

REPÚBLICA DEL ECUADOR



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

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA
ARTÍCULO CIENTÍFICO**

**LA NUEVA AGENDA URBANA Y LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA
PARA ÁREAS PATRIMONIALES EN EL MDMQ**

Autor: Wilfrido Manuel Castro Yunapanta

Tutor: Dr. Paúl Cisneros

Quito, 31 de enero del 2022

REPÚBLICA DEL ECUADOR



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

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Gestión Pública

ARTÍCULO CIENTÍFICO

**LA NUEVA AGENDA URBANA Y LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA
PARA ÁREAS PATRIMONIALES EN EL MDMQ**

Autor: Wilfrido Manuel Castro Yunapanta

Tutor: Paúl Cisneros

Quito, 31 de enero del 2022

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

Resumen

La ciudad de Quito tiene una larga trayectoria en la planificación de su territorio, posee experiencia en la formulación de política pública en especial para sus áreas patrimoniales, ya que reconoce su importancia para generar modelos de gestión que se pueden replicar, además que las prácticas urbanas alrededor del patrimonio se proyectan como una estrategia clave para la vida en la ciudad, al recuperar los recursos que fueron utilizados en su desarrollo histórico y creación de manifestaciones culturales que asientan la base de su identidad. Así, este trabajo plantea indagar sobre ¿qué instrumentos de política pública orientan la implementación de los ODS y la NAU en relación a las áreas patrimoniales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito?

En este sentido, se plantea analizar la selección de los instrumentos de la política pública que se proponen para las áreas patrimoniales contenidas en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Pmdot) vigente al año 2021, el cual está alineado a las agendas internacionales y ha guiado las actuaciones del gobierno local, tomado en cuenta que la formulación de política parte de un conjunto de instituciones, actores y prácticas que están predefinidas y que son influenciadas por el entorno. Para ello se procede a: caracterizar el contexto de la formulación e implementación de políticas; la identificación y clasificación de los instrumentos del plan; y la definición del nivel de coherencia, consistencia y congruencia existente en la elección de instrumentos por parte de los diferentes actores involucrados.

La revisión de bibliografía especializada y documentos de trabajo relativos a la construcción de planificación de la ciudad presentes en los repositorios de las instituciones públicas municipales, así como en la participación en talleres para el desarrollo de la actualización del Pmdot, permitieron construir los datos para el análisis específico de los instrumentos de política pública que se sintetiza a través de la clasificación de recursos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Estos abren la posibilidad de entender la validez de los objetivos, metas e indicadores, siendo que la evaluación de su cumplimiento representa el éxito o el fracaso de la política.

Los resultados tras el análisis sugieren que se ha mantenido la tradición institucional respecto de la formulación de instrumentos contemplados en el Pmdot, esto obliga a concientizar a los encargados de la elaboración de política pública, a que no solamente incorporen los lineamientos o directrices que contemplan las agendas internacionales en los instrumentos específicos del territorio, más aún en las áreas patrimoniales de Quito, sino que diseñen políticas con instrumentos apropiados. Esto es relevante pues el país como signatario de estos acuerdos internacionales en los próximos años deberá presentar resultados respecto de su cumplimiento y permitirá mejorar la eficiencia de las políticas.

Palabras claves: Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, Patrimonio Cultural de Quito, análisis de Política Pública, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

1. Introducción

La ciudad de Quito tiene una tradición en la formulación de política pública para áreas patrimoniales. Los primeros intentos de regulación municipal para bienes artísticos (hoy patrimoniales) y el primer Plan Regulador de la ciudad datan de los primeros años de la década de 1940. En estos procesos de formulación de política, se destaca la regulación que contribuyó a la inscripción de la ciudad en el listado de Unesco como patrimonio mundial en 1978, así como los lineamientos de agendas internacionales que buscan introducirse en la planificación quiteña para reducir los desequilibrios territoriales que se presentan en este tipo de áreas.

Debido a su amplio alcance y estatus jurídico, se espera que los acuerdos mundiales como la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2015 y Nueva Agenda Urbana (NAU) del año 2016, de los cuales el Ecuador es signatario, influyan en la construcción de políticas sostenibles en todos los campos. A nivel de gobiernos locales es de obligatorio cumplimiento el Decreto Ejecutivo Nro. 371 de 19 de abril de 2018, que dispone la alineación de la Agenda 2030 hacia el Desarrollo Sostenible en la formulación de los diferentes instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno, como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018). Así, este trabajo se plantea indagar sobre ¿qué instrumentos de política pública orientan la implementación de los ODS y la NAU en relación a las áreas patrimoniales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito?

Las áreas patrimoniales de Quito, presentan un escenario en el cual se sobreponen y reproducen varios problemas de la ciudad. Los censos de población y vivienda (cfr. censos de población y vivienda de 1990, 2001 y 2010), en estas áreas muestran una tendencia a la pérdida de población residente, a la que se liga una falta de incentivos y de oportunidades para su desarrollo económico; y, concentración de población vulnerable caracterizada por el bajo nivel de ingresos y procesos migratorios. A estos problemas, se suman otros como la movilidad (desplazamientos intra e inter urbanos), el deterioro de las edificaciones e infraestructura, afectación la calidad ambiental, e inseguridad del sitio (Concejo Metropolitano de Quito [CMQ], 2015).

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Pmdot) 2015, menciona que, a más de los problemas de orden físico presentes en estas áreas, se suman dos aspectos:

[...] uno que tiene que ver con la gestión y su modelo que lleva a una atomización de funciones, competencias y responsabilidades, y el otro tiene que ver con su condición de patrimonio cultural de la nación y del mundo, cuyas normativas y requerimientos para mantener su condición y sus valores de excepcionalidad consagrados en su declaratoria generan una obligatoriedad del Estado nacional y local para que su manejo y políticas, no solo garanticen su materialidad, sino que las condiciones de vida y seguridad sean las mejores. (CMQ, 2015, p. 330)

Las problemáticas descritas son citadas en varios planes de la ciudad, cambia la época y los actores. Por ejemplo, la situación de la gestión del Centro Histórico de Quito relatada en el Plan Especial del año 2003 se repite en el diagnóstico del Pmdot de 2015, esto permite tener una primera idea sobre los problemas que enfrenta la política pública. Así, la gestión política, administrativa y técnica de las áreas patrimoniales de Quito, tiene una orientación a ejecutar: acciones aisladas (con preferencia a la intervención de los bienes monumentales religiosos), coyunturales (como la crisis económica y sanitaria provocada por la Covid-19), con superposición y contradicción de funciones de los organismos administrativos (no se establecen claramente los límites de las competencias de las instituciones) (CMQ, 2015; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [MDMQ], 2003).

Es así que, se requiere de la (re) orientación de los objetivos de las políticas públicas a implementarse en estos territorios, ya que estas deben ser respuestas “del momento histórico vivido y del entorno cultural, sociopolítico y/o económico” (Röth, 2003, pp. 115, 116), factores que influyen en la política como producto de:

[...] cambios sociales, económicos y políticos a gran escala [así como] la interacción estratégica de las personas de una comunidad de políticas que involucra tanto la competencia por el poder como los esfuerzos para desarrollar medios más informados de abordar el problema de las políticas (Sabatier, 1988, p. 130).

En este orden de ideas, para entender el proceso de formulación de las políticas públicas para las áreas patrimoniales de la ciudad de Quito, en función de su problemática y bajo los lineamientos de los ODS y la NAU, el artículo se estructura con la presentación de un marco teórico que permite analizar los elementos de la política pública y entender posteriormente como estos se inscriben en el contexto de Quito; luego, se presenta la sección de metodología donde se muestra como se procedió para la obtención, clasificación y análisis de los datos. La siguiente sección presenta los resultados y discusión, donde se muestra la caracterización del contexto, la identificación y clasificación de instrumentos de política, insumos que permiten definir el nivel de coherencia, consistencia y congruencia en la elección de instrumentos por parte de los diferentes actores involucrados en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente al 2021, y finalmente se contextualizan los hallazgos. Las últimas secciones del artículo ofrecen conclusiones y recomendaciones sobre la alineación de las agendas internacionales en los instrumentos de planificación para las áreas patrimoniales de Quito, y las posibilidades de la investigación futura relacionada con el tema.

2. Marco teórico

La política pública puede considerarse como una construcción social en respuesta a las condiciones de un contexto específico que depende de variables sociales, políticas y económicas (Hecló, 1974, citado en Sabatier, 1988), por lo que, este producto se desarrolla en un “sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado” (Fontaine, 2015, p. 28), en sí es la acumulación de experiencia de una sociedad para afrontar sus problemas, en este caso públicos. Su análisis tiene como objetivo dotar a los gestores y ejecutores de la/s política/s con “los elementos de juicio para tomar decisiones idóneas, dar seguimiento a su ejecución y eventualmente evaluar sus impactos”, es decir que el análisis de políticas se convierte en un “instrumento” que permite mejorar el conocimiento, la acción y la toma de decisiones combinando los campos científico y político (Fontaine, 2015).

En esta misma línea, Howlett (2014) sostiene que las políticas públicas eficientes y efectivas, son resultado de “la aplicación del conocimiento sobre los medios de políticas adquiridos a partir de la experiencia y la razón [...] dentro de contextos políticos específicos” (p. 281), los cuales orientan la consecución de objetivos y metas, y se concretan a través de los instrumentos de políticas. En este sentido, se puede colegir que la formulación de política pública parte de un conjunto de instituciones, actores y prácticas que están “predefinidas” y que son influenciadas por el “entorno” (Howlett, 2009, 2014).

La política pública al estar influenciada por factores contextuales, características políticas existentes, y factores históricos institucionales (Fontaine, 2015; Howlett, 2014), encuentra en el enfoque neo institucionalista un marco interpretativo para su análisis ya que permite entender: (i) las “técnicas de gobierno que, de una forma u otra, implican la utilización de recursos estatales, con el fin de lograr objetivos políticos” (Howlett & Rayner, 2007, p. 2); (ii) cómo ciertos cambios no son posibles, “pese a los intereses de ciertos actores políticos, sociales y económicos” (Fontaine, 2015, p. 144); y, (iii) como apuntan Lascoumes y Le Galès (Ob. cit., 2007) “los instrumentos de políticas públicas constituyen un tipo particular de

instituciones [que se constituyen como] dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Fontaine, 2015, p. 81).

En atención a esta investigación interesa comprender a los instrumentos de política pública como medios que se definen para conseguir un fin o propósito. De acuerdo a Howlett (2014) estos se clasifican en dos maneras: (1) los sustantivos que están relacionados con la implementación de la política y tienen como objetivo “alterar o afectar la entrega de bienes y servicios al público y al gobierno” (p. 287) por lo tanto, son capaces de resolver o abordar directamente un problema; y, (2) los procedimentales, que se relacionan con la formulación de la política, y “están diseñados para alterar y afectar algún aspecto de la naturaleza de las deliberaciones políticas y la consideración y evaluación de alternativas” (p. 287), para de esta manera garantizar el apoyo a las acciones gubernamentales, afectando el comportamiento de los actores involucrados en la formulación y posterior implementación de la política.

El análisis de instrumentos de política, no se reduce a un método o una técnica de análisis, trabaja con combinaciones (mezclas, mixes) de políticas que deben optimizar los objetivos de los gobiernos para lo cual se requiere: (a) especificar qué tipos de herramientas están disponibles para ser combinados, y (b) entender los factores que permiten designar cualquier mezcla particular como integrada (Howlett & Rayner, 2007, p. 4).

Tres generaciones de investigadores sentaron las bases para el estudio sistemático de los instrumentos de política (ver Howlett & Rayner, 2007), resultado de ello son las denominadas “taxonomías” que permiten identificar cambios en los patrones de elección de instrumentos; entre ellas se destaca la desarrollada por Christopher Hood (1986) bajo una rúbrica “*statecraft*” (arte de gobernar), misma que se “puede usar para identificar los elementos básicos de cualquier combinación de políticas” (Howlett & Rayner, 2007, p. 5), la denominada clasificación NATO, por las iniciales de los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. Esta permite al analista de políticas públicas “[...] comprender mejor las acciones del gobierno al observar la selección y uso de recursos [...]” (Córdova, 2018, p. 116). De manera sintética a continuación se definen cada uno de los instrumentos¹: Nodalidad o Información, se refiere a la producción de información para el Estado y por el Estado en función de “alterar el comportamiento social”; Autoridad, se refiere a las normas legales y al sistema legal de regulación de políticas, que es utilizado “para obligar más o menos a los miembros de la sociedad a cumplir con las intenciones del gobierno”; Tesoro, incluye instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen posible una política, se relacionan con la capacidad financiera del Estado; y, Organización, alude a las personas y agencias responsables del gobierno que abogan por una política (Howlett, 2009; Howlett, Ramesh, & Perl, 2009).

Al respecto del uso de esta clasificación para el análisis de política pública, Fontaine (2015) explica que:

A pesar de su número reducido de categorías, esta tipología presenta el mérito de abarcar todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas. Primero, no existe política pública sin información, no se puede tomar una decisión sin informarse sobre el problema que se pretende enfrentar; al revés, el Estado es productor de información sobre las políticas, es decir

1 Para ampliar el tema de estos mecanismos administrativos, legales y económicos en un entorno de racionalidad burocrática, ver Córdova, 2018, pp. 115-122.

que los actores estatales emiten información cuando hacen propaganda, campañas de sensibilización, rinden cuentas, etc. Segundo, no hay política que no sea regulada por normas legales o que no se inserte en un marco legal: puede ser de manera implícita (una política no necesariamente tiene una ley propia) o explícita (en ciertos regímenes la ley es el instrumento privilegiado de una política). Tercero, no existe ninguna política pública sin contraparte económica: una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Al respecto no faltan las decisiones que quedan en letra muerta precisamente porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas. Cuarto, no existe una sola política cuya formulación, ejecución y seguimiento no dependa de un equipo o de una persona: aunque muchas políticas son formuladas por otros actores que los que las ejecutan – es uno de los problemas de las fallas de implementación- pero ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia (pp. 82- 83).

Siguiendo a Fontaine (2021), las suma de estos instrumentos se constituyen en “medios al servicio de los equipos responsables de formular, implementar, y evaluar la política sectorial, y las evidencias de una acción pública acorde con las ideas asumidas por el gobierno en torno a la política [...]” (p. 15), el uso de esta clasificación permite generar un diagnóstico preciso de las herramientas que existen para concretar los objetivos y metas políticas que persiguen los gobiernos. En este sentido Howlett (2014) menciona que las combinaciones o “mixes” deben cumplir con tres características a saber: (1) ser “coherentes, relacionar lógicamente metas y objetivos generales de la política”; (2) ser “consistentes trabajar juntos para apoyar el objetivo de la política”; y, (3) “los objetivos como los medios de política deben ser congruentes, en lugar de trabajar con propósitos contradictorios (p. 297).

En este sentido, se debe tener en cuenta que un óptimo diseño de políticas puede fallar por tres maneras expuestas a continuación: la estratificación (superposición), que agrega metas e instrumentos sin abandonar las anteriores políticas, lo que conduce a la incoherencia entre las metas y la inconsistencia con respecto a los instrumentos; el desvío (desviación), que permite que los objetivos de la política cambien sin alterar los instrumentos, que se vuelven inconsistentes con los objetivos originales y probablemente ineficaces para lograrlos; la conversión, es el resultado de cambiar la combinación de instrumentos en un dominio de políticas más manejable para cumplir nuevas metas en un dominio donde el cambio está bloqueado (Howlett, 2014, p. 298; Howlett & Rayner, 2007, pp. 8-9), la comprensión de estos parámetros de elección de instrumentos permite entender el fracaso o el éxito de la política, la siguiente tabla permite visualizar estas interacciones.

Tabla 1.

Tipología de diseño de políticas según relación con las políticas existentes

		Las combinaciones (mixes) de instrumentos son	
		Consistentes	Inconsistentes
Múltiples objetivos son	Coherentes	integración	desvío
	Incoherentes	conversión	estratificación

Fuente: Howlett & Rayner, (2007)

Elaborado por: Autor.

Esta breve mirada al análisis de la política pública y sus componentes proporciona el marco teórico para el análisis de política pública en el sector patrimonial de la ciudad de Quito. Pero previo a ello se procede a entender al patrimonio cultural en un contexto más amplio, la cultura y su problemática como un derecho ciudadano, al respecto Mejía (2014), comenta que:

[...] hasta hace una centuria no se consideraba que la cultura podía constituir un derecho de la persona y mucho menos que fuera de aquellos que ameritaba una especial tutela de parte del Estado. Tampoco se consideraba a la cultura como patrimonio inmaterial que se fundía en la identidad misma de los pueblos [y que] su gestión deviene en un objetivo de naturaleza pública (p. 6).

La evolución del concepto de patrimonio durante el siglo XX, abarcó los criterios elitistas del monumento hasta considerarlo como una “construcción social dinámica”, ya que “no existe una idea estática o absoluta de lo que representa el patrimonio cultural, que no existe en la naturaleza, que no es algo dado, ni siquiera un fenómeno social universal, sino uno particularizado y hasta cierto punto, subjetivo” (Mejía, 2014, p. 8).

En este sentido, la Unesco define al Patrimonio Cultural como “el conjunto de bienes que caracterizan la creatividad de un pueblo y que distinguen a las sociedades unos de otros, dándoles su sentido de identidad, sean estos heredados o de producción reciente” (Ministerio Coordinador de Patrimonio; AME; Fonsal, 2011, p. 11).

El Patrimonio cultural posee importancia al fomentar lo que Benhamou (Ob. cit., 2003) plantea como una “construcción social donde los límites son inestables y borrosos”, y lo que Guerzoni (Ob. cit., 1997) define como un “conjunto heterogéneo de bienes que, en el transcurso del tiempo y en un proceso de historización, llegan a ser reconocidos como el transportador de tradiciones culturales específicas” (Rizzo & Throsby, 2006, p. 985), lo que de manera sintética, puede traducirse en un conjunto de características particulares asociadas con el legado de generaciones pasadas y que dan soporte o forma a la actual sociedad. La conservación de estos bienes heredados del pasado y su transmisión a las generaciones futuras es el principal problema que debe afrontar la política pública para el sector patrimonial.

El Estado ecuatoriano consiente de esta realidad y como responsable de la dotación de un marco normativo adecuado para la protección de la cultura y el patrimonio cultural, orienta su actuación a la protección, desarrollo y difusión del derecho a la cultura con libre acceso y participación de las personas a las distintas manifestaciones culturales (CRE, 2008). En este sentido la normativa internacional proporciona referentes para la elaboración de leyes y reglamentos locales (Mejía, 2014), los cuales deben ser implementados en territorio, ejemplo de ello, son la Ley Orgánica de Cultura (2016) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) que dictan los lineamientos para la construcción de herramientas para el manejo patrimonial a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los ODS y la NAU se presentan como las más actuales recomendaciones internacionales a los que el Estado ecuatoriano se ha adherido, no tienen carácter obligatorio, pero se constituyen en lineamientos a adoptarse en el marco de la legislación nacional y local. Estas regulaciones, tienen como reto traducirse en “medios domésticos” (Mejía, 2014, p. 25) que habiliten su aplicación, e idealmente se deben transformar en política pública de la cual se planteará una agenda programática con plazos determinados y una estructura de funciones administrativas.

3. Metodología

Furlong y Marsh (2010) en su reflexión sobre la ciencia política manifiestan que el investigador debe adoptar una posición sobre la ontología (visión sobre la naturaleza del mundo/teoría del ser) y la epistemología (visión de lo que se puede saber sobre el mundo/teoría del conocimiento), en función de moldear el enfoque de la teoría y los métodos a utilizar en la investigación (2010, pp. 184-185). Estos autores argumentan que la ontología y la epistemología están relacionadas, y traen a colación dos amplias posiciones: (a) el fundacionalismo/objetivismo/realismo, que postula un mundo “real”, “allá afuera”, independiente del conocimiento de él, conduce a una epistemología positivista o realista, que privilegia métodos cuantitativos; y (b) el antifundacionalismo/constructivismo/relativismo, que ve al mundo como construido socialmente, conduce a una epistemología interpretativa, que privilegia métodos cualitativos (Furlong & Marsh, 2010, p. 186).

En esta misma línea, Jackson (2011), en su análisis de las relaciones internacionales, presenta una tipología práctica “simplificación deliberada de una realidad empírica compleja” (p. 37) que permite asumir una posición analítica para el presente trabajo dentro una posición constructivista, el cual está basado en la combinación del fenomenalismo, que considera “al conocimiento como una ordenación útil de la experiencia” (Jackson, 2011, p. 38), y del monismo donde el mundo puede ser asumido como una prolongación de la mente que permiten a la investigación hacer interpretaciones de su entorno; en esta concepción “el investigador es una parte del mundo” (Milán, 2019, p. 99).

Bajo estos lineamientos, el presente trabajo asume una posición analítica donde la ontología es antifundacionalista y la epistemología es interpretativista, definiendo una metodología cualitativa para el análisis de los datos, los cuales son abstraídos desde el neo institucionalismo en el marco analítico de las políticas públicas y su instrumentalización. Esto permite determinar si las políticas públicas para el ámbito patrimonial de Quito, han cambiado en su nivel instrumental en función de la adopción de las agendas internacionales ODS y NAU, por lo que, el contexto y los instrumentos son las variables independientes sobre las que versará en primera instancia el análisis de la política.

A través del enfoque cualitativo, se busca profundizar la interpretación de la realidad estudiada, apoyándose en la (re) construcción de significados de los actores del fenómeno (De Oliveira, 2008; Minayo De Souza, Ferreira, Cruz, & Gomes, 2007) “apuntando al descubrimiento, que enfatiza la interpretación del contexto, retratando la realidad de una manera completa y profunda, usando variedad de fuentes de información revelando experiencias indirectas y permitiendo generalización” (De Oliveira, 2008).

La visión teórico metodológica permitió extraer detalles del objeto de la investigación de manera empírica. La revisión de bibliografía especializada en política pública definió el marco teórico para el análisis; la documentación colgada en la *web* municipal y la obtenida en los talleres convocados por las instancias municipales de planificación para la actualización del Pmdot 2021-2033 realizada en el año 2020, permitió la identificación de la problemática del sector patrimonial y la identificación de un discurso oficial respecto a la política del sector patrimonial; el acercamiento a informantes calificados servidores municipales involucrados en los procesos la actualización del Pmdot para el sector patrimonial de la ciudad se realizó mediante una entrevista no estructurada y con carácter exploratorio. A ellos se les consultó sobre las problemáticas de las áreas patrimoniales y sobre la alineación de las agendas internacionales al instrumento de planificación (no se pudo concretar entrevistas de seguimiento debido a la rotación de personal en las dependencias municipales, la misma fue una constante en la administración Yunda); esta información permitió generar una

aproximación al contexto, para luego organizar, clasificar y analizar los datos con los que se establecen las articulaciones con referentes teóricos estudiados.

Bajo este esquema, en primera instancia se procedió a identificar las particularidades de las agendas 2030 y urbana en relación al tema patrimonial, para luego hacer un análisis documental de los contextos político, económico y social en los que se adoptaron y se han dado las primeras aproximaciones a la implementación a nivel estratégico y operacional de las macro políticas. Los informantes calificados facilitaron la revisión de documentos con los que se trabajó la alineación a las agendas internacionales en el año 2017, y documentación referente a la actualización del Pmdot 2021-2033, lo que permitió entender cómo se han construido las políticas patrimoniales en Quito.

A través de la clasificación propuesta por Hood y Howlett, se analizó la acción del gobierno local desde una concepción instrumental, se analizó la coherencia, consistencia y congruencia de lo propuesto en el Pmdot 2015-2025, en este caso se identificó que la alineación de las políticas patrimoniales se articulan entorno a los ODS 8, 10, 11 y 12 y del cual tienen relación con la NAU con el objetivo 11 que busca ciudades sostenibles, y finalmente para ver el nivel de implementación se revisó el gasto público destinado para el tema patrimonial en Quito.

4. Resultados y discusión

Las agendas internacionales 2030 y NAU, marcan claramente dos orientaciones para la política pública la reducción de inequidades en el territorio y la sostenibilidad de las ciudades, en este sentido, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se convierte en el instrumento político y estratégico que aglomera las iniciativas para lograr estos objetivos. Las áreas patrimoniales de Quito, al concentrar una serie de recursos acumulados en el tiempo, son un laboratorio que permite ensayar la implementación de estas iniciativas para replicarlas en el resto de la ciudad. Para evidenciar lo mencionado se realiza un análisis de los contextos económico, social y político del territorio en el periodo de la adopción de las agendas el cual tiene incidencia en la asignación de recursos para lograr cambios esperados y alcanzar objetivos propuestos a través de la acción pública en este caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito. Así en esta sección, se presenta: la caracterización del contexto de adopción de las agendas; la identificación y caracterización de los instrumentos de política patrimonial en el municipio quiteño; la identificación de la alineación del Pmdot 2015-2021 a las agendas internacionales con énfasis en lo patrimonial; el análisis de la coherencia, consistencia y congruencia de los instrumentos propuestos en el plan con relación al objeto de estudio; y, finalmente se muestra la implementación de la política patrimonial en el territorio a través de la inversión pública.

4.1. Caracterización del contexto

A nivel global, el desarrollo de la sociedad (por lo general) es entendido en términos económicos, lo cual plantea un reto para el uso sostenible de los recursos naturales, humanos y construidos, que representan un “conjunto dinámico, integrador y representativo de bienes y prácticas sociales, creadas, mantenidas, transmitidas y reconocidas por las personas [...]” (Asamblea Nacional, 2016; art. 29), conocido como patrimonio cultural.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) desde la década de 1970, a nivel mundial viene trabajando continuamente agendas que orientan el uso sostenible de recursos en las ciudades, pero como anotan Andrade y Peña “aún es difícil traducir los compromisos y recomendaciones en resultados concretos” (Andrade & Peña, 2018, p. 5).

De estas iniciativas globales, actualmente se destacan dos macro políticas no vinculantes a nivel de norma jurídica², pero que, por su alcance a nivel mundial marcan el rumbo de muchos países en busca de un desarrollo equilibrado con la reducción de inequidades y la construcción de hábitat sostenible.

La primera de ellas, la declaración “Transformando nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que se concreta en el año 2015, en la que 193 países se comprometen “a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental-, de forma equilibrada e integrada” (Naciones Unidas, 2015b, p. 3) hasta el año 2030. El plan de acción de esta agenda se orienta hacia el desarrollo sostenible de personas, planeta, paz, prosperidad y alianzas, para lo cual adopta 17 Objetivos (ODS), con 169 metas y 241 indicadores que buscan medir los avances de los países signatarios (Naciones Unidas, 2015b).

La Agenda 2030, también abarca la temática urbana como “una de carácter transversal para el desarrollo sostenible” (Cepal, 2017, p. 10); así, en la declaración de Naciones Unidas de (2015b), el ODS 11 exclusivamente se orienta a “Lograr que ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (p. 16). En este sentido, reconoce la importancia de todos sus componentes para alcanzar el bienestar de la población y el desarrollo económico social y ambiental; y específicamente, plantea como meta: “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo” (p. 25).

La segunda macro política, denominada Nueva Agenda Urbana (NAU) oficialmente es adoptada en el año 2016 en la “tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible”, también conocida como Hábitat III. Constituye un acuerdo global para los próximos 20 años, el cual establece “una propuesta estratégica orientada a la acción que busca un cambio de paradigma que orienta las políticas, programas y proyectos, y traza una senda para el desarrollo sostenible” (Cepal, 2017, p. 10) para las ciudades, donde se reconoce “la correlación entre buena urbanización y el desarrollo” (Naciones Unidas, 2017). La NAU establece como principios para las ciudades, ser: compactas, inclusivas, participativas, resilientes, seguras y sostenibles; es decir, las ciudades son vistas como lugares de prosperidad, centros culturales y de bienestar social con protección del medio ambiente. Esta agenda tiene 22 apartados (*issue papers*) para temas específicos que se desarrollan en las ciudades. El documento de “cultura urbana y patrimonio”, concibe al patrimonio urbano como:

un activo social, cultural y económico y de recursos que refleja la estratificación histórica dinámica de los valores que se han desarrollado, interpretado y transmitido por las generaciones sucesivas y una acumulación de tradiciones y experiencias reconocidas como tales en su diversidad (Naciones Unidas, 2015a, p. 2).

En este sentido, reconoce a las autoridades municipales como “actores clave de la gobernanza urbana basada en la cultura” y sugiere que las ciudades del patrimonio mundial pueden inspirar “modelos de planificación y gestión para mitigar los conflictos urbanos y reducir la huella ecológica en ciudades”. Las prácticas urbanas alrededor del patrimonio se avizoran como una “estrategia clave” para la vida en la ciudad, ya que estos espacios,

2 Estos compromisos políticos son acuerdos celebrados entre Estados, no son jurídicamente vinculantes pero tiene “la intención de establecer compromisos de índole exclusivamente política o moral” (Comité Jurídico Interamericano, 2020, p. 27).

promueven la vivienda para sectores de bajos ingresos, el apoyo a actividades económicas, el uso eficiente de energía, el servicio adecuado de infraestructura urbana, el uso de sistemas de transporte “suaves para zonas históricas densas”, marcos “jurídicos específicos para arquitectura y control urbano” basada en la realidad local y diseño con enfoque participativo. Este documento finaliza con unas guías clave para la acción de los gobiernos sobre el patrimonio de las ciudades (Naciones Unidas, 2015a).

Estas políticas globales tienen orientaciones comunes hacia la búsqueda de sinergias para la construcción de espacios sostenibles en las ciudades, ya que los poderes públicos locales han “redefinido el papel y la actuación, adquiriendo mayor protagonismo como actores en el desarrollo de los Estados [...] con un fuerte desarrollo expansivo en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía” (Ojeda, 2019, p. 487), por lo que, se convierten en un referente para la actuación de los gobiernos locales de los países signatarios de estas propuestas. La búsqueda de respuestas a las problemáticas territoriales de las ciudades bajo estas orientaciones a la postre se convertirán en “mecanismos de gobernanza en las ciudades del país y una base para los procesos de planificación” (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, [Miduvi] 2018, p. 6).

La NAU y los ODS, se adoptan en la ciudad de Quito (2017) y el Ecuador (2018) en una época caracterizada por inestabilidad económica y lucha por el poder político³, que afecta a todos los aspectos de las ciudades. Orbe y Caria (2019), señalan que el país en 2015 y 2016 afrontó una crisis por la caída de los precios del petróleo “[...] lo que provocó una drástica caída de las exportaciones ecuatorianas en 10.000 millones de dólares, 10 puntos porcentuales del PIB [...] inaugurado un período de estancamiento de la economía” (p. 31). El sismo de 16 de abril de 2016 que afectó el territorio costero de las provincias de Manabí y Esmeraldas, obligó el (re) direccionamiento de recursos públicos para atender la emergencia; en 2019, los efectos económicos más una serie de medidas de austeridad planteadas por el gobierno en funciones deviene en un estallido social que paraliza al país por dos semanas; y finalmente, en 2020 la pandemia provocada por el coronavirus, han marcado prioridades a nivel de gobierno central con sus consecuentes impactos en todo el país.

Estos *shocks* externos e internos, orientaron al gobierno central a la aplicación de políticas que buscaban equilibrar las cuentas fiscales como: (1) el Decreto Ejecutivo Nro. 135 de 1 de septiembre de 2017 que determina las normas de optimización y austeridad del gasto público para las entidades de la función ejecutiva (en algunos casos, ha devenido en supresiones o fusiones de entidades públicas consideradas ineficientes). (2) El Decreto Ejecutivo Nro. 883 de 1 de octubre de 2019, en el marco del cumplimiento del acuerdo entre el Ecuador y el Fondo Monetario Internacional, tenía la intención de realizar ajustes económicos, flexibilización laboral y eliminación de subsidio a los combustibles para acceder a créditos extranjeros; esta medida generó una crisis que enfrentó al sector indígena con las fuerzas del orden con afectaciones a bienes públicos en todo el país y consecuentemente al patrimonio del centro histórico de Quito. (3) Los puntos anteriores buscaban la disciplina fiscal y la reducción del gasto público, pero frente a los acontecimientos de orden mundial de 2020, el gobierno nacional prioriza recursos para atender la crisis sanitaria, por lo que, se emiten los decretos presidenciales los Nro. 1017 de 16 de marzo de 2020 y el Nro. 1074 de 15 de junio de 2020 de estado de excepción “por calamidad pública” en todo el territorio nacional por la presencia de

3 Para el presente estudio interesa el período desde la adopción en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana en abril de 2017 hasta la actualidad 2021.

la Covid-19 y por la “emergencia económica sobreviniente a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado ecuatoriano”.

Díaz (Ob. cit., 2018), en función de la experiencia histórica manifiesta que las crisis de orden económico pueden generar “altos costos sociales para el país, con escasos y variables resultados en términos de estabilidad” (Orbe & Caria, 2019, p. 32). En este sentido, el contexto económico que enfrenta la adopción de los ODS y la NAU, es de crisis económica⁴.

En el Ecuador las agendas internacionales 2030 y urbana, además se adoptan en un contexto de cambio en la orientación política tanto en el gobierno nacional y local. El liderazgo de Rafael Correa en el período comprendido entre los años 2007 a 2017, estuvo orientado bajo la ideología del denominado Socialismo del Siglo XXI, el cual buscaba el posicionamiento latinoamericano en el escenario mundial. Sin embargo, una lectura crítica de esta época menciona que esta forma de gobernar se convirtió en un “régimen populista que coarta libertades, busca perennizarse en el poder, antidemocrático y enemigo del que piensa diferente [teniendo] opiniones con sesgo político negativo contra el oficialismo” (Alvarado, 2020, p. 140). Esto significó que existan sectores de oposición en contra del régimen y su movimiento político Alianza País; en las elecciones de 2014, 2017, y 2019, se buscaron nuevas alternativas de gobierno donde se tuvo que “priorizar el pragmatismo por sobre las consideraciones ideológicas” (Meléndez & Moncagatta, 2017, p. 421), muchas decisiones, alianzas, y acuerdos anteriores fueron revisadas en función de la nueva orientación.

Este cambio de visión, fue desarrollándose de a poco teniendo incidencia en lo subnacional. En las elecciones seccionales del año 2014, el movimiento de gobierno que había mantenido su hegemonía en procesos electorales de anteriores años es vencido en tres de las ciudades más grandes del país Quito, Guayaquil y Cuenca. A decir del analista político Jorge León “es una derrota para Alianza País, pero también para el primer promotor de la campaña: Rafael Correa” (Mena, 2014), se vislumbra un primer debilitamiento de la fuerza política dominante. La mencionada derrota como concuerdan varios analistas es “reflejo de un descontento de la población por su intromisión en la autonomía de los gobiernos locales [...]” (Valencia, 2014), y en el caso específico de Quito es un “voto de rechazo y contestatario a Correa y Alianza País, más que una adhesión total a Rodas” (Mena, 2014). El discurso de los candidatos finalistas a la alcaldía quiteña, se posicionó en dos polos opuestos con incidencia en la decisión del elector. Mauricio Rodas (Suma) hablaba de “un nosotros inclusivo, haciéndose parte del pueblo” (Palacios, 2016, p. 43), por su parte, Augusto Barrera (AP), se presentaba desde “un nosotros exclusivo, esto quiere decir que solo habla desde su partido al votante” (Palacios, 2016, p. 43). Es decir, el rechazo al gobierno del expresidente Correa en 2014, favoreció a un candidato con un movimiento político débil para posicionarse en el poder, esto provocó la desconexión de las actividades del gobierno nacional y local, la falta de gobernabilidad en el Concejo Metropolitano y la imposibilidad de concretar ofrecimientos de campaña como la inauguración de la primera línea del metro, que provocó descontento en la ciudadanía como se evidencia en la baja aceptación de su gestión (ver Enríquez, 2020).

La administración municipal del periodo 2014 a 2019, dejó a la elección para la alcaldía de Quito en un escenario político de crisis caracterizado por la alta fragmentación de la oferta electoral y la fractura social de los habitantes de la ciudad en la que son evidentes las

4 Entre otras causas de la crisis se puede mencionar las provocadas por la caída de precios de materias primas como el petróleo, la reducción de disponibilidad de créditos internacionales, y la apreciación del dólar provocada por choques externos a nivel internacional (Ospina, 2017).

preferencias mayoritarias de los sectores del centro-periferia y norte-sur (Enríquez, 2020; Unda, 2019). En este contexto la victoria del empresario y personalidad mediática del entretenimiento Jorge Yunda, se vuelve “sorpresiva” como apunta Enríquez (2020). La campaña de este locutor de radio y presentador de televisión toma como plataforma la popularidad obtenida en sus medios de comunicación con la que genera una cercanía a los sectores populares, que le permitió tomar “fuerza dentro de la creciente pérdida institucional de nexos poblacionales con organizaciones y partidos políticos que se da en el país y la ciudad” (Enríquez, 2020, p. 25). Vásquez (2020) en su análisis de las elecciones para la alcaldía de Quito de 2019, muestra que “la mayoría de las parroquias donde Yunda ganó son aquellas en las que sus habitantes tienen un menor nivel socioeconómico, principalmente, las rurales y las que se encuentran en el sur y centro de la ciudad” (pp. 632, 633).

Los contextos económico, político y social, en la ciudad de Quito se encuentran relacionados, tanto es así que las condiciones socioeconómicas tienen su representación a nivel territorial, y estas han determinado preferencias electorales como el caso de la elección del alcalde Yunda. Al respecto Serrano y Duran (2020) al analizar la geografía de la fragmentación en el periurbano de Quito, describen la configuración socio espacial de la ciudad, donde los niveles de ingresos marcan una diferenciación social en el territorio, en donde prevalece un modelo de ciudad dual que “incluye el incremento de distancias y desigualdades sociales” (p. 249). Y, acotan que las políticas de urbanización y un débil papel del Estado en la regulación de los mercados de suelo han producido un tipo de (intra) periferia poblada de asentamientos destinados a los sectores de menores recursos que rodean enclaves de población de mayores ingresos, estos mecanismos expulsan e incluyen a la población de desposeídos hacia asentamientos de vivienda social y degradada, donde “la periferización es la lógica del desarrollo urbano” (Serrano & Durán, 2020, p. 250). Dentro de esta lógica las áreas patrimoniales de la ciudad son una muestra de esta problemática, en ellas se pueden observar: procesos de despoblamiento, crecimiento de economías informales, equipamientos urbanos insuficientes, deficiencia en servicios públicos y obsolescencia de redes de servicios básicos; lo cual reduce la posibilidad de habitar bajo estándares urbanos adecuados. Por otra parte, la mayoría de acciones implementadas por el municipio se orientan hacia el turismo que postaliza ciertos sectores (visión idealizada del pasado), en detrimento de las condiciones de vida de las personas que habitan estos espacios que se perciben como una molestia (Instituto de la Ciudad Quito [ICQ], 2018).

En este escenario social resultado de la situación histórica y el contexto cultural, el deterioro del patrimonio edificado, tiene como una de sus causas la dificultad burocrática que representa intervenir este tipo de bienes. La normativa de protección del patrimonio ha ocasionado que las personas opten por no arreglar los desperfectos en su propiedad, conllevado a su paulatino deterioro y en consecuencia a la pérdida de calidad de vida. Si bien las leyes no son para todas las edificaciones, existe esta percepción y esto ha frenado la acción de los residentes que prefieren ver destruida su casa antes que tener que lidiar con la “especializada burocracia municipal” (ICQ, 2018, p. 60), que otorga los permisos para intervenir este tipo de inmuebles. En este sentido, los propietarios que tienden a realizar intervenciones informales para incrementar la rentabilidad de sus viviendas mediante la adecuación de garajes, bodegas, locales comerciales y cuartos de alquiler, terminan incrementando el deterioro.

La municipalidad a través del otorgamiento de recursos para “la inversión y rehabilitación del espacio público sobre bienes patrimoniales y áreas históricas o de interés patrimonial” (CMQ, 2019), contemplado en el libro IV. 4 del Código Municipal, trata de enfrentar esta problemática, pero los recursos que se asignan son limitados (más aún en épocas de crisis) y no logran abarcar a la totalidad de posibles beneficiarios. Es así que los problemas

en las condiciones de las viviendas, en la seguridad de los espacios públicos, contribuye en el abandono de ciertas zonas, que lleva a su “pauperización y guetificación⁵, hace que las familias que viven en estos sectores opten por irse frente a los peligros inminentes a los que están expuestos [...]” (ICQ, 2018, p. 60).

4.2. Identificación y caracterización de instrumentos

Las políticas públicas pueden entenderse como “el resultado de los esfuerzos realizados por los gobiernos para alterar aspectos de su propio comportamiento o comportamiento social con el fin de llevar a cabo algún fin o propósito [...]” (Howlett, 2014, p. 281). Sabatier (1988), menciona que la formulación de política pública, está limitada por “una variedad de características sociales, legales y de recursos de la sociedad de la que forman parte” (p. 134). En este sentido, actualmente la política pública en el Ecuador adoptó los lineamientos de la Agenda de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, este reto supone para los tomadores de decisión una visión desafiante, incluyente, ambiciosa, interdisciplinaria y universal; por lo que, la planificación territorial se orienta a pensarse desde un ámbito más estratégico e integral, donde se enfrentan “desafíos del acceso al financiamiento y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos [...]” (Andrade & Peña, 2018, p. 7) para alcanzar sus objetivos y metas.

En la segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales de octubre de 2016, celebrada en la ciudad de Quito el día previo a la inauguración de la Conferencia Hábitat III, Ban Ki Moon Secretario General de la ONU, reconoció que, la función catalizadora de los gobiernos locales entre todos los actores es fundamental para responder a las necesidades de las comunidades (Casado, 2016).

Las autoridades de la ciudad Quito aceptaron la Nueva Agenda Urbana como prioridad local, resultado de ello en 2017 suscribieron un memorando de entendimiento entre el Municipio de Quito y el Sistema de Naciones Unidas en Ecuador para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana en Quito. Y, de manera obligatoria por decreto presidencial en 2018, se adopta la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación de todo el territorio nacional y por ende en la ciudad.

Es así que toman relevancia estas agendas mundiales y en especial resalta el ODS 11 el cual se relaciona con la NAU, por las competencias que deben desarrollar los GAD's municipales en sus áreas de intervención y entre las que se encuentran “desarrollar planes de uso y gestión de suelo, ordenar el crecimiento de la ciudad, garantizar el acceso a vivienda [...] promover el uso del transporte público, garantizando su calidad para mejorar seguridad y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 15), y la competencia exclusiva de la gestión del patrimonio cultural, arquitectónico y natural.

Así, el municipio quiteño desde el año 2017, incluye los lineamientos de la agenda 2030 y la NAU en todos los ámbitos de su planificación estratégica de la ciudad, y para el campo que interesa a este estudio las áreas patrimoniales ha generado varios documentos

5 El Diccionario de la Real Academia Española define al gueto como un “barrio o suburbio en que viven personas marginadas por el resto de la sociedad” (DRAE, 2021), este fenómeno por lo general se presenta en las periferias urbanas, así como en los asentamientos históricos donde se evidencia la segregación social donde “crecen las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas entre población, colectivos vulnerables o más débiles pueden vivir en la marginación” (Borja, 2011, p. 383).

normativos en los que plantean insumos específicos para su gestión, entre los que se pueden enlistar los siguientes:

Tabla 2.

Documentos normativos generados en el MDMQ desde 2017 con orientación ODS y NAU

Nro.	Documento	Objeto	Aporte a áreas patrimoniales
1	Actualización del Pmdot 2015-2025, elaborado por Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda, 2017 (vigente hasta septiembre de 2021). Este documento cuenta con aprobación de Concejo Metropolitano	Este documento orienta la planificación estratégica para el Distrito Metropolitano con visión a mediano plazo 2015 a 2025. Identifican posibles alineaciones a NAU y ODS, organiza programas sociales y propicia la elaboración de instrumentos específicos para el territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los quiteños, bajo criterios de sostenibilidad. Incorpora un instrumento normativo denominado Plan de Uso y Ocupación de Suelo, que regula “la estructuración de la admisibilidad de usos y la edificación mediante la fijación de parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación en el DMQ”.	Establece las regulaciones para uso, ocupación de suelo y sus relaciones de compatibilidad para las áreas patrimoniales, además que establece, las políticas que se orientan a: fomentar las condiciones de capitalidad de Quito; “densificación del territorio urbanizado, y constitución de una estructura de centralidades productivas; y siete políticas para el centro histórico” en función de sus valores patrimoniales universales (no cuenta con indicadores y metas para seguimiento).
2	Quito Visión 2040 y su nuevo modelo de ciudad, elaborado por Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, 2018 (Se encuentra presente como insumo de la planificación estratégica de las instituciones municipales)	Es una visión prospectiva del territorio, en el que se incluyen varias iniciativas de planificación estratégica para el Distrito Metropolitano con visión a largo plazo. Se plantean varios desafíos los cuales la ciudad debe enfrentar: ciudad inclusiva, ciudad global y competitiva, ciudad ambientalmente responsable, ciudad diseñada para la vida, ciudad que valora su cultura e historia. Esta visión complementa el Pmdot 2015-2025, ya que este instrumento no la presentó, pero tiene la falencia de no ser vinculante al Plan.	La visión planteada por este instrumento, considera la diversidad cultural y la conservación del patrimonio histórico como uno de sus elementos principales. Por lo que, en su paradigma “ciudad que valora su cultura e historia” propone a la Cultura: Patrimonio y valores, como una apuesta por reforzar el sentido de capitalidad, identidad y pertinencia, a través de generación de proyectos “emblemáticos al 2040” entorno a bienes patrimoniales en función de alcanzar el desarrollo sostenible. Las propuestas llegan a ser posibles alternativas que deben ser desarrolladas para concretarse.
3	Estrategia de resiliencia del Distrito Metropolitano de Quito, elaborado por la Alcaldía de Quito en 2017	En el marco de la iniciativa 100 ciudades resilientes. Se plantea instrumentos de autoridad que responda estratégicamente a los impactos agudos (como terremotos, erupciones volcánicas, deslaves o crisis económicas) y tensiones crónicas (como un sistema de movilidad poco eficiente, la degradación ambiental o un sistema agroalimentario vulnerable) con los que la ciudad convive.	No trata directamente el tema de las áreas patrimoniales de la ciudad, pero los cinco ejes transversalizan estos espacios. Especialmente el eje de territorial y de riesgo ya que habla de cómo se debería comportar las estructuras frentes a amenazas naturales y antrópicas a las que siempre están expuestas los bienes y en este caso los patrimoniales.

Nro.	Documento	Objeto	Aporte a áreas patrimoniales
4	Plan parcial para el desarrollo integral del Centro Histórico de Quito. Propuesta Estratégica. Elaborado por Instituto Metropolitano de Patrimonio, y publicado en el año de 2019 (sin aplicación)	Este documento contempla instrumentos de regulación urbanística y de gestión de suelo para el Centro Histórico de Quito con visión a mediano plazo, tomando en cuenta los atributos presentes en el territorio como los Valores Universales Excepcionales (VUE) reconocido a nivel internacional desde 1978, el Paisaje Urbano Histórico (PUH) como categoría de análisis contemporáneo para estas áreas, la habitabilidad y calidad de vida de los barrios centrales y periféricos al CHQ, la resiliencia urbana, la participación ciudadana, la normativa existente Pmdot, y los lineamientos de agendas internacionales.	Formulan ejes estratégicos para enfrentar la problemática del centro histórico de Quito, entorno a la conformación de una red intermodal de movilidad y espacios públicos sostenibles; impulso de las capacidades de la población local sus actividades económicas y sus manifestaciones del patrimonio inmaterial; disminución de la vulnerabilidad de las edificaciones del CHQ y fomento a la residencia con usos mixtos; y la conformación de un sistema transversal de interacción y participación ciudadana
5	Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito en el año de 2019	Este documento unifica el marco legal vigente en la ciudad. Contempla instrumentos de Nodalidad, autoridad, tesoro y organización.	Generación del Libro IV. 4: De las Áreas Históricas y Patrimonio. Establece competencias para entidades municipales en estos ámbitos, define los lineamientos para intervenciones en el patrimonio edificado de la ciudad, incentivos, control, sanciones para el incumplimiento de normativa.
6	Actualización del Pmdot 2021- 2033, elaborado por Secretaria General de Planificación; Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda; Instituciones municipales (durante el desarrollo de la presente investigación, se encontraba en elaboración)	Este documento orienta la planificación estratégica para el Distrito Metropolitano con visión a mediano plazo 2021 a 2033, contempla instrumentos de planificación estratégica para el Distrito Metropolitano con visión a mediano plazo, con alineación específica a planificación nacional, lineamientos de la NAU y ODS, programa de alcalde. Su instrumento más representativo es el Plan de Uso y Gestión del suelo.	Tiene como orientación desarrollar: el fortalecimiento de “un sistema de cultura y patrimonio –tangibles e intangibles- en su dimensión de derecho humano, robusteciendo un sistema de legislación y gestión cultural integral, tanto en el área urbana como rural”; gestión del “patrimonio cultural del DMQ como factor de cohesión social y fortalecimiento de la identidad de los ciudadanos”; y, promoción y difusión del patrimonio material e inmaterial, para construir pertenencia y sentido de apropiación cultural por parte de la ciudadanía”.
7	Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo, 2021-2023 (durante el desarrollo de la presente investigación, se encontraba en elaboración)	Componente del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, que “estructura de admisibilidad de usos y la edificabilidad, mediante la fijación de los parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación”. Establece instrumentos de autoridad para la gestión del suelo en el DMQ.	Establece las condiciones para el uso del suelo que se pueden desarrollar en las áreas patrimoniales de la ciudad. Es parte del Pmdot y establece los componentes estructurante y urbanístico.

Nro.	Documento	Objeto	Aporte a áreas patrimoniales
8	Actualización de la Ordenanza de áreas históricas, elaborado por Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, Secretaria de Cultura, Instituto Metropolitano de Patrimonio, Administraciones Zonales, 2020- 2021 (en desarrollo)	Este documento establecerá la regulación específica para actuación en áreas patrimoniales. Incorpora instrumentos de regulación de actividades en el área patrimonial.	Este instrumento realiza la actualización de la Ordenanza Metropolitana Nro. 260 de 2008, bajo el actual marco legal vigente. Se enfoca en los instrumentos de orden técnico para las intervenciones en el territorio y bienes edificados patrimoniales.
9	Plan de Acción de Cambio Climático de Quito (PACQ, 2020)	Este documento propone y coordina la implementación de políticas públicas que contribuyan a la adaptación y mitigación al cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito. Contempla instrumentos de tesoro y autoridad.	Plantea implementar en todas las edificaciones del DMQ, incluidas las patrimoniales prácticas ecoeficientes para la reducción de huella de carbono y aumento de resiliencia. Para el CHQ plantea que se generen dos programas: (1) financiamiento climático para manejo de edificaciones patrimoniales, mediante la estructuración de mecanismos de financiamiento y recuperación de áreas de conservación del patrimonio arquitectónico mediante transferencia de potencia de desarrollo y acceso a fondos especiales, tomando en cuenta la huella de carbono y la inclusión de mecanismos de incentivos en la ordenanza de áreas históricas. (2) Centro histórico cero emisiones con la implementación de transporte de pasajeros y carga eléctricos para esta área de la ciudad.

Fuentes: Documentos digitales revisados en página *web* del MDMQ.

Elaborado por: Autor.

La tabla precedente recoge varias propuestas de normativa (a excepción de la primera que se encuentra vigente) que fueron encontradas en el sitio *web* municipal como documentos complementarios al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, pero que no cuentan con una articulación formal al carecer del debido proceso para ser elevados a Ordenanza Metropolitana, por lo que, se constituyen en insumos bibliográficos indicativos sin validez legal⁶. Estos documentos fueron desarrollados por las entidades especializadas del municipio de Quito entre 2017 a 2021 e incluyen dentro de sus contenidos al ámbito patrimonial. El primer documento se encontraba vigente a la fecha de la investigación, el mismo fue actualizado en el mes de septiembre de 2021, los dos siguientes se plantean como normativa

⁶ Una Ordenanza Metropolitana, requiere para su expedición cuatro fases a saber: inscripción, revisión, debate y publicación (Soto, Mora, & Cevallos, 2019), los casos expuestos a excepción del primero no han cumplido con el procedimiento de aprobación vigente en el municipio de Quito.

complementaria al Pmdot que aportan referencias conceptuales a ser tomadas en cuenta por la planificación institucional; el cuarto se publicó en medios digitales municipales, pero no tiene validez legal ya que requiere de la aprobación del Concejo Metropolitano; el quinto compila la legislación aplicable a áreas patrimoniales estableciendo un marco normativo vigente a la fecha; los documentos sexto y séptimo al momento de la investigación se encontraban en etapa de elaboración (el documento séptimo actualización del Pmdot se aprobó en septiembre de 2021); el octavo documento se encuentran en proceso de elaboración para su posterior aprobación en Concejo Metropolitano; y el último, define una planificación ambiciosa (en términos de recursos y tiempo) para aplicarse al CHQ bajo los lineamientos de reducción de huella ecológica.

Por ello, para un análisis de política pública con orientación de las agendas de desarrollo sostenible y urbana, implementada en territorio se aborda el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Pmdot), ya que en su formulación se toma de estricto cumplimiento el alineamiento a la política nacional y supranacional, así como los compromisos políticos de la alcaldía. Siendo que la actualización del Pmdot estaba en elaboración al momento del desarrollo de la investigación, se optó por estudiar el correspondiente al periodo 2015-2021, que cuenta con una propuesta de actualización en el año 2017 en la que se asume la alineación a las agendas internacionales.

4.3. El Pmdot 2015-2021

La Constitución de Montecristi, en el año de 2008 implementó el régimen de desarrollo como política de Estado, que promueve un “ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión [...]” (CRE, art. 276, num. 6), con lo cual, permite incorporar el ordenamiento territorial en los gobiernos autónomos descentralizados (ver López, 2015). Los planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial son producto de ello, a decir de Andrea Carrión⁷, estos surgen como un “mandato de reflexión integral por parte de los GAD’s” (Carrión, 2021). El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ([Copyfp], 2010), dispone en su artículo 41 que estos instrumentos de planificación deben contener “las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio” (Asamblea Nacional, 2010). A su vez se desarrollan en primera instancia en base a un diagnóstico que apunta a un Modelo Territorial Deseado (MTD), el cual sirve de base para generar una propuesta con unos ejes, políticas, objetivos, indicadores, metas, y líneas de acción estratégicas; para posteriormente, que la Alcaldía desarrolle su Planificación Operativa Anual (POA) creando los programas y proyectos a partir de los lineamientos estratégicos que les permitan cumplir con las metas programadas (Carrión, 2021).

La Ordenanza Metropolitana No. 0041, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 467 de 26 de marzo de 2015, aprueba y expide el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el mismo se organiza alrededor de tres ejes estratégicos: Ciudad inteligente para la gente, Ciudad solidaria, y Ciudad de oportunidades, marcando de esta manera las directrices para la administración Rodas (2014-2019), y se extendió hasta la administración de Jorge Yunda (2019-2021).

Este instrumento en el año 2017, en función de la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible, a través del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio del

⁷ Ponencia presentada por la Dra. Carrión el 12 de mayo de 2021, en el marco del Foro de la Ciudad N° 81: Una colcha de retazos. Fragmentación y dispersión de la gestión territorial en el Ecuador, organizada por el Colegio de Arquitectos de Pichincha.

Distrito Metropolitano de Quito y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (suscrito en el año 2016) procedió a: la articulación del “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2015-2025” con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta actualización del instrumento de planificación de la ciudad, en un inicio permitió a los implementadores de política pública identificar las brechas técnicas y de contenido relevantes en relación a la Agenda internacional (Secretaría General de Planificación [SGP], 2017).

En el caso particular de la articulación de las políticas de las áreas patrimoniales incluidas en el Plan Estratégico de Desarrollo del Pmdot 2015-2025 con las agendas internacionales, se orienta de la siguiente manera: (a) En el eje Quito ciudad solidaria, se alinea al ODS 10 Reducir la desigualdad en y entre los países, en su objetivo 1.2, para que se potencie “la producción, circulación y consumo de prácticas artísticas y culturales inmateriales en equidad intercultural y territorial a través tanto de programas a largo plazo, como de eventos” (Pmdot, 2015, p. 20) , salvaguardando el patrimonio cultural del DMQ. (b) En el eje Quito ciudad inteligente: Ambiente, se alinea a los ODS 11 Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y ODS 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; en su política PA-2, se orienta a “Proteger, restablecer y promover la sostenibilidad del territorio, manteniendo y valorizando los servicios eco sistémicos del patrimonio natural, fomentando su conocimiento, su uso sostenible, la conservación de su diversidad biológica y su contribución al tejido urbano-rural” (Pmdot, 2015, p. 58). (c) Las Disposiciones Territoriales, en su política a escala global- 1, se alinea al ODS 8 promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y el ODS 11, se alinea potenciando “la condición de capitalidad metropolitana de Quito en el ámbito nacional e internacional, a través de una mejor proyección de su tejido productivo y empresarial, y de su patrimonio cultural y natural” (Pmdot, 2015, p. 102), promoviendo el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. El objetivo 1.B, alineado a las metas 8.3, 8.9 y 11.4, se alinea al fomento de políticas públicas encaminadas a promover un turismo sostenible, con creación de puestos de trabajo decente y que promueva el “usufructo del patrimonio cultural y natural del DMQ” (Pmdot, 2015, p. 104).

La alineación a la agenda internacional, permitió a los entes encargados del seguimiento del cumplimiento de metas establecer “la transversalización del enfoque de género y el trabajo decente” entre otros temas en las políticas del plan. De la misma manera evidenció “la ausencia de indicadores, insuficiente coherencia o formulación inadecuada” de políticas. Como parte de los resultados del Convenio de 2017, identificaron el porcentaje de alineación entre el Pmdot vigente, las metas y objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Así que el plan actualizado fue alineado en un 56,4%, y el restante 43,4% de las políticas y objetivos del Pmdot tiene ausencia de contenidos para cumplir con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (SGP, 2017). De esta manera, este plan sigue siendo la base sobre la que se ha actuado y continúa actuando en el gobierno municipal, sus políticas e instrumentos son el norte para la generación de los planes operativos de todas las instituciones municipales (hasta el año 2021).

Tabla 3.
Componentes del Pmdot 2015-2025

Eje	Políticas	Objetivos estratégicos	Indicadores de resultado	Metas de resultado
Ciudad Solidaria	3	12	30	21

Ciudad de Oportunidades	5	7	25	26
Ciudad inteligente	25	51	78	175
Totales	33	70	133	222

Fuente: Pmdot 2015-2025

Elaborado por: Autor.

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015- 2025, de manera general define 33 políticas, 70 objetivos estratégicos, 133 indicadores, y 222 metas. El eje de ciudad inteligente representa el 76% de la orientación de la propuesta (ver tabla precedente), en este se incluyen 13 objetivos relativos a la planificación y gestión del centro histórico. Cabe señalar que estos objetivos fueron enmarcados en el eje territorial de la planificación entre las escalas metropolitana y zonal.

En este sentido, el Pmdot vigente desarrolla un diagnóstico del patrimonio cultural, centrándose particularmente en las áreas históricas de forma casi exclusiva en el Centro Histórico (por los Valores Universales Excepcionales que contiene), y menciona los otros bienes del patrimonio cultural material e inmaterial de manera rápida, sin entender la problemática estructural de este sector, a la vez que no se desarrollan instrumentos específicos para este territorio y más bien la política se adapta a los programas operativos que mantiene una de las entidades ejecutoras que interviene en estas áreas.

Se debe tener en cuenta que estos resultados (hasta cierto punto deficientes) pueden estar ligados, a que la formulación del instrumento estuvo anclada a un ejercicio de consultoría basado en un procesamiento reducido de información sin procesamiento de datos nuevos (de la experiencia en el país), estos procesos de contratación se caracterizan por “una réplica, un copiar y pegar, una aproximación muchas veces incompleta, parcial que no tiene anclaje con la planificación” (Carrión, 2021), que limita la posibilidad del ejercicio de las competencias por parte del GAD, ya que se carece de información estadística base y la respectiva coordinación entre niveles de gobierno.

En este ejercicio que busca ver la influencia de los ODS y la NAU en la política pública para las áreas patrimoniales del MDMQ, desde el Pmdot 2015-2025, luego de una visión global, se plantea identificar y clasificar los instrumentos específicos planteados como política pública, para ello se aplica el esquema “NATO” como se muestra a continuación.

Tabla 4.

Instrumentos del Pmdot 2015-2025 alineados a las agendas 2030 y NAU, aplicados al sector patrimonial de Quito

Alineación: ODS 10, con eje Quito ciudad solidaria objetivo 1.2				
ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre países		Pmdot. “la producción, circulación y consumo de prácticas artística y culturales inmateriales en equidad intercultural y territorial a través tanto de programas a largo plazo, como de eventos”, salvaguardando el patrimonio cultural del DMQ		
Principal recurso rector utilizado				
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización

Sustantivo	Promoción de manifestaciones culturales a través de plataformas tecnológicas municipales	Construcción de Ordenanza de Cultura del DMQ	Incentivos a la producción artística DMQ, planteadas en Ordenanza Metropolitana de Cultura	Programas de la Secretaria de cultura
	Inventario de manifestaciones culturales del patrimonio cultural inmaterial del DMQ	Declaratorias patrimoniales de manifestaciones culturales del DMQ	Presupuesto institucional destinado a promoción de actividades Culturales	Registro, inventario y elaboración de expedientes para declaratorias patrimoniales de manifestaciones culturales del DMQ. Las cuales se coordinan entre instituciones del MDMQ.
	Promoción del mes del patrimonio con eventos culturales a través de plataformas tecnológicas municipales			
	Promoción de saberes de los mercados populares, a través de plataformas tecnológicas municipales	(Re) organización de las actividades en mercados que se encuentran dentro del CHQ, cada espacio tiene una vocación específica.	Presupuesto institucional destinado a promoción de actividades Culturales, dentro del marco de re organización de actividades de mercados del CHQ.	Coordinación entre Agencia de Coordinación Distrital de Comercio, Administración Zonal, Instituto Metropolitano de Patrimonio, para intervenciones en mercados del CHQ
Procedimental	Difusión de coordinación por canales regulares del municipio para articulación de entidades públicas	Aplicación del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social	Presupuestos participativos anuales	Coordinación de actividades de Administraciones Zonales a través de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
Alineación: ODS 11 y 12, con eje Quito ciudad inteligente Política PA-2				
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles		Pmdot. "proteger, restablecer y promover la sostenibilidad del territorio, manteniendo y valorizando los servicios ecosistémicos del patrimonio natural, fomentando su conocimiento, su uso sostenible, la conservación de su diversidad biológica y su contribución al tejido urbano rural"		
ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción				
	Principal recurso rector utilizado			
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivo			Cobro de Tasa por Contribución Especial de Mejoras CEM	Programas de saneamiento de Quebradas Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
		Desarrollo de actualización de planes de gestión de riesgos del DMQ		Programas de mitigación de la Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad
		Aplicación de protección de las cuencas hidrográficas que abastecen al MDMQ Aplicación de la protección del patrimonio natural y establecimiento del subsistema de áreas naturales protegidas del MDMQ		Instancias municipales que intervienen en protección y prevención del patrimonio natural deben generar instrumentos específicos para implementación de Áreas de Conservación y Uso Sostenible (Acus)
Procedimental	Promoción del Geoparque	Formación de una red		Coordinación de actividades de

	Quito	municipal para la postulación de Geoparque Quito		Administraciones Zonales a través de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
	Aplicación de mecanismos de mejoramiento de la calidad ambiental como: Jornadas de reforestación, ejecución de mingas.			Programas de la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales para candidatura de Geoparque Quito
Ejecución de la prevención y control del Medio Ambiente de la Secretaría Metropolitana de Ambiente				
Alineación: ODS 8 y 11, con Disposiciones territoriales				
ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos		Pmdot. Fomento de políticas públicas encaminadas a promover un turismo sostenible, con creación de puestos de trabajo decente y que promueva el “usufructo del patrimonio cultural y natural del DMQ”		
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles		Pmdot. “la condición de capitalidad metropolitana de Quito en el ámbito nacional e internacional, a través de una mejor proyección de su tejido productivo y empresarial, y de su patrimonio cultural y natural”		
	Principal recurso rector utilizado			
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivo	Promoción de actividades culturales en Zonas Especiales Turísticas	Desarrollo de Zonas Especiales Turísticas. Desarrollo de normas técnicas para uso y ocupación exclusiva y temporal del espacio público.	Generación de regalías por ocupación de espacio público en CHQ, en vías peatonales	Programas de la Empresa Pública Metropolitana de Destino Turístico y Agencia de Promoción Económica ConQuito
Procedimental	Promoción de exportaciones locales y atracción de inversiones a través de actividades económicas en Acus			
			Generación de alianzas público privadas para generación de proyectos en áreas patrimoniales CHQ	Coordinación entre entidades municipales con Mancomunidad del Chocó Andino para generación de programas en territorio

Fuente: Adaptado de Christopher Hood (1986), en Howlett y Rayner (2007, p. 7); documentos digitales del sector cultura, comercio, ambiente y turismo revisados en página *web* del MDMQ.

Elaborado por: Autor.

En esta aproximación al Pmdot (2015-2025), se muestra que las políticas para las áreas patrimoniales están contenidas en los ejes de ciudad inteligente (por su alineación con las áreas protegidas) y disposiciones territoriales (por su orientación al Centro Histórico), y también con aplicación al patrimonio natural del DMQ en el caso de las áreas naturales. Estas políticas en su mayoría se focalizan en un territorio específico y hacia objetos arquitectónicos, por lo tanto, no abarcan la totalidad de los ámbitos patrimoniales. El tema metodológico posee falencias de

origen, los instrumentos poseen objetivos y lineamientos estratégicos relativos a la conservación y gestión del patrimonio, desarrollo económico y cultural e integración equilibrada con el resto de la ciudad, pero carecen de indicadores y metas lo que dificulta su evaluación y seguimiento.

La clasificación *NATO*, denota que: los instrumentos de Nodalidad/información se enfocan a la promoción y difusión de los programas que se encuentran dentro de las unidades ejecutoras del municipio como la promoción de manifestaciones del patrimonio inmaterial; los instrumentos de Autoridad, plantean la construcción de normativa para regular las actividades de las dependencias municipales en función de resolver problemas puntuales como el uso del espacio público en áreas patrimoniales, aunque en la práctica puede existir sobre posición acciones de entidades ejecutoras por la confluencia en el territorio; los instrumentos de Tesoro mayoritariamente se alinean a instrumentos existentes para la preservación de bienes patrimoniales edificados y que dependen de asignaciones fiscales, dejando de lado la posibilidad de uso de otras fuentes de financiamiento para la totalidad de los ámbitos patrimoniales, lo que limita la eficiencia de los planes, por ejemplo los recursos se anclan a las tasa de Contribución Especial de Mejoras (CEM) o el cobro de regalías por uso del espacio público; y los instrumentos de Organización plantean la articulación de las instancias municipales por su competencia para la ejecución de proyectos que se han planteado en el Pmdot.

De los instrumentos analizados con la clasificación *NATO* (Howlett & Rayner, 2007) se puede mencionar que existe una orientación mayoritaria hacia la categoría que propone alterar la sustancia real de las actividades de las instituciones públicas municipales que se encargan de implementar la política, por ejemplo la conservación de patrimonio natural en el DMQ, se destacan las iniciativas de generación de un área de importancia ecológica, cultural y desarrollo productivo sostenible a los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto en septiembre de 2016, en función de generar una continuidad de procesos productivos agrícolas, uso de territorios circunvecinos, el desarrollo local de territorios rurales y la sostenibilidad ambiental del patrimonio natural; o, la generación del Área de Conservación y Uso Sustentable (Acus) del área natural de las microcuencas de los ríos Pichán, Alambí, y Tandayapa conocida como Camino de los Yumbos, en mayo de 2019 combinando la conservación del patrimonio cultural natural e inmaterial de la zona (Concejo Metropolitano de Quito, 2019b). Por el contrario, los instrumentos que afectan el comportamiento de los actores involucrados en la implementación de la política se orientan a organizar y coordinar las acciones de las entidades municipales y en algún caso a regularizar las actividades de organizaciones civiles como el caso de la Mancomunidad del Chocó Andino. Esto evidencia la falta de modelo de gestión⁸ municipal que permita la integración de acciones y la alineación de la planificación con planes y de otros niveles hasta el Plan Nacional de Desarrollo y las Agendas internacionales, el seguimiento y evaluación al plan.

8 Se debe entender al modelo de gestión como el conjunto de procedimiento y acciones para implementar la propuesta del Pmdot, en el que se incluyan métodos de seguimiento y herramientas para la gestión del territorio por parte del gobierno metropolitano y las organizaciones ciudadanas. En este se deben incluir instancias responsables de la ejecución, programas y proyectos prioritarios, presupuestos y cronogramas, decisiones normativas, estrategias de seguimiento y evaluación, estrategia de promoción y difusión del plan (Asamblea Nacional, 2010).

4.4. La Coherencia, Consistencia y Congruencia en los instrumentos del Pmdot 2015-2025

El diseño de política, no inicia con una *tabula rasa*, en el caso de la política pública para áreas patrimoniales en Quito, existe una experiencia institucional de larga data en la planificación de estos territorios. May (Ob. cit., 2005) apunta que la mayoría de diseños se conciben como resultado de la “insatisfacción con los objetivos incoherentes y los instrumentos descoordinados que caracterizan un conjunto existente de políticas en dos o más dominios” (Howlett & Rayner, 2007, p. 8), como se ha venido revisando la política expuesta en el Pmdot 2015-2025, tienen fallas a nivel metodológico las políticas planteadas carecen de indicadores y metas verificables, por lo que, la actualización del plan en 2017 asume los insumos que las entidades municipales habían adoptado para dar cumplimiento a su planificación operativa anual.

De acuerdo a los lineamientos de Howlett (2014), utilizados para explicar la Coherencia, Consistencia y Congruencia de los objetivos de política pública del Pmdot, se puede mencionar que: (1) el plan a pesar de tener objetivos coherentes no cuenta con metas claras para su periodo de vigencia, debido a una falta de líneas base para la planificación, por lo cual se presenta incoherencia en sus instrumentos; (2) los objetivos del plan no son específicos en trabajar en una articulación entre actores y definición de roles para el desarrollo de actividades planteadas, por lo cual presenta inconsistencia en sus instrumentos; y, (3) lo expuesto en los puntos anteriores afirman que los propósitos pueden ser contradictorios ya que se han planteado objetivos de políticas sin un sustento, los cuales han sido adaptados al accionar de los implementadores en el territorio.

Ante un escenario incoherente y descoordinado las fallas en las políticas del Pmdot pueden ser analizadas, de tres maneras (ver tabla 1): estratificación, desvío y conversión, para este caso la política para áreas patrimoniales se inscribe en un desvío de sus objetivos al contar instrumentos inconsistentes a la realidad de la ciudad. Las políticas del Pmdot 2015-2025, tanto para las áreas patrimoniales y en general para el territorio de Quito, guarda objetivos coherentes pero los instrumentos utilizados para abordarlos son inconsistentes, no responden a una problemática real. Por ejemplo, al no contar con una línea base real sobre la población objetivo a la que deben destinarse los incentivos para la recuperación de bienes inmuebles patrimoniales privados del DMQ, no llega a los segmentos que realmente lo requieren, ello se puede observar en los estados de conservación malo de las edificaciones de sectores como San Sebastián, San Roque, en el Centro Histórico de Quito o Nanegal en el noroccidente de la ciudad, esta situación vuelve vulnerable al patrimonio edificado ante la acción de eventos adversos que podrían causar su pérdida. De la misma manera la apropiación del espacio público en áreas patrimoniales para el disfrute de los ciudadanos no cuenta con instrumentos efectivos para su gestión y control, lo que ha permitido la ocupación de estos espacios con comercio autónomo e informal, estancia de población con experiencia en calle, lo que ha aumentado la percepción de inseguridad de estos espacios reduciendo la posibilidad de generar actividades económicas como las turísticas. Y, finalmente se puede mencionar que situaciones como las expuestas se agravan el momento que las políticas públicas deben ser evaluadas y carecen de indicadores y metas para validar su nivel de cumplimiento.

4.5. La política patrimonial en Quito

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec, 2018) en su categorización de indicadores de la agenda 2030, para la meta 11.4 de los ODS, plantea medir su nivel de cumplimiento a través del:

Total de gastos (públicos y privados) per cápita en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro de Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional, local y municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento e inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, sector privado in fines de lucro y patrocinio) (2018, p. 92)

Lo expuesto, relaciona el cumplimiento de la política con la erogación de gastos por parte de los gestores del territorio que tienen como competencia la conservación del patrimonio.

El análisis situacional del cumplimiento de los ODS a nivel nacional expuesto por Andrade (2021), muestra que a pesar de la disposición presidencial para el alineamiento de la política nacional a la agenda internacional “no ha tenido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS” (p. 52), está afirmación la realiza basado en los datos socioeconómicos de empleo adecuado publicados por el Inec en el primer trimestre de 2021. Además, apunta dos causas para esta limitada implementación: (1) la superficial inclusión de los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ya que “solo se incorpora una vinculación entre los objetivos, pero no se aterriza a metas, programas o políticas de gobierno” (Andrade, 2021, p. 52); y, (2) la falta de recursos para la aplicación de la agenda ya que “el Presupuesto General del Estado (PGE) no tiene una vinculación a los ODS” [Concluyendo que] “sin un presupuesto definido es imposible implementar una política pública” (Andrade, 2021, p. 52).

Esta realidad se repite en el Distrito Metropolitano de Quito, la revisión de la política pública en el caso del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente (hasta septiembre de 2021) tiene una cierta alineación a los ODS, que se evidencia en las metas e indicadores inexistentes para el seguimiento del cumplimiento de políticas para el ámbito patrimonial. Una revisión del gasto de inversión ejecutada en los últimos cinco años por una entidad municipal encargada de la ejecución de la política pública para la intervención en patrimonio cultural de la ciudad puede dar razón de estas inconsistencias.

Tabla 5.

Historial de ejecución presupuestaria del Instituto Metropolitano de Patrimonio

No.	Año	Presupuesto devengado en USD \$
1	2016	12'101.986,90
2	2017	9'366.029,41
3	2018	13'722.495,96
4	2019	6'632.960,61
5	2020	8'451.859,39

Fuente: Secretaria General de Planificación del DMQ, cédulas presupuestarias

Elaborado por: Autor.

La tabla precedente muestra una reducción gradual del gasto destinado a la intervención de: edificaciones patrimoniales para equipamientos de servicios de gestión local y social; arquitectura religiosa; espacio público en el CHQ y las parroquias urbanas y rurales; patrimonio arqueológico; patrimonio de bienes muebles; e inventario de patrimonio cultural material e inmaterial. En este sentido, siguiendo a Andrade (2021) se confirma que los ODS a nivel municipal en el sector patrimonial se incluyen superficialmente y no se aterrizan en metas y programas específicos que los enlacen con el presupuesto, bajo esta perspectiva es evidente la reducción de un 30 % del gasto en la conservación del patrimonio de la ciudad de Quito desde la puesta en vigencia de las agendas internacionales, lo cual es una contradicción ya que debería ocurrir lo contrario, esto reafirma, el desvío de la coherencia de la política para las áreas patrimoniales.

Después del análisis realizado se tiene que el cambio de las políticas públicas patrimoniales en su nivel instrumental bajo la adopción de las agendas internacionales, presenta una continuidad. La idea de la conservación patrimonial (visión de intervención de los monumentos para el uso del turismo), y las instituciones encargadas de su gestión se han mantenido, es decir, no han surgido cambios (a más de la rotación de actores que implementan la política pública) y más aún la ejecución presupuestaria de los ejecutores ha disminuido en el periodo analizado. Finalmente, el tema de la sostenibilidad del componente patrimonial en el período analizado en la ciudad de Quito, puede decirse que se adoptado solo a nivel discurso.

5. Conclusiones

La política pública para las áreas patrimoniales del Distrito Metropolitano de Quito contenida en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 (vigente hasta septiembre de 2021), fue analizada a través de tres variables el contexto, los tipos de instrumentos y la combinación de mismos, de esta manera se entendió que su manejo está ligado a la planificación de recursos existentes en el territorio (construidos, naturales y los saberes) considerándolos como un activo social, cultural y económico que refleja el desarrollo histórico de la ciudad, el cual no se ha visto alterado en su concepción de política, pero si en la generación de resultados ya que son evidentes los problemas en estas áreas de la ciudad.

A la luz del cambio de política caracterizado por Hecló en 1974, que considera: los “cambios sociales, económicos y políticos a gran escala [y] la interacción estratégica de personas dentro de una comunidad de políticas que involucra tanto la competencia por el poder como los esfuerzos para desarrollar medios más informados [...]” (Sabatier, 1988, p. 130), se desprende que: (a) La política pública patrimonial en Quito, a pesar de haber recibido la influencia de las agendas internacionales dentro de un contexto social, económico y político en crisis, ha mantenido su estilo de implementación institucional para tratar las problemáticas de estos territorios, la variable dependiente que es la política pública no se ha visto afectada por los cambios en el contexto. (b) Los instrumentos de política desarrollados por el municipio quiteño en el campo patrimonial, si bien se enmarcan dentro de las competencias exclusivas que le han sido delegadas por el gobierno central, no han recibido el aporte de la comunidad manteniendo un estilo de implementación institucional ligado al quehacer de las empresas ejecutoras de la política en este campo.

La política pública para el ámbito patrimonial de Quito, no ha cambiado en su nivel instrumental en función de la adopción de las agendas internacionales y el contexto de crisis, los motivos que se pueden mencionar para esta conclusión son el reciclaje de un plan al cual se adaptaron metas generales, es decir ideas abstractas que requieren de formas específicas de instrumentos para alcanzar los objetivos planteados, por lo tanto, los instrumentos requieren de

ajustes para poder implementar adecuadamente la política; y, el tiempo que se ha tomado para su implementación, el plan está vigente desde 2017 y el mismo ha atravesado cambios administrativos a nivel de gobierno local lo cual a impactado en los presupuestos institucionales y la suspensión de actividades por la pandemia de 2020, en este sentido se requiere de esfuerzos considerables para mostrar resultados.

Finalmente, resta plantearse una próxima etapa de esta investigación para analizar si esta experiencia ha influido en la formulación de la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033 (aprobado en septiembre de 2021), o continúa la tendencia de mantener la trayectoria institucional en el desarrollo de instrumentos de política para la gestión del territorio.

6. Recomendación

Las agendas internacionales ofrecen una oportunidad a los gobiernos locales para gestionar su desarrollo con el uso eficiente de recursos y el reconocimiento de la importancia de la planificación de la ciudad en el sentido de su proximidad con sus ciudadanos, pero también evidencia las brechas que existen en los diferentes contextos para alcanzar los ideales que se plantean. En el ámbito del patrimonio cultural, la influencia de los ODS y la agenda urbana, ofrece la posibilidad para que la ciudad contribuya a su sostenibilidad aprovechando los recursos ya instalados, y la concreción de iniciativas ciudadanas para que se plasmen en los instrumentos de política. Es así, que se recomienda a los involucrados en el desarrollo de la política pública tomen en cuenta estos ideales de sostenibilidad y reducción de inequidades en la formulación de instrumentos apropiados que permitan su implementación, seguimiento y evaluación, lo que permitirá mejorar la eficacia de las políticas. Esto es relevante pues el país como signatario de estos acuerdos internacionales en los próximos años deberá presentar resultados respecto de su cumplimiento.

7. Referencias

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. *Memorando de entendimiento entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Sistema de Naciones Unidas en Ecuador.* , (2017). Ecuador.
- Alvarado, F. (2020). *La campaña electoral de Mauricio Rodas para la alcaldía 2014, la derecha quiteña y el rol de los medios.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Andrade, Á. (2021). La agenda 2030 como insumo de políticas para planificación, articulación y gobernanza. En B. Lucio (Ed.), *Mirada Pública 5. Prospectiva de políticas públicas para la transición* (Primera, pp. 55-64). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado de <https://miradapublica.iaen.edu.ec/prospectiva-en-politicas-publicas-para-la-transicion/>
- Andrade, Á., & Peña, C. (2018). *Logros y desafíos en la implementación de los ODS en Ecuador* (ODS Territorio Ecuador, Ed.). Quito: Panorama Sostenible Anual Nro.1.
- Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [Copyfp].* , (2010). Ecuador: Segundo Suplemento, Registro Oficial Nro. 306.
- Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Cultura [LOC]. , Registro oficial § (2016). Ecuador: Sexto Suplemento- Registro Oficial No. 913.
- Borja, J. (2011). Revolución urbana y derecho a la ciudad. En *Viento Sur*. Quito: Crearimagen. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/129050-opac>
- Carrión, A. (2021). *Una colcha de retazos. Fragmentación y dispersión de la gestión territorial en el Ecuador.* Quito. Recuperado de https://m.facebook.com/estudiosurbanosflacsoecuador/posts/2057850677698560/?refsrc=deprecatd&_rdr
- Casado, F. (2016, diciembre 10). La revancha de los alcaldes | Blog Seres Urbanos | EL PAÍS. Recuperado 11 de abril de 2021, de El País website: https://elpais.com/elpais/2016/11/25/seres_urbanos/1480063121_099807.html
- Cepal. (2017). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036.* Santiago: Naciones Unidas.
- Comité Jurídico Interamericano. (2020). *Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y no Vinculantes* (Primera; L. Toro, Ed.). Washington, D.C.: Departamento de Derecho de la Internacional Secretaria de Asuntos Jurídicos de la OEA. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Directrices_para_los_Acuerdos_Vinculantes_y_No_Vinculantes_publicacion.pdf
- Concejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana Nro. 0041.* , (2015). Ecuador.
- Concejo Metropolitano de Quito. *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.* , (2019). Ecuador.
- Concejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza mediante la cual se crea el área natural protegida que forma parte del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas en las Microcuencas de los ríos Pichán, Alambi y Tandayapa.* , (2019). Ecuador.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito* (Primera). Quito; Bogotá D. C.: Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>

- De Oliveira, C. (2008). Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. *Travessias*, 2, 69-73. Recuperado de <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/download/3122/2459>
- Enríquez, E. (2020). El fenómeno Jorge Yunda en la elección a alcalde de Quito (2019) comprendido desde la teoría del populismo. *MARCO (Marketing y Comunicación Política)*, 6, 17-32. <https://doi.org/https://doi.org/10.15304/marco.id6883>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Quito: Anthropos.
- Fontaine, G. (2021). *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico. El Caso Ecuatoriano* (Primera). Quito: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables; Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/355855232_Guia_Practica_de_Disenio_de_Politicas_Publicas_para_el_Sector_Electrico_El_Caso_Ecuatoriano
- Furlong, P., & Marsh, D. (2010). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. En D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (3th ed., pp. 184-2011). Palgrave: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0_10
- 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(1), 73-89. <https://doi.org/10.1007/s1077-009-9079-1>
- Howlett, M. (2014). Policy Design: What, who, how and why? En C. Halpern, P. Lascombes, & P. Le Galès (Eds.), *L' instrumentation de l' action publique. Controverses, résistance, effets* (pp. 281-316). Paris: Presses de Sciences Po.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3.^a ed.). Toronto: Oxford university press.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- Instituto de la Ciudad Quito. (2018). *Investigación urbanística del área de influencia de la Estación San Francisco*. Quito.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2018). *Plan de Desarrollo Estadístico para el reporte de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tomo II: Producción de indicadores de la Agenda 2030 y fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional* (Primera; Inec, Ed.). Quito. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Plan_Desarr_Estad_repot_indic_ODS-Tomo_II.pdf
- Jackson, P. T. (2011). The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implicaciones for the study of world politics. En *The Conduct of Inquiry in International Relations* (Primera). Bristol: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315731360>
- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el OT en Ecuador. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, 19(2), 296-311. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2015.102802>.
- Mejía, Á. (2014). El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano. *Revista de*

- Derecho*, (21), 5-26. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4575>
- Meléndez, C., & Moncagatta, P. (2017). Ecuador: una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 413-447. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Mena, P. (2014, febrero 14). ¿Se desgasta el apoyo a Rafael Correa en Ecuador? Recuperado 27 de junio de 2021, de BBC News Mundo website: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/02/140224_ecuador_correa_apoyo_elecciones_analisis_jgc
- Milán, T. (2019). ¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas? *Cuadernos del Cendes: El diseño de políticas públicas para el desarrollo*, 36(102), 87-115. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/341147755_CuadernosCENDES102
- Minayo De Souza, M., Ferreira, S., Cruz, O., & Gomes, R. (2007). *Investigación Social. Teoría, método y creatividad* (2da ed.; M. Minayo De Souza, Ed.). Buenos Aires: Lugar editorial.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio; AME; Fonsal. (2011). *Introducción al Patrimonio Cultural* (Primera). Quito: FORO7.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Ecuador y la Nueva Agenda Urbana Nacional. Construcción de la Política de Hábitat y Agenda Urbana Nacional*. Quito: Subsecretaría de Hábitat y espacio público.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2003). *Centro Histórico de Quito. Plan Especial* (Primera). Quito: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda y Junta de Andalucía.
- Naciones Unidas. (2015a). Temas Habitat III 4 - Cultura Urbana y Patrimonio. *Cultura y patrimonios urbanos*, p. 10. New York: Unesco; ONU Daes; ONU-Hábitat; Acnudh.
- Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (N.º A/69/L.85). Nueva York.
- Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. En *Declaración de Quebec sobre la preservación del espíritu del lugar*. Quito. Recuperado de <http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear el Barrio.pdf>
- Ojeda, P. (2019). Políticas para la implementación de los ODS en el ámbito local: El caso del Plan de Desarrollo Municipal La Paz, Bolivia 2040. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6(137), 486-499.
- Orbe, J., & Caria, S. (2019). La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica, 2007-2017. En IAEN (Ed.), *Journal of Chemical Information and Modeling* (1.ª ed., Vol. 53). Quito: Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos. Recuperado de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2020/01/La-economía-ecuatoriana-en-la-encrucijada-balance-de-una-“década-polémica”-.pdf>
- Ospina, P. (2017). La tormenta imperfecta. En *Informe de Coyuntura del Comité Ecuménico de Proyectos*. Quito. Recuperado de <http://ladecadaganada.com.ec/milagro-ecuatoriano-tiempos-la-tormenta-perfecta/>
- Palacios, M. (2016). *Rodas y Barrera, un análisis de la elección a la alcaldía de Quito 2014, desde la teoría del discurso social*. Casa Grande.

- Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto 371.* , (2018). Ecuador.
- Rizzo, I., & Throsby, D. (2006). Chapter 28 Cultural Heritage: Economic Analysis and Public Policy. *Handbook of the Economics of Art and Culture*, 1(06), 983-1016. [https://doi.org/10.1016/S1574-0676\(06\)01028-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0676(06)01028-3)
- Röth, A. (2003). Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. *Cuadernos de administración*, 19, 113-128. <https://doi.org/DOI: 10.25100/cdea.v19i30.120>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the Role of Policy-Oriented Learning therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/4532139>
- Secretaria General de Planificación. (2017). *Articulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. Quito.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Lineamientos para articulación entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS* (Primera). Quito. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-ODS-V6.pdf>
- Serrano, C., & Durán, G. (2020). Geografía de la fragmentación en el periurbano de Quito: Un análisis de las nuevas centralidades Cumbayá-Tumbaco y San Antonio de Pichincha. *Eure*, 46(137), 247-271. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000100247>
- Soto, D., Mora, E., & Cevallos, D. (2019). *Manual de Codificación Legislativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito* (Primera). Quito. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Codificación Legislativa/Manual de Codificación Legislativa.pdf
- Unda, M. (2019). Quito en elecciones -El sello social del voto. *Sociología y Política Hoy*, (1), 35-42. Recuperado de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/hoy/article/view/2962>
- Valencia, A. (2014, febrero 23). Oficialismo pierde alcaldías de mayores ciudades de Ecuador: datos preliminares. Recuperado 27 de junio de 2021, de Reuters website: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-ecuador-elecciones-idLTASIEA1N00520140224>
- Vásconez, G. (2020). Una carrera con ganador inesperado: espiral del silencio y la campaña a la alcaldía de Quito 2019. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(173), 623-641. <https://doi.org/https://orcid.org/0000-0003-2357-4915>