendo los bienes que deben ser considerados en la gestión patrimonial; Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015), Acuerdos y Resoluciones Metropolitanas (cumplimiento de metas), y Ordenanzas (forma en que la facultad normativa concedida a los gobiernos locales a través de la Constitución y el COOTAD se materializa).

Instrumentos de Tesoro. Juegan un papel preponderante al ser los que garantizan la correcta ejecución de la política, distribuyen, asignan y generan recursos económicos mediante los cuales se financian los proyectos. El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, establece para los gobiernos municipales las fuentes de obligación tributaria a: las leyes que crean tributos para la financiación de servicios locales asignado la recaudación total o parcial; las leyes que facultan al nivel local a aplicar tributos concernientes a este nivel de gobierno; y, las Ordenanzas municipales sometidas a las respectivas leyes (COOTAD, 2010; Art.: 489). En este sentido, se consideran:

1. La deducción del valor imponible por concepto de impuesto a la renta, de hasta el 20% anual del total de la inversión realizada y certificada por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, hasta por un lapso máximo improrrogable de cinco años; 2. La exoneración del 100% del impuesto predial urbano y sus adicionales, durante un lapso de cinco años, contado a partir del año siguiente al de la terminación de las obras; y, 3. La exoneración del impuesto de alcabalas a la transferencia de dominio que se la hará efectiva mediante nota de crédito luego de concluida la restauración o rehabilitación debidamente autorizada, si es que dichas obras fueron realizadas en el lapso de los dos años inmediatamente posteriores al traspaso de dominio realizado (Ley 107, 1995, citado en, OM No. 260, 2008: Art. 67).

De la misma manera en este ámbito, los ingresos propios de gestión por Transferencias desde el Presupuesto General del Estado; otros tipos de transferencias, legados y donaciones; participación del capital generado a partir de la explotación de recursos naturales existentes en la zona que son otra forma de transferencias; y, recursos provenientes de financiamiento o endeudamiento, por lo que, el GAD de Quito posee la facultad tributaria con la que “puede crear, modificar, exonerar o suprimir, mediante ordenanza, tasas, tarifas, y contribución especial de mejoras (CEM) generales o específicas” (SENPLADES, 2015). Así, la creación de tasas es competencia privativa del Alcalde, siendo establecidas mediante ordenanza lograda a partir del debate en el Concejo Cantonal/Metropolitano (COOTAD, 2010; Art.: 598), así a través del Instituto Metropolitano de Patrimonio de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, se establecen beneficios económicos a través de asignaciones no reembolsables para la recuperación de fachadas (RIU) y cubiertas (QF) consistente en una cobertura de “hasta el 50% del costo total del presupuesto de recuperación de fachadas”, y para cubiertas “hasta el 50% del presupuesto de intervención aprobado, con un límite de USD. \$ 15.000 por inmueble” (OM No. 0094, 2011; Art.: 67), pudiendo estos ser entregados de forma paralela.

Instrumentos de Organización. Comprenden la parte operativa o el organigrama mediante el cual se ejecuta la política. En este sentido, se enlista la Resolución Administrativa No. A 0040 de 28 de diciembre de 2010, que creó y agregó a la estructura orgánica funcional del municipio del Distrito Metropolitano de Quito la Unidad Especial denominada Instituto Metropolitano, dotada de autonomía administrativa y financiera, que se presenta como un nivel de organización a nivel subnacional con una Dirección de Proyectos Especiales, que es la encargada de implementar los programas de inversión y rehabilitación de estos bienes con recursos públicos.

De la política analizada en el periodo 2011-2018, se puede mencionar que, en referencia a la elección de instrumentos sustantivos, se tiene una alta incidencia del Estado (GADMDMQ) al proveer un subsidio mediante transferencias intergubernamentales a los beneficiarios que cumplen con los requisitos exigidos para el acceso a los programas de inversión de recuperación de bienes patrimoniales. De la misma manera los instrumentos procedimentales ubican a la política en bajos niveles de legitimación y complejidad producto de la “manipulación de la información” o falta de difusión de la información que ha afectado a la masificación de los incentivos patrocinados por el municipio, existe desconocimiento de los programas de incentivos en la población objetivo.

Respecto al estilo de implementación que plantea la política de recuperación de vivienda patrimonial en el MDMQ, refleja un nivel bajo de capacidades estatales y objetivos, ya que el municipio a través de su unidad ejecutora proporciona el incentivo como un servicio público a los ciudadanos propietarios de bienes que se encuentran en deterioro. Relacionado con los beneficiarios los actores deslegitiman la política al desconocer los beneficios a los que pueden acceder o se ven frenados por poseer problemas de tenencia de predios en los cuales los propietarios originales han fallecido y sus herederos no llegan a un consenso para intervenir en sus bienes. La política en asunto a pesar de poseer unos objetivos coherentes planteados frente a una problemática que amenaza en agravarse con el paso del tiempo, los instrumentos planteados en la ordenanza y su reglamento no abarca la totalidad de particularidades que deberían afrontar volviéndola inconsistente por lo tanto restándole eficacia.

5.2. Los resultados de la implementación del incentivo

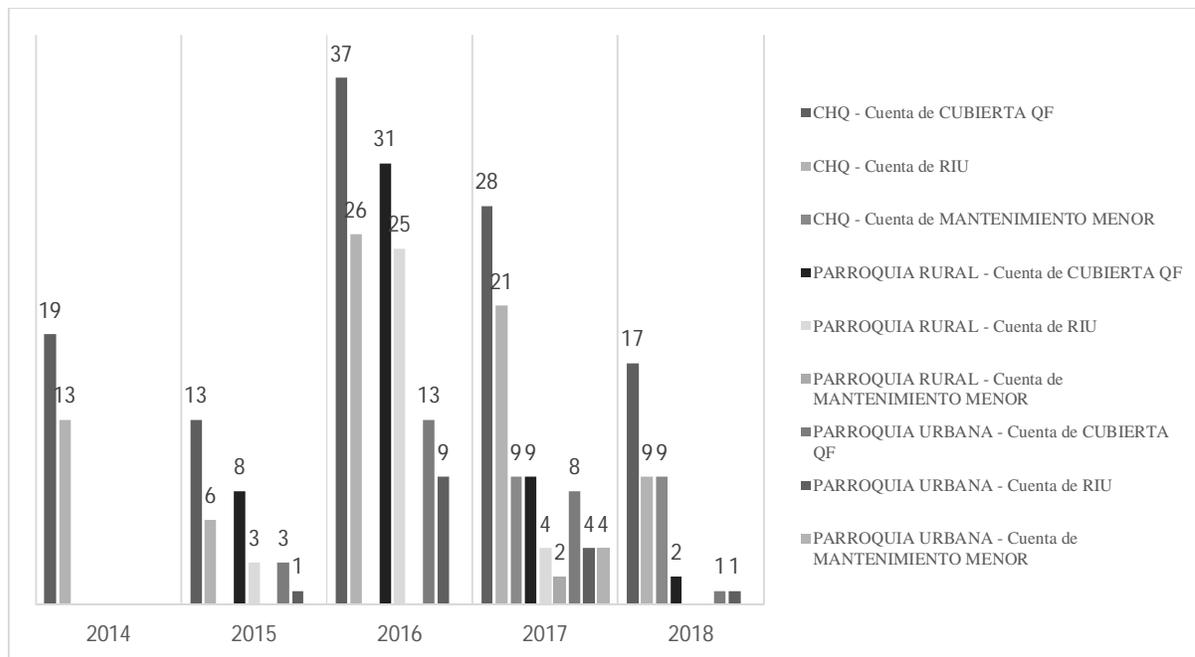
En todo en el DMQ se encuentran identificados 8.611 elementos de patrimonio cultural edificado (arquitectónico) de los cuales 4.999, se encuentran registrados dentro del área inscrita en el listado de UNESCO como patrimonio mundial desde 1978 (Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, 2018, p. 295). De los bienes que se encuentran en el Centro Histórico de Quito, el 49% de los bienes se encuentra en estado regular o malo¹⁷, es decir que aproximadamente 2.450 predios están en condiciones que vulneran las condiciones

¹⁷ Entre los factores que contribuyen al deterioro de las edificaciones patrimoniales en el CHQ, son: “la disminución de la población y la subutilización de inmuebles [...], el desconocimiento y dificultad para la obtención de permisos para intervenciones arquitectónicas, así como la falta de recursos económicos de los propietarios frente a los altos costos de intervención” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2019, p. 34).

óptimas de vida de sus ocupantes, por lo que, los custodios de estos espacios son parte de la posible población objetivo a ser considerada como beneficiaria de este instrumento.

Gráfico 1.

Proceso de intervenciones con programas de incentivos 2014-2018



Fuente: Dirección de Proyectos Especiales- IMP, 2018

Elaboración: propia

En este escenario, se presentan las cifras proporcionados por la unidad ejecutora respecto de la ejecución de los programas de inversión para edificaciones patrimoniales del Distrito Metropolitano de Quito: 239 intervenciones desde su implementación real en el año 2014 hasta el año 2018 con una inversión de USD \$. 8'372.090,35 de las cuales:

- USD \$ 850.690,93 (correspondientes al año 2014, no se tiene dato específico del tipo de intervención y ubicación de la misma) 10,16% de la inversión total.
- USD \$ 4'743.943,91 (corresponde a la inversión desde el año 2015-2018, en el CHQ) 56,66% de la inversión total.
- USD \$ 1'601.506,78 (corresponde a la inversión desde el año 2015-2018, en parroquias urbanas) 19,13% de la inversión total.
- USD \$ 1'175.948,73 (corresponde a la inversión desde el año 2015-2018, en parroquias rurales) 14,05% de la inversión total.

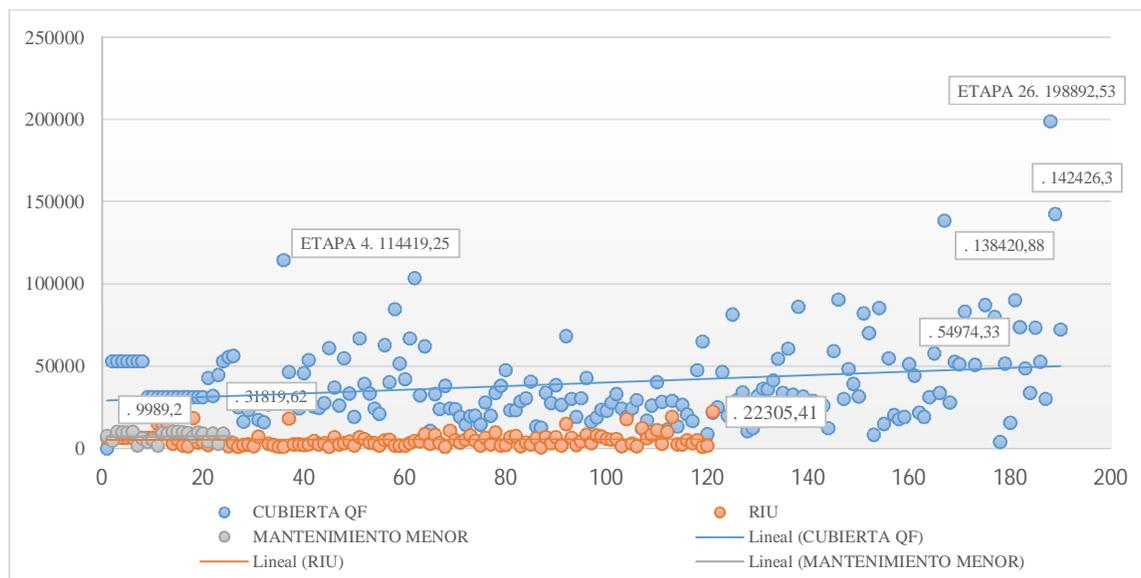
El programa con mayor acogida en el periodo de implementación 2014-2018, es el denominado “quinta fachada” (QF) con una inversión de USD \$ 6'788.823,81 que corresponde a 170 intervenciones en predios es decir 81,08% de la inversión; le sigue el

programa de “rehabilitación de imagen urbana” (RIU) con una inversión de USD \$ 552.990,86 que corresponde a 108 intervenciones prediales con un 6,61% de la ejecución; el programa de mantenimiento menor inicia su implementación en el año 2017 con una inversión de USD \$ 179.584,75 que corresponde a 24 intervenciones en predios que corresponde a un 2,15% de la ejecución; y finalmente, existe un vacío de información correspondiente al año 2014 en el que no se registraron las particularidades de la ejecución de los programas, solo se tiene el dato general que se invirtieron USD \$ 850.690,93 correspondientes al 10,16% de la inversión total. Se debe tener en cuenta que en varias edificaciones los propietarios optan por ser beneficiarios de dos o tres de los programas ofertados.

De lo descrito, se puede manifestar que el IMP ha realizado inversiones a través de programas que ofrecen ayudas financieras y subsidios para intervenciones en cubiertas, fachadas y mantenimiento menor, las cuales han sido capaces de atender al 9,76% de los predios objetivos de la política pública en el caso del CHQ. El gráfico 2 muestra la inversión promedio por predio, en intervenciones de cubiertas se aproxima a USD \$ 51.000,00; las intervenciones de fachadas se encuentran alrededor de USD \$ 7.000,00; y las intervenciones en mantenimiento menor abarcan un valor promedio de USD \$ 9.000,00.

Gráfico 2.

Inversiones realizadas por el IMP por etapa de intervención



Fuente: Dirección de Proyectos Especiales- IMP, 2018

Elaboración: propia

6. A manera de Conclusiones

De manera general, el estudio de caso analizado evidencia que la política pública de incentivos fiscales para la recuperación de edificaciones patrimoniales en Quito, en una primera instancia, fue planteada bajo un enfoque teórico *top-down* (racionalista) el cual pretendía dar una solución sencilla y rápida al problema del deterioro de edificaciones patrimoniales en Quito. Con el cambio de marco normativo en el año 2008 y con las consiguientes implementaciones de las normas orgánicas estatales del año 2010, tuvo que ser reformulada su forma de implementación manteniendo su núcleo duro, pero desde una concepción de unidad arquitectónica indivisible del espacio público.

Esta forma de concebir la política pública, se tradujo en la tardía implementación después de su adopción. Al conocer la estructura orgánica y el desarrollo de la unidad ejecutora de la política, se puede ver que desde el 2011 hasta el 2014, se reglamentaron procedimientos para la calificación de los beneficiarios, se asignó personal calificado para la elaboración de estudios técnicos y administración los contratos de obra, así como se inició una primera “campaña” de difusión de los programas con poca acogida. En esta etapa primigenia de implementación, la política toma un giro al tratar de dar viabilidad a los objetivos planteados al entender las interacciones entre la institución y los beneficiarios al generar insumos, productos y resultados.

El proceso de Implementación de la Ordenanza Metropolitana No. 0094, por las acciones enunciadas, ahora debe ser entendido desde una perspectiva de abajo hacia arriba (a pesar de su enfoque inicial) ya que está permitiendo modificar una situación inicial a varios contextos, posicionando el trabajo de los ejecutores. En este sentido se van tomando precisiones para: el acceso/calificación a los programas por parte de los beneficiarios, la evaluación de los bienes a intervenir, la obtención de los permisos para la ejecución de obra, la publicación de los procesos de contratación, la difusión de los incentivos (puerta a puerta), y la asignación de los recursos a través de pre asignaciones y transferencias de recursos institucionales de otros programas.

A pesar de los esfuerzos institucionales, solo han podido ser implementados tres de los programas planteados en la política pública, los cuales tiene una baja cobertura. Los datos obtenidos de la unidad implementadora y la constatación de los procesos de contratación elevados al Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) muestran que desde 2014 hasta 2018, se implementaron 37 procesos en los cuales se acometieron 239 predios con una inversión neta de USD \$. 8'372.090,35, que ha significado 2432 beneficiarios directos de los incentivos y se ha atacado el 9,76% de las edificaciones objetivo de la política.

Las cifras muestran una baja incidencia de la política en el territorio, la misma que expone: baja Eficacia en el cumplimiento de objetivos, solo se ha llegado a un décimo de la población objetivo; baja Eficiencia a pesar de los recursos públicos invertidos, las intervenciones en los predios siempre requieren de dinero adicional para complementar las obras y volverlas habitables; un punto a favor puede hablar del criterio de Sostenibilidad, si se toma en cuenta que puntualmente las intervenciones han reducido los efectos de deterioro en las edificaciones que en algunos casos se encontraban vulnerables ante su inminente deterioro al proveer de protecciones a bienes que se encontraban vulnerados por agentes climáticos.

Estos programas, han tenido una baja ejecución si se considera el alcance que pudieran tener teniendo presente la cantidad de inmuebles inventariados que pueden ser objeto de intervención. Entre las causas que pueden explicar esta baja ejecución se puede mencionar: una débil campaña de difusión del incentivo hacia el público objetivo, que existe baja confianza en la oferta pública por los tiempos que se demoran el proceso desde la calificación del beneficiario hasta la entrega de la obra terminada. Además, existe un problema legal relacionado con la tenencia de los predios, para ser beneficiario de esta política municipal se debe cumplir con dos requisitos fundamentales: ser propietario del bien, muchos de los interesados en los incentivos son posesionarios, no poseen un documento legal que avale su propiedad (se evidencia que los propietarios abandonaron su propiedad); y ser sujetos de crédito, ya que la inversión real para recuperar las edificaciones patrimoniales excede los montos que se otorgan por parte de la municipalidad, muchas personas interesadas no tienen capacidad para realizar los desembolsos que se programan en los estudios de factibilidad.

El análisis de la política pública, mostró que existe una base legal amplia que garantiza la recuperación de edificaciones patrimoniales, que es puesta en práctica “artesanalmente” que ha cargado de una gran responsabilidad a los implementadores para que vuelvan efectiva la política pública, en el sentido que deben negociar acuerdos básicos y llevar gestiones oportunas para acceder a las asignaciones financieras, a pesar de contar con recursos limitados. Visto desde otra perspectiva, esta manera burocrática de afrontar el problema, obligó a la institución ejecutora a implementar varios procedimientos internos para organizar flujos, obtener recursos (gestión de recursos de fideicomiso del CHQ) y tratar de dar respuesta a la problemática pública, volviendo ineficiente e impredecible el proceso de implementación, a pesar del compromiso de los “administradores de calle” para cumplir con sus funciones.

A manera de recomendaciones, los resultados expuestos podrían ayudar a mejorar la implementación de la política, la Ordenanza que hoy forma parte de la codificación de legislación municipal, debe ser ampliada y modificada en base a la experiencia de los implementadores, en asuntos como: la revisión de los valores asignados, la diversificación de los programas en los que se planteen horizontes para cumplir con una programación anual de intervenciones con metas e indicadores de medición, el régimen sancionatorio y obligatorio para el cumplimiento de la ordenanza, y la implementación de una estrategia de difusión que permita abarcar a toda la población objetivo.

7. Referencias

- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar, D. Van Meter, C. Van Horn, M. Rein, F. Rabinovitz, R. Elmore, . . . L. O'toole, *La implementación de las políticas* (Primera ed., págs. 15-92). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2010). *Resolución No. A0040. De creación del Instituto Metropolitano de Patrimonio*. Quito: S/E. Obtenido de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%20C3%A4/A%20C3%B1o%20202010/RA-2010-040.pdf
- Anduiza, E., Crespo, I., & Méndez, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Asamblea Constituyente República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No. 449.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MA:MIT Press.
- Bennett, C., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*(25), 275-294. doi:10.1007/BF00138786
- Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO. (2005). *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*. París: Ministerio de Cultura del Reino de España.
- Concejo Metropolitano de Quito. (2008). *Ordenanza Metropolitana 0260. De las áreas y bienes patrimoniales*. Quito: S/E. Obtenido de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-260%20-%20AREAS%20Y%20BIENES%20PATRIMONIALES.pdf
- Concejo Metropolitano de Quito. (2011). *Ordenanza Metropolitana No. 0094. De la Inversión y Rehabilitación del Espacio Público sobre Bienes Patrimoniales y Áreas Históricas o de Interés Patrimonial*. Quito: S/E. Recuperado el 5 de noviembre de 2018, de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202011/ORDM-0094%20%20%20%20DE%20LAS%20%20C3%81REAS%20Y%20BIENES%20PATRIMONIALES.pdf
- Concejo Nacional de Competencias. (2017). *Resolución No. 002-CNC-2017*. Quito: S/E. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp->

- content/uploads/downloads/2017/06/Resoluci%C3%B3n-002-CNC-2017-Aprobacion-Metodologia-ICM.pdf
- Congreso Nacional. (1987). *Ley No. 82 Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de https://zh.unesco.org/sites/default/files/ecuador_ley_82_16_12_1987_spa_orof.pdf
- Congreso Nacional. (1995). *Ley de Incentivos tributarios por la conservación de las áreas históricas de Quito*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 852. Obtenido de http://www.quito.gob.ec/documents/Portal_tributario/Normativa/predial/ORDM-197_Impuesto_Predial_2018-2019.pdf
- Congreso Nacional. (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (Eléctronica ed.). Quito: Registro Oficial Suplemento 337. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/LOTAIP.pdf>
- Cuesta, C. (2017). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007-2015)*. Quito: Flacso Ecuador.
- Delgadillo, V. (2008). Mejoramiento habitacional en las áreas urbanas centrales de América Latina. Del combate de tugurios a la Rehabilitación Habitacional Progresiva. *Revista invi*, 89-119.
- Delgado, L. (2009). Tema 3. En J. d.-L. Regional, *Documentación sobre gerencia pública*. La Mancha. Recuperado el 14 de febrero de 2019, de <https://es.scribd.com/document/355927082/CICLO-DE-LAS-POLITICAS-PUBLICAS-pdf>
- Dye, T. (1979). Politics versus economics: the development of the literature on policy determination. *Policy Studies Journal*, 7, 653-662. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1979.tb01360.x>
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. Phoenix: Pearson Education.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, D. Van Meter, C. Van horn, M. Rein, F. Rabinovitz, Paúl Berman, . . . L. O'toole, *La implementación de las políticas* (Primera ed., págs. 185-249). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito: Anthropol. Obtenido de https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf
- Hall, P. (Abril de 1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

- Recuperado el 1 de febrero de 2019, de <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/CompPol-1993-Hall.pdf>
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), 1-17. doi:[https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. En P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett, *Designing government: From instruments to governance* (págs. 31-50). McGill-Queen's University Press. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.cttq938d.6>
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*(42), 73-89. doi:10.1007/s11077-009-9079-1
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies, Principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 33-46.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements". *Policy and Society*(26), 1-18. doi:10.1016/S1449-4035(07)70118-2
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 1(23), 129-151.
- INEC. (2010). *VII Censo de Población y VI Vivienda del Ecuador*. Recuperado el 20 de 12 de 2014, de INEC: http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB_iframe=true&height=450&width=800%20rel=rel=slbox
- Instituto Metropolitano de Patrimonio. (2015). *Instructivo para la aplicación de los programas y proyectos de inversión y rehabilitación del espacio público sobre bienes patrimoniales y áreas históricas*. Quito: S/E.
- Instituto Metropolitano de Planificación Urbana. (2018). *Quito, visión 2040 y su nuevo modelo de ciudad*. Quito: Imprenta Mariscal.

- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, J-PART 5(2)*, 145-174. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.607.9799&rep=rep1&type=pdf>
- MDMQ- STHV. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: S/E.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F.: CIDE.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2003). *Centro Histórico de Quito Plan Especial*. Quito: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2011). *Ordenanza Metropolitana No.172: Régimen Administrativo del Suelo del DMQ*. Quito: S/E.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2019). *Plan Parcial para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito. Propuesta estratégica*. Quito: Azuca.
- Noguera, B. (2018). El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. *Esudios Políticos (Universidad de Antioquia)(53)*, 171-191. doi:<http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n53a08>
- Oszlak, O. (abril de 2006). Burocracia Estatal: Política y políticas públicas. *POSTData: revista de reflexión y análisis político(11)*, 11-56. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599001>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes, 2(4)*, 99-128. Recuperado el 6 de 5 de 2019, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303 .
- Presidencia de la República del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial Suplemento 306. Obtenido de <http://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/COPFP.pdf>
- República del Ecuador. Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Cultura*. Quito: Registro Oficial No. 913. Obtenido de <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/Ley-Organica-de-Cultura-APROBADA-Y-PUBLICADA.pdf>

- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación* (Sexta ed.). Bogotá, Colombia: Aurora.
- Sabatier, D., & Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública un marco de análisis. En L. Aguilar, D. Van meter, C. Van Horn, M. Rein, F. Rabinovitz, R. Elmore, . . . L. O'toole, *La Implementación de las políticas públicas* (págs. 323-372). Mexico D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy- Oriented Learning. *Policy Sciences*, 129-168. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/4532139>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.
- Younis, T., & Davidson, I. (1990). The study of implementation. *Implementation in public policy*, 3-14.

8. Anexo

Guía de preguntas para entrevista

Buenos días/tardes.

En el marco del trabajo de titulación para la Especialización en Gestión y Gobernanza Territorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales (corte 2018-2019), se plantea la presente entrevista a informantes claves para la obtención de datos específicos sobre la Ordenanza Metropolitana No. 0094 implementada en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), y su incidencia en la recuperación de edificaciones patrimoniales en la ciudad, en el periodo 2011-2018.

Esta entrevista no tiene ningún tipo de vinculación laboral o hacia actividades laborales, los datos obtenidos de la entrevista se analizarán y procesarán de manera anónima, a fin de salvaguardar las opiniones y criterios, se guardarán absoluta reserva, y serán conocidos por el encuestador y el tutor de la investigación con fines netamente académicos.

Nombre y cargo de la persona entrevistada: Tamara López Saavedra, arquitecta Coordinador de Proyectos Especiales, ex Directora de Proyectos Especiales desde diciembre 2014 a julio 2019 y ex Directora Ejecutiva Subrogante del Instituto Metropolitano de Patrimonio (IMP) en varios meses desde el año 2016 hasta 2018.

Lugar y fecha: Oficinas del IMP, jueves 4 de julio 2019, 15h00-16h00

1. ¿Cuáles han sido los problemas que se han atacado con la implementación de la política pública para la recuperación de edificaciones patrimoniales? (pertinencia de la medida).

Los bienes que se encuentran en áreas históricas del MDMQ, en el caso del CHQ el 50% de edificaciones que se encuentran en estado malo y regular, aunque se deben considerar que estos datos del inventario se deben revisar.

2. ¿Cómo se ha vinculado las actividades del IMP en el cumplimiento del objetivo de la Ordenanza 0094? (coherencia)

Con la implementación de la Dirección de Proyectos Especiales, dentro de la estructura administrativa del IMP, se han generado mediante resoluciones administrativas mecanismos para la ejecución de los programas de inversión. Las distintas direcciones del IMP, asumen responsabilidades dentro de un flujo administrativo.

3. ¿Cómo se han establecido mecanismos de coordinación con otras instituciones para el cumplimiento de los objetivos de la Ordenanza 0094? (complementariedad)

Con la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV), la revisión de expedientes de bienes que serán objeto de intervención; con la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), se coordina el cobro de inversión realizada en bienes patrimoniales.

4. ¿Qué objetivos previstos en la Ordenanza 0094, se han ejecutado? (eficacia)

A pesar de no estar claramente definidos los alcances de los objetivos de la ordenanza, solo se han implementado tres de los programas previstos.

5. ¿Los resultados de la implementación son atribuibles a los ejecutores de la Ordenanza 0094, cuáles han sido los ajustes o calibraciones realizados a la estructura orgánica del IMP? (efectividad)

Se ha especializado un equipo de técnicos que cumplen con funciones administrativas, financieras, de seguimiento de procesos contractuales y de verificación de condiciones de obra, se inició con tres técnicos (arquitectos) que ejecutaban los procesos de la ordenanza de manera independiente a la Dirección de Proyectos Especiales al inicio de la implementación en el año 2014, al ajustarse la Unidad se han incrementado a cinco técnicos en la actualidad que se ocupan exclusivamente de estos procesos, resultado de ello es la cantidad de intervenciones en los bienes patrimoniales.

Los ajustes que se han llevado a cabo son las siguientes resoluciones de carácter interno al IMP que adaptan el instructivo para la implementación de la política: Resolución No. 523-DIREC-IMP-diciembre 2012 de 19 de diciembre de 2012, Resolución No. 060-DIREC-IMP-2013 de 27 de febrero 2013, Resolución No. 299-A-DIREC-IMP-2013 de 29 de agosto 2013, con las que se emitió procedimiento técnico que regula las asignaciones previstas en la Ordenanza Metropolitana 0094, la Resolución No. 145-DIREC-IMP-2014 de 31 de julio de 2014 y la Resolución 280-DIREC-IMP-2015 de 13 de agosto 2015, que sustituye a la primera.

6. ¿Qué efectos deseados y no deseados han tenido que enfrentar en este proceso de implementación? (eficiencia)

La imposibilidad de generar un acceso a la totalidad de beneficiarios a los programas de incentivo. Los beneficiarios de los programas no acceden a la totalidad de los incentivos

tributarios contemplados en la ley 107. La desvinculación con actores públicos para el cumplimiento de un mayor número de beneficiarios.

7. ¿Cómo se generan los recursos destinados a los incentivos, y cuál es la decisión política para mantenerlos, existen fuentes de endeudamiento interno o externo? (sostenibilidad)

Resultado de experiencias de ejecuciones anteriores, los recursos son obtenidos a través de pre asignaciones, y dinero que se obtiene de la ejecución de los procesos de intervención a través de la recuperación de la inversión municipal reembolsable en el pago de tasas de mejoras presente en el impuesto predial. En el último período (2019), se están utilizando recursos de un Fideicomiso del Centro Histórico de tres millones de dólares los cuales se han destinado a las etapas de ejecución 34 a 38.

8. ¿Se han implementado mecanismos de participación de la ciudadanía para el uso y retroalimentación de esta política pública? (participación)

Existen malas experiencias en la difusión de los programas de inversión, se han realizado dos talleres con la comunidad los cuales han tenido baja participación. El municipio en la anterior administración (Mauricio Rodas) implemento el programa de “municipio móvil” que recoge las inquietudes de la comunidad a través de visitas una vez por semana en el territorio, este ha recorrido todas las parroquias del DMQ, socializando de persona a persona el contenido de los programas de inversiones para los bienes patrimoniales, con ello se ha tenido un incremento en la afluencia de personas que se interesan por los programas.

9. ¿Cómo se ha comunicado a los diferentes estamentos de la sociedad los resultados y los efectos producidos por la implementación de la política pública? (transparencia)

En las rendiciones de cuentas anuales de las administraciones hacia la comunidad se ha invisibilizado el trabajo de la Dirección de Proyectos Especiales con los programas, existiendo una falta de concordancia con lo ejecutado.

10. Cuál sería su invitación a escribir un escenario de acciones futuras para mejorar o ampliar la cobertura de un servicio público responsable de los incentivos fiscales para las áreas históricas de Quito.

Hacer correcciones en la legislación vigente, desde el año 2015 se ha generado experiencia en la implementación, se conocen las falencias del procedimiento, por lo que debe ser revisado o perfeccionado, en las Resoluciones se establecen procedimientos que deben

modificar la política pública acerca del incremento de los incentivos y el régimen sancionatorio y obligatorio para el cumplimiento de la ordenanza.

Se agradece la colaboración prestada a la presente entrevista, reiterando que los datos recopilados serán tratados con absoluta reserva, en función que pretenden solo fines académicos.