

## **El diseño de políticas públicas con base en la idea de la otredad y el ejercicio del derecho a la ciudad en el Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador**

Public Policymaking Based on the Idea of Otherness and Exercising the Right to the City in the Metropolitan District of Quito, Ecuador

*Autoras: Denise Carolina Pillalaza Lincango, Luz Carlina Gracia Hincapié*

*DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2384>*

# El diseño de políticas públicas con base en la idea de la otredad y el ejercicio del derecho a la ciudad en el Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador\*

## Public Policymaking Based on the Idea of Otherness and Exercising the Right to the City in the Metropolitan District of Quito, Ecuador

## Elaboração de políticas públicas com base na ideia de alteridade e no exercício do direito à cidade no distrito metropolitano de Quito, Equador

Denise Carolina Pillalaza Lincango<sup>a</sup>  
kro\_hxc@hotmail.com

Luz Carlina Gracia Hincapié<sup>b</sup>  
carlinagracia@gmail.com

Fecha de recepción: 28 de junio de 2023  
Fecha de revisión: 12 de julio de 2023  
Fecha de aceptación: 27 de julio de 2023

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2384>

### Para citar este artículo:

Pillalaza Lincango, D., & Gracia Hincapié, L. (2024). El diseño de políticas públicas con base en la idea de la otredad y el ejercicio del derecho a la ciudad en el Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador. *Revista Misión Jurídica*, 17 (26), 197-231.

## RESUMEN

El Estado ecuatoriano a través de la Constitución de Montecristi del 2008, reconoce el derecho a la ciudad como derecho fundamental y garantiza la adopción de políticas que viabilicen su ejercicio a través de una gestión democrática y participativa. El presente Trabajo de Fin de Máster propone un proyecto de investigación que analice la repercusión de la idea de la otredad en el proceso de diseño de políticas públicas que sirvan como mecanismos para el cumplimiento del derecho a la ciudad en el Distrito Metropolitano de Quito, a partir del nivel exploratorio, con el fin de determinar la ausencia o ineficacia del ejercicio del derecho antes señalado. Mediante un diagnóstico de las políticas públicas adoptadas durante el año 2019 que evidencian esta problemática.

### \* Artículo científico.

a. Curso sus estudios de abogacía en la Universidad Central del Ecuador, Magister en Protección Internacional de Derechos Humanos, políticas públicas y sostenibilidad por la Universidad Alfonso X el Sabio de Madrid - España, y; Magister en Derecho Penal por la Universidad de Sevilla - España. Su campo laboral se ha desarrollado en la asesoría para la estructuración de políticas públicas dirigidas a sectores vulnerables, principalmente a personas con discapacidad. Actualmente maneja temas en derecho penal en la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.

b. Abogada, Candidata a Doctora en Derecho, Magister en Derecho Administrativo, Estudios de maestría en Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible, Conciliador en Derecho y mecanismos alternativos de solución de conflictos; Diplomada en Pedagogía y Docencia Universitaria; Diplomada en Investigación Socio Jurídica. Experiencia y formación en investigación socio-jurídica, pedagogía y docencia universitaria; a través del ejercicio de la docencia; así como investigadora, coautora de libros e investigaciones, y autora de artículos publicados en revistas indexadas, así como desarrollo de proyectos de investigación socio jurídica, artículos científicos, conceptos jurídicos a entidades de derecho público y privado. Docente de pregrado y posgrados en las áreas de derecho público, derecho internacional público, derecho constitucional, justicia transicional, derechos humanos, derecho internacional humanitario.

## PALABRAS CLAVE

Otredad; políticas públicas; estado de derecho; derecho a la ciudad.

## ABSTRACT

The Ecuadorian State, through the 2008 Constitution of Montecristi, enshrines the right to the city as a fundamental right and guarantees the adoption of policies that allow for its viable exercise through democratic and participatory management. This final Master's Thesis presents a research project to analyze the effects of the notion of Otherness in the process of public policymaking, so that they serve as mechanisms for the fulfillment of the right to the city in the Quito Metropolitan District. This was done at a exploratory level, aiming to determine the absence and/or ineffectiveness of the exercise of the aforementioned right by means of a diagnosis of public policies enforced during 2019 that show this issue.

## KEYWORDS

Otherness; public policies; rule of law; right to the city.

## RESUMO

O Estado equatoriano, por meio da Constituição de Montecristi de 2008, consagra o direito à cidade como um direito fundamental e garante a adoção de políticas que permitam seu exercício viável por meio de uma gestão democrática e participativa. Esta tese final de mestrado apresenta um projeto de pesquisa para analisar os efeitos da noção de alteridade no processo de elaboração de políticas públicas, de modo que elas sirvam como mecanismos para o cumprimento do direito à cidade no Distrito Metropolitano de Quito. Isso foi feito em um nível exploratório, com o objetivo de determinar a ausência ou a ineficácia do exercício do referido direito por meio de um diagnóstico das políticas públicas aplicadas durante 2019 que mostram essa questão.

## PALAVRAS CHAVE

Alteridade; políticas públicas; Estado de direito; direito à cidade.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca dar un primer acercamiento al ejercicio del derecho a la ciudad a partir de la idea de la otredad y desarrolla tres aspectos fundamentales partiendo del entendimiento de la pluralidad, la conceptualización de los DDHH y los Derechos Humanos emergentes, la accesibilidad y la correlación entre estos conceptos con la construcción de políticas públicas como herramientas de inclusión dentro del marco de la diversidad y el ejercicio del derecho a la ciudad. Para sustentarlo, se realiza un análisis del caso de la ciudad de Quito-Ecuador, a partir de los diferentes organismos competentes, en concordancia con la normativa vigente. Este proyecto comprende una utilidad teórica y práctica de gran interés ya que permite realizar un análisis en cuanto a los principios y derechos que se pueden vulnerar indirectamente si no se manejan criterios de trabajo con enfoques de diversidad que viabilicen el ejercicio de los DDHH. Además, poner en manifiesto esta problemática brinda un nuevo enfoque de las leyes y abre un camino hacia la sensibilización de la sociedad.

*"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos..."* consta en la primera parte del artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, la cual, luego de los sucesos históricos que llevaron a su creación, permite entender que la idea de los derechos humanos es una de las bases más importantes de la convivencia humana. Tanto las teorías modernas como sus predecesoras convergen en que se coloca al estado como ente regulador y garantista frente al individuo respetuoso de las normas jurídicas que han sido creadas para responder a su bienestar como es el caso de los DDHH. Para Gregorio Peces-Barba (1995) los DDHH son:

La facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, su libertad, a la igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres... (Peces-Barba, 1995, p. 158).

De allí la necesidad de respaldar el reconocimiento de los derechos humanos en los diferentes ordenamientos jurídicos en la búsqueda de la cooperación activa de los gobiernos. El discurso contemporáneo de Peces-Barba está alineado con las propuestas de los autores europeos modernos. Abordado entre otros muchos por Locke varios años atrás, Mauricio Fau (2010) señala que:

...el consentimiento para formar parte de la sociedad se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes y protección frente a los que no pertenezcan a la comunidad (Mauricio Fau, 2010, p. 36-37).

De ese modo, este acto de auto-institución de un grupo plantea al estado como una corriente humana que se ha transformado voluntariamente en comunidad política; es decir, en una sociedad estructurada por leyes que han sido creadas por todos sus miembros y a las cuales se encuentran todos sometidos para el bien común. En el marco del pensamiento moderno, Rousseau (1762) lo describe en el capítulo VI del libro *Primero del Contrato Social*, definiendo al Estado como “un cuerpo moral y colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe por este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad” (p. 102). Sustentando la idea de una comunidad que busca generar los mecanismos necesarios para alcanzar sus objetivos.

Bajo estos mismos preceptos, los DDHH “se conquistan y afirman cada día para que conformen y definan nuestra realidad política, jurídica y social...” (González, 2002, p. 32). Es decir, el reconocimiento de los derechos va de la mano del desarrollo de la sociedad y eso trae consigo requerimientos de carácter social económico, político, cultural, tecnológico y ambiental. Así surgen los *derechos humanos emergentes* (Fórum Universal de las Culturas de Monterrey, 2007) como reivindicaciones legítimas de la sociedad civil dirigidas a la formulación de nuevos o renovados DDHH. Reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE)<sup>1</sup> y debido al aumento incontrolable

1. Aprobada en la Conferencia de Monterrey de 2007 en el marco

de la población urbana que ha acarreado como consecuencia la búsqueda de medios para garantizar que todos los seres humanos de forma individual o colectiva encuentren en la ciudad las condiciones necesarias para su plena realización (DUDHE, art. 7, núm. 1) surge el derecho a la ciudad.

Para ONU Hábitat<sup>2</sup> el derecho a la ciudad representa un espacio en el cual “*todos los habitantes tienen la capacidad de habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos*”. El Estado entonces debe avalar que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad

Uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

Si bien es cierto, el estado ha adoptado varios mecanismos que le permiten gestionar sus recursos con el fin de integrar en ellos a todos los ciudadanos y convertirlos en sujetos activos a través de las políticas públicas específicamente diseñadas, impulsadas y aplicadas. En el caso de Ecuador, la Carta Magna establece que el Estado “*generará y ejecutará las políticas públicas*” (CRE, art. 277, núm. 3) que permitan que el contenido de los derechos reconocidos por la Constitución sea garantizado. De igual forma, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)<sup>3</sup>, en

del Fórum Mundial de las Culturas. Véase: Gloria Ramírez, *La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes de la Sociedad Civil Global del siglo XXI*, en [www.monterreyforum2007.org](http://www.monterreyforum2007.org). La Declaración puede también revisarse en <http://catedradh.unesco.unam.mx>, asimismo, pueden consultarse los anteproyectos y documentos preliminares en: [http://www.idhc.org/cat/Forum\\_avprojectes.htm](http://www.idhc.org/cat/Forum_avprojectes.htm)

2. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) promueve pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles. Es el centro de coordinación de todas las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. ONU-Hábitat prevé ciudades y otros asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas adecuadas, infraestructura y acceso universal al empleo y servicios básicos como el abastecimiento de agua, la energía y el saneamiento. (UN,2020)

3. Oficialmente, la Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador inició sus funciones el 13 de agosto de 2019 como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa y financiera, adscrita a la Presidencia de la República. Está a cargo de la planificación nacional de forma integral, así como de todos los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPPP).

su “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales” define a las políticas públicas como “*el curso de acción de la gestión pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario y que se convierte en materia de política de Estado*” (SENPLADES, 2011, p. 11). Por lo tanto, es necesaria una política pública de calidad que refleje la aproximación a los ciudadanos desde las distintas instituciones estatales encargadas con la difusión de la información, la simplificación de los procesos y procedimientos, la preocupación por la calidad y la mayor transparencia en su actuación.

Por su parte, la Secretaria de Inclusión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) tiene como objetivo trabajar en la construcción de políticas públicas para la prevención, promoción y garantía de derechos de los grupos de atención prioritaria. Se han impulsado desde el Municipio del D. M. Q. programas como el de “Sello Inclusivo” el cual fue reconocido por la UNESCO como una iniciativa exitosa. No obstante, al introducir la noción de *inclusión* se admite un cambio sustancial del foco de análisis en la medida en que, tradicionalmente al estado le ha resultado más complejo administrar y gestionar recursos en el entendimiento de la diversidad.

## 1. LA IDEA DE OTREDAD

En este primer título se dará un breve preámbulo sobre la idea de la otredad desde el pluralismo y el reconocimiento del otro, puntualizando en el ejercicio de los derechos desde la diversidad para, a continuación, incorporarse en contexto con el tema central de la investigación que se profundizará en posteriores títulos.

### Pluralismo

El ejercicio efectivo de los derechos implica el reconocimiento de una diversidad de actores que intervienen en la construcción social de forma individual o colectiva. Como contraposición a los postulados monistas, una concepción homogénea y unitaria, surge la formulación teórica y doctrinaria del pluralismo que afirma la “existencia de más de una realidad, de múltiples formas de acción práctica y de la diversidad de campos sociales con particularidad propia, o sea, incluye el conjunto de fenómenos autónomos y elementos heterogéneos que no se reducen

entre sí” (Wolkmer, 2018, p.143). A partir de esta concepción filosófica se entiende el pluralismo desde la interrelación entre realidades y principios diversos que logran convivir y desarrollarse sin dejar de lado sus particularidades.

La comprensión filosófica del pluralismo reconoce que la vida social está construida por seres vivos, objetos, valores, verdades, intereses y aspiraciones marcadas por la naturaleza de la diversidad. Así el pluralismo, analizado ya desde varias décadas atrás, en cuanto a “*multiplicidad de los posibles*” (Ansart, 1978, p. 236), proviene no solo de la extensión de los contenidos ideológicos, de los horizontes sociales y económicos sino, sobre todo, de las situaciones de vida de la diversidad de culturas. Dentro de esta conceptualización surge también el pluralismo “sociológico” y “político” como estrategia descentralizadora de cara al moderno monismo social y a la teoría de la soberanía estatal. Nicola Matteucci (1986) menciona que el pluralismo sociológico tiene sus orígenes en:

La defensa que Montesquieu hace de los cuerpos intermedios, como elementos de mediación política entre el individuo y el Estado, o en la exaltación hecha por Tocqueville de las asociaciones libres consideradas como las únicas capaces de transformar al ciudadano apto para defenderse de la mayoría soberana omnipotente (Matteucci, 1968, p. 1179)

De allí que se puede entender al pluralismo como el conjunto de elementos que vincula al individuo con el estado y que le permiten reconocerse de forma libre y voluntaria. Ya en 1944 el antropólogo Clyde Kluckhohn se cuestionó “¿Cómo es posible que gentes de apariencias diferentes, con lenguas mutuamente ininteligibles y formas de vida dispares convivan pacíficamente?” (Clyde Kluckhohn, 1944, p.16) De esta manera había surgido un dilema crucial respecto del mundo. Ciertamente, esta diversidad entendida desde el pluralismo puede ser entendida como un impedimento, o al menos como un factor que puede dificultar el establecimiento de un Estado global (Fernández, 2014: 80). Por esta razón, es necesario partir del hecho de las diferencias para de esta forma asumir sus implicaciones y abordarlas políticamente. Responder esta interrogante desde la normativa puede apoyarse en lo antes descrito por Rawls

(1996) para quien este problema demanda responder tres cuestiones. La primera es hallar una concepción de la justicia que sea capaz de establecer como se llevará a cabo la cooperación social entre ciudadanos libres e iguales; y la segunda cuestión se refiere a los fundamentos de la tolerancia en sociedades plurales. De la combinación de ambas surge el problema de estabilidad de una sociedad que albergue ciudadanos que son tan libres como dispares entre sí.

Con base en lo descrito anteriormente, parece claro que el esfuerzo del pluralismo está orientado hacia la edificación de un espacio social en el cual se maneje la diversidad de sus actores sin la injerencia desmedida del Estado. Como menciona Pierre Ansart (1978) *“la diferencia del individualismo, la dimensión pluralista no se limita a proclamar la realización estrictamente particular de cada uno, pero si la particularidad de cada uno con una diferencia”* (Ansart, 1978, p. 250) Dentro de este marco el pluralismo concibe la existencia de particularidades dentro de un espacio que las maneja y las aborda a partir de sus diferencias.

La realidad integral del pluralismo se puede también considerar como un hecho analizable. Años antes Georges Gurvitch (1944) había manifestado que toda sociedad contiene siempre “un microcosmos de agrupamientos particulares limitándose, combatiéndose, equilibrándose, combinándose jerárquicamente en un conjunto global y permitiéndose las combinaciones más variadas, condicionadas por las situaciones históricas” (Gurvitch, 1944, p. 66-67). De esta forma abarca el pluralismo como “hecho” pues es observable en toda y cualquier sociedad y refleja la existencia de cuerpos sociales autónomos y personas libres que responden a situaciones históricas. Se trata de una integración fraterna y democrática, de valores intercalados entre la variedad y la unidad.

En esta misma línea R. Nisbet, R. Wolff y Ansart (1982) citados por Wolkmer (2018) ya habrían distinguido algunos “trazos valorativos” del pluralismo en general, tales como: *La autonomía* refiriéndose al poder intrínseco que los movimientos colectivos o asociaciones profesionales, económicas, religiosas, familiares y culturales poseen independientemente del poder gubernamental. *La eficacia* reflejada en los grupos o asociaciones que dependerá del grado de

libertad de sus articulaciones y movilizaciones en función de luchas por lograr reivindicaciones. *La autonomía* de los múltiples intereses particulares, sectoriales y colectivos; Y finalmente, *la descentralización*, la cual, en el ejercicio del poder político administrativo, es un punto importante pues trata la movilización de formas de administración de pequeñas dimensiones a un círculo más íntimo con las múltiples necesidades de nuevos sujetos colectivos. En este sentido, el pluralismo admite directamente la práctica de la participación como base para el pleno funcionamiento de una sociedad constituida por núcleos dispersos y no similares, incluyendo diversas instancias sociales más complejas y autónomas.

Debido a esto, el reconocimiento de derechos implica comprender la existencia de más de una realidad que reclama su ejercicio pleno, y en este sentido surge la necesidad de una interrelación entre actores varios gestionada a partir del Estado, de forma que puedan convivir en su diversidad. Parte fundamental para lograrlo es una cooperación social entre el Estado, ciudadanía, municipalidades, colectivos y demás actores involucrados para garantizar el cumplimiento de las políticas instauradas en un ambiente de justicia y libertad que contemple las particularidades de cada uno de los implicados dentro de un espacio de pluralidad, en este caso del espacio o ciudad. Ahora bien, en la medida en que la naturaleza humana está motivada por necesidades concurrentes (por condiciones de vida marcadas por conflictos de intereses y por la diversidad de agrupaciones comunitarias), el pluralismo se protege a través de reglas de convivencia guiadas por la cooperación y la práctica de la moderación y de allí surge la necesidad de plantear un derecho de autodeterminación para cada individuo, clase o movimiento colectivo que reivindique su propia identidad y en su diferencia se relacionen funcionalmente unos con otros.

### **El entendimiento de la idea de otredad.**

La convivencia de actores sociales en un espacio de diversidad implica la percepción del “otro” como alguien diferente y ajeno a uno mismo y la comunidad, sin que esto necesariamente implique un aspecto negativo. En el desarrollo de la investigación se ha considerado que la línea más clara de conceptualización es la propuesta por el filósofo y escritor Emmanuel

Levinas (1977) quien expresa que “*lo otro*” es posible porque entre quienes se miran hay un deseo de reconocimiento y una aceptación de un ser incompleto, (...) Deseo sin satisfacción que, precisamente, espera el alojamiento, la alteridad y la exterioridad de lo otro” (Levinas, 1977: 57-58), Es decir, la otredad implica la búsqueda por ser otro, es aquella trascendencia que se expresa en el ser exterior, en su contenido. Es decir, ese otro del cual se habla hay que visualizarlo como alguien ajeno a mí y por ende ajeno a todo aquello que me forma. Para el hombre, lo otro se presenta como algo extraño, inexplicable o simplemente fuera de la realidad, todo aquello diferente a lo uno, a lo yo.

Todo lo extraño o fuera de la realidad del ser se presenta como la manifestación de lo otro, reflejo de la pluralidad del hombre. La otredad ha sido pensada como la búsqueda de la identidad, del reconocimiento del yo, puesto que, observando la exterioridad del otro, yo me reconozco como lo que soy, por ello Edison Vivero (2015) afirma que:

Lo “otro”, entonces, se vuelve una constante posibilidad de interpretación; esto porque trae consigo un contexto, una cultura, una forma particular de entender el mundo y, por tanto, exige de su interlocutor una posición comprensiva. Además, ha de estar alejado de cualquier pretensión de volverlo homogéneo, de traerlo a la mismidad como si fuera otro yo, otro sí mismo. (Vivero, 2015: 24).

De allí que, la otredad es aquella mirada a lo otro existente fuera de mí que me empuja a conocer, comprender y asimilar para el entendimiento de mi yo, respecto a lo que externamente se me presenta como el “otro”. Cuando nos encontramos con la mirada del otro, la otredad funciona como un espejo donde nos miramos y el otro se mira a sí mismo y, de algún modo, en ese juego surge la arquitectura del mundo que compartimos.

Dentro de esta lógica, la percepción del otro en el contexto de ciudad genera la posibilidad de entender que existen actores diferentes que no responden a los parámetros generalizados en el manejo del espacio en la ciudad. Por ello la comprensión del otro implica obligatoriamente la necesidad de reconocimiento del otro extraño, diferente, que en este caso se materializaría en los actores que buscan el disfrute y acceso pleno a los espacios comprendidos en la ciudad. Es el caso,

por ejemplo, de varios sectores vulnerados como el de las personas con capacidades especiales, adultos mayores, niños, etc. que requieren que la construcción del espacio se dé a partir de un Estado que conozca, comprenda y asimile el entendimiento de la diversidad. Desde esta perspectiva es complicado entender el significado de otredad, puesto que no solo está implícita la condición de ser otro sino también la condición de entender que aquello ajeno a mí se reconoce también desde lo diferente y necesita reflejarse en su entorno.

### El poder y la homogenización del otro.

A partir del pluralismo se busca una alternativa para el buen funcionamiento y eficacia desde el estudio del ejercicio de la otredad en el mundo. El “yo” para ver al “otro”, aquel otro que conforma el mundo, se mira en una alteración exterior fuera de su cerco único y anteriormente cerrado. Emmanuel Levinas (1906-1995), explica que es necesario partir de la relación concreta entre el yo y el mundo, éste último extraño que debería alterar al yo. El yo se ha encontrado a través de la historia como un yo egoísta, egocéntrico, posesivo y completamente cerrado a reconocer las nuevas alternativas que surgen a su alrededor, M. HEIDEGGER, *Was heisst Denken?*, Tübingen, Max Niemeyer, 1954. E. HUSSERL, *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*, Barcelona, Crítica, 1991. 5

En el mundo, el otro en la sociedad se ve como un extranjero, de manera que no tiene características en común con mi yo y por ello llega a perturbar en “nuestra casa”. Para Tzvetan Todorov (1987) “*uno puede descubrir a los otros en uno mismo, darse cuenta de que no somos una sustancia homogénea, y radicalmente extraña a todo lo que no es uno mismo: yo es otro*” (Todorov, 1987:13). Es decir, el yo tiene la capacidad de comprender la existencia del otro, no como el otro extraño fuera del sistema del mundo, sino como parte del yo que también se niega a su reducción. Simultáneamente, Todorov, dentro de la lógica de su análisis de la Conquista de América menciona que “*Colón no tiene nada de un empirista moderno: el argumento decisivo es un argumento de autoridad, no de experiencia. Sabe de ante mano lo que va a encontrar;*” (Todorov: 1984:20). Esta analogía permite comprender que, a pesar de la constante búsqueda de reconocimiento del otro, el sistema político dentro del Estado (reflejado



en Colón) no ha podido evitar reducir al otro pues se encuentra en la constante búsqueda de un mundo homogéneo y menos diverso que le ayude a esquivar conflictos originados en la no comprensión de la existencia de las identidades diferentes que lo conforman.

Las sociedades actuales se han edificado bajo percepciones que no consideran al otro como parte de sí mismas y, desde este punto de vista, el reconocimiento del otro representa un verdadero símbolo de libertad y justicia dentro de una sociedad que busca alejar al otro a mis pensamientos y mis posesiones. Dostoiévski (1991) es explícito cuando hace *“responsable al sujeto incluso de aquello que no siente como ‘asunto suyo’”* (Dostoiévski, 1991:93) Es decir, que, al recibimiento del otro, el yo es responsable de reconocer al otro como motivo para mejorar y no como rechazo.

En la actualidad nos encontramos frente a un poder global que ha generado el empobrecimiento de identidades y una creciente homogeneidad denunciada por varios actores sociales. *“La relación con el Otro me cuestiona, me vacía de mí mismo y no cesa de vaciarme al descubrirme recursos siempre nuevos (...)”* (Levinas, 1978:56). En otras palabras, una sociedad hegemónica puede ser, por ejemplo, el resultado de una economía de mercado y del poder de grandes multinacionales que influyen y marcan tendencias mediante la difusión de sus productos que resultan en un único modo de entender la vida y se refleja en el estado que se organiza políticamente alrededor de ello. Todo esto frente a un número significativo de Estados con diferentes culturas, organizaciones políticas, idiomas, etc., que exigen partir del horizonte de sociedades donde no todos comparten la misma cosmovisión o condición y es su derecho ser reconocidas. Dicha alteración exterior, fuera de una línea única de gestión, puede alterar el yo. Este “yo”, se ve reflejado en la presencia de un Estado o administrador posesivo que puede cerrarse a reconocer nuevas alternativas y como resultado de ello homogenizar tanto el espacio como la ciudadanía, disminuyendo de esta forma la presencia del otro. Por ello hace falta eliminar la idea de que el otro perturba nuestro espacio y hace falta incluir al otro para cuestionar lo ya establecido y mejorarlo.

### **El reconocimiento del otro**

Para Villoro (1992) el reconocimiento del otro *“liberaría al hombre del regodeo en su propia individualidad, la proyección hacia lo otro de sí le permitiría recuperar la sensación de pertenencia a una totalidad que lo abarca: comunión con la naturaleza, con la comunidad, con el cosmos.”* (Villoro, 1992, p. 36). Es decir, para el reconocimiento del otro ajeno, del ser extraño en las alteridades del yo como otro, es importante una mirada del otro de forma que sea reconocido y se elimine así la diferencia negativa del otro, de su sometimiento a un ser superior no solo en poder sino también en valor, cuya identidad positiva convierte la diferencia y la alteridad del otro en negativas. Esto se vuelve alcanzable a través de un mundo con base en la universalidad en la cual se logre pasar de lo individual a lo general, un mundo en el que el yo ofrece mis cosas al otro.

La universalidad supone una pluralidad, al mismo tiempo que varios aspectos de la misma suponen una separación radical, una revelación del otro al yo. Levinas (1906-1995) señala que lo cercano no lo vemos y que son las intenciones interiores del yo, de la sociedad, pues esta ha sido organizada por lo que solo se refleja para la economía, comercio o poder. Resulta imposible hacerse una idea de la totalidad humana, porque los hombres tienen una vida interior cerrada al otro. Sin embargo, solo a través de las intenciones interiores de cada ser humano se puede mostrar al mundo un pluralismo posible, un reconocimiento viable. El pluralismo de la sociedad solo es posible a partir del surgimiento de intenciones interiores, menciona que:

La fecundidad, en término de alteridad, es la creación, la fecundación que se lleva a cabo con otro, la elaboración de posibilidades, lo porvenir, lo que se puede lograr. En la relación con otro surge la necesidad de hacer proyectos, de lanzar deseos hacia adelante, logros por obtener junto al otro, pero no es sometimiento del otro a los propios deseos, la fecundidad del yo no es ni causa, ni dominación (Levinas, 1977, p. 285)

Finalmente, visibilizar al otro hace posible dejar de negar su existencia pues se convierte su diferencia en algo positivo y esto solo puede cambiar *“cuando los sujetos de la comunidad incluyen en sus deseos lo deseable para todos.”* (Villoro, 1997: 360). Entonces, un factor importante en ello es la estructura de un Estado



que busque un mundo con base en la universalidad para poder pasar de una ciudad homogénea a un mundo que existe en la medida en que se pone a disposición de todos sus actores los mecanismos necesarios para abandonar la idea de dominación del “Yo” y pasar al reconocimiento de sus derechos.

## 2. EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO HUMANO EMERGENTE.

Este apartado busca dar un breve acercamiento al entendimiento de lo que son los DDHH y cómo a la par del desarrollo de las sociedades se han reconocido nuevos derechos o los llamados Derechos Humanos Emergentes. Finalmente, el análisis se enfocará puntualmente en el derecho a la ciudad, su conceptualización y principios.

En términos generales, la conceptualización de los derechos humanos es ciertamente difusa pues su concepción gira en torno a ciertos valores que no son cuantificables. Sin embargo, se entiende a los derechos como:

“El conjunto de facultades que tienen las personas de hacer o no algo, su ejercicio constituye un mecanismo para lograr un buen vivir; y, el estado y sus demás instituciones están encargados del aseguramiento de las condiciones de vida necesarias para el desarrollo y protección de sus habitantes contra cualquier arbitrariedad que atente los principios básicos de coexistencia social.” (Noguera, 2015, p. 170).

Siendo considerados inherentes a todos los seres humanos no admiten distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, y exigen ser reconocidos en todos los instrumentos normativos.

En el reconocimiento de los derechos humanos surgen un sin número de épocas en la historia que iniciaron este recorrido, aun así, el primer intento por terminar con un modelo absolutista se dio en 1789, durante la Revolución Francesa. Aquí se establecen las bases de los derechos humanos a través de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*<sup>4</sup>, cuyas bases ideológicas se

4. Jellinek, G. (2000). *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.

remontan a la Ilustración con ideas de libertad, derechos, separación de poderes y tolerancia que se establecieron como elementos políticos. (Zaragoza, 2017).

La representación más directa surge el 10 de diciembre de 1948 cuando la Organización de Naciones Unidas<sup>5</sup> (ONU) adoptan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)<sup>6</sup> como respuesta a los “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” cometidos durante la Segunda Guerra Mundial (Amnistía Internacional, 2020)<sup>7</sup>. La DUDH reconoce que los derechos humanos son la base de toda convivencia. Pero, sobre todo, tiene como función ser el plan de acción global para la libertad y la igualdad, protegiendo los derechos de todas las personas en todos los lugares. Gracias a este documento se reconocería por primera vez entre los países las libertades y derechos que merecen protección universal para que todas las personas vivan en libertad, igualdad y dignidad.

Desde la promulgación de la DUDH hasta el día de hoy, tanto la sociedad nacional como internacional, han sufrido profundas transformaciones como consecuencia de un proceso acelerado de globalización que dio como resultado nuevas y apremiantes necesidades humanas que empujaron a traducirlas y reconocerlas a medida que emergían.

<https://elibro-net.ezproxy.uax.es/en/lc/uax/titulos/72294>; y en Jellinek, G. (2003). *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (2a. ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/en/lc/uax/titulos/74382>. Visitado el 5 de julio de 2020

5. Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>. Visitado el 5 de julio de 2020.

6. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas.* Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>. Visitado el 10 de julio de 2020.

7. *Amnistía Internacional fue fundada en 1961 por el abogado británico Peter Benenson.* Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/quienes-somos/>. Visitado el 15 de julio de 2020.

## Los Derechos Humanos Emergentes.

Desde su fundación, la ONU ha tenido entre sus objetivos el desarrollo social, pues es parte fundamental para garantizar una mejor calidad de vida de todas las personas dentro de sus países. Dichos procesos de desarrollo guardan estrecha relación con el desarrollo político, tecnológico, ambiental y todo aquello que ayude a mejorar la convivencia y el trato entre personas como una vía para aumentar el desarrollo humano. Este desarrollo ha implicado la búsqueda de respuestas a nuevas situaciones que para 1948 resultaban inimaginables pero que plantean una evolución de los DDHH al considerar que existen nuevos derechos a los cuales “se les da un nuevo impulso ampliando su alcance y/o extendiéndolos a colectivos que anteriormente no habían sido contemplados”. (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, p. 4)<sup>8</sup>. Por consiguiente, los DDHHE “no solo constituyen aquellos derechos que surgen por la evolución de la sociedad, sino aquellos que, aunque se encuentran reconocidos por el sistema internacional de derechos humanos, son ignorados o a su vez su contenido es amplio o extenso” (Guillen, 2011:23). Dichos derechos reclaman su naturaleza de derecho universal, y buscan definir contenidos y garantías de protección.

Es así como surge la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) como una nueva concepción de la participación ciudadana que concibe los derechos emergentes como derechos ciudadanos. Para los modelos de desarrollo ya implementados disminuir la pobreza y exclusión ha resultado ciertamente una situación sumamente compleja, y, por el contrario, los procesos migratorios, de urbanización, de segregación social y de privatización del espacio público han aumentado. Finalmente, el resultado ha sido que el ejercicio de los derechos humanos en la ciudad sea limitado.

Las ciudades “no solo están en los centros de procesos globales, sino que estando allí actúan como elementos clave de las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales de nuestras sociedades, y por ello requieren de instrumentos de gobernanza multi- nivel para contrarrestar los crecientes problemas de

8. El Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) es una asociación que nació en 1983 en Barcelona. Véase en: <https://www.idhc.org/es/>. Visitado el 15 de julio de 2020.

segmentación social”. (Erazo y Carrión, 2016, p. 15). Es decir, esta realidad exige construir un modelo basado principios de libertad, igualdad y justicia social, a través de la construcción del derecho a la ciudad como un derecho humano emergente para mejorar de la calidad de vida de las personas dentro de la zona urbana.

## El derecho a la ciudad, recorrido histórico, concepto y principios:

La Carta de Atenas (Charte d'Athènes)<sup>9</sup> surge en 1933 como resultado del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM)<sup>10</sup>, constituyéndose como un manifiesto urbanístico, en el que se ponderaba la creación de nuevos espacios para las ciudades por razones funcionales e higiénicas, aun a costa de las razones históricas. Considerada como la piedra angular para que en años posteriores se exija el reconocimiento de un derecho que permita satisfacer las necesidades de las personas que habitan en la ciudad. En 1968 surge la idea del derecho a la ciudad, término acuñado por Henri Lefebvre en su obra *Le Droit à la ville* (El derecho a la ciudad) en la que trataba la tendencia generalizada hacia la urbanización y reflexionaba sobre sus repercusiones para el ser humano y para el futuro de la humanidad.

Lefebvre (1901-1991), se refería al “derecho a la ciudad” como uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, un derecho que implica la motivación de la sociedad civil para recrear la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva contra el ascenso de una sociedad globalizada de la cual son expulsados. Ejemplo de esto es lo sucedido en los años 70 que se caracterizaron por la expansión urbana a nivel mundial, consecuentemente “existieron ciudades con más de cinco millones de habitantes, surgieron grandes metrópolis como Buenos Aires, Sao Paulo, México D.F, ciudades que concentraban masas de personas que migraron del campo a la ciudad, atraídas por la producción

9. CARTA, D. A. (1933). *Assembléa do CIAM. In Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Atenas.*

10. Fue un congreso fundado en 1928 dirigido a arquitectos modernos de la época con el propósito de poder unificar todas las ideas de la arquitectura moderna y poder crear una asociación la cual pudiera dar continuidad a las ideas, pero de forma real, disuelto en 1959, fue el almacén de ideas del movimiento moderno (o Estilo internacional) en arquitectura. Constó de una organización y una serie de conferencias y reuniones. Recuperado de: <https://historiaarqups.files.wordpress.com/2012/02/informe-ciam.pdf>. Visitado el 1 de julio de 2020.

industrial” (Instituto de la Ciudad, VV. AA, 2016, p. 11). Así pues, la ciudad juega un rol trascendental en el desarrollo e implementación de la industria, ya que el generador de la economía se traslada del campo a la ciudad, por ende, la concentración de habitantes aumenta de forma desmedida y con ello el incremento de nuevos requerimientos por satisfacer.

Después de una década de conferencias y cumbres de la Naciones Unidas, en septiembre de 2000, los líderes del mundo se reunieron en la sede en Nueva York para adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Los países y sus representantes asumieron el compromiso en una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>11</sup> proponiendo el año 2015 como plazo para su cumplimiento. En este contexto, y a partir de lo antes mencionado, la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, aprueba la Agenda 2030 que establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 estados miembros de las Naciones Unidas. Se plantean 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el fin de ayudar a evaluar el punto de partida de los países miembros y analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible.

En el caso de Ecuador, dentro del ODS 9 se manifiesta que “el ritmo actual de crecimiento y urbanización requieren nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles que permitan a las ciudades ser más resistentes al cambio climático e impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social”. Vinculado con el ODS 11 que manifiesta la búsqueda por “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Agenda 2030, VV. AA, Ecuador, p. 13). Esto lleva a pensar como, desde su surgimiento, el derecho a la ciudad se ha convertido en un elemento de vital importancia para la garantía de los derechos humanos de los habitantes de las ciudades en el mundo y como implica, a la par, la necesidad de análisis profundos desde su conceptualización

11. Los ODM establecieron objetivos medibles, acordados universalmente, sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, la prevención de las enfermedades mortales pero tratables, y la ampliación de las oportunidades educacionales de todos los niños, entre otros imperativos del desarrollo. Véase en: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html). Visitado el 2 de julio de 2020.

para posteriormente tener la capacidad de materializarlo y ejercerlo.

La conceptualización del derecho a la ciudad demanda partir por el entendimiento de lo que es ciudad.

El sociólogo urbano Robert Park observa a la ciudad como:

El intento más coherente y en general más logrado del hombre por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con sus deseos más profundos. Pero si la ciudad es el mundo creado por el hombre, también es el mundo en el que está desde entonces condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin ninguna conciencia clara de la naturaleza de su tarea, al crear la ciudad el hombre se ha creado a sí mismo. (Harvey, 2013, p. 21)

De la interpretación de lo expuesto por Park, la cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. Sin embargo, la ciudad tiene también un origen en la historia; las primeras ciudades surgen en la antigua Grecia bajo el nombre de *polis*. Para Aristóteles la *polis* comprendía la ciudad surgida de las necesidades que constituyen a una comunidad de ciudadanos con una constitución y a ella se refiere mencionando que:

Por tanto, es evidente que la ciudad no es una comunidad de territorio para no perjudicarse a sí mismo y por el intercambio. Esto tiene que existir, si es que va a haber ciudad; pero no porque se dé todo ello hay ya una ciudad, sino que es la comunidad para bien vivir de casas y familias, en orden a una vida perfecta y autosuficiente. [...] Y tal cosa es fruto de la amistad. Pues la decisión de vivir en común es amistad. El fin de la ciudad es, por tanto, el bien vivir, y todo eso está orientado a ese fin. La ciudad es la asociación de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente. Y esta es, como decimos, la vida feliz y bella<sup>12</sup> (Megino, 2011, p. 93)

12. Traducciones de C. García Gual y A. Pérez Jiménez de la Política, Madrid, Alianza, 1986

La *polis* griega constituye entonces una comunidad con dimensiones, tanto desde el punto de vista de sus miembros como desde el territorial, pero que busca el bien vivir de todos quienes la conforman. Es importante constatar también que Aristóteles no concibe la *polis* como un cuerpo unitario y uniforme de habitantes, sino como una pluralidad de gentes con diferencias específicas, organizada en una sociedad de clases, en la que cada una se distingue por una función propia. Este espacio construido por la acción humana se puede abrir para convivir en torno a intereses privados (*civitas*) o públicos por la acción política (*polis*) (Habermas, 1998, p. 4).

En esta misma línea, ya en conceptos más actuales, Horacio Capel (2003) afirma que la ciudad como construcción arquitectónica y social recoge los aspectos más relevantes de lo que fue la *urbs*, la *civitas* y la *polis*, en virtud de ello menciona que:

La ciudad es el espacio que posee características morfológicas reconocidas como urbanas (edificios, calles, equipamientos, infraestructuras) todo lo que los romanos designaban con la expresión de *urbs*. A su vez, comprende la realidad social construida por los ciudadanos que habitan en la ciudad, a lo que los romanos aludían al hablar de la *civitas*. Finalmente, es la unidad político-administrativa del municipio, todo aquello a lo que los griegos llamaban la *polis*. (Capel, 2003, p. 10)

Para Capel la ciudad está conformada por varios aspectos que incluyen el espacio físico, la participación de los ciudadanos, y el tipo de administración que debe mantener el gobierno local, en función de cumplir con los requerimientos de sus habitantes. Por esta razón, todos los problemas que surjan afectarán directamente dimensiones físicas, sociales, económicas, culturales, políticas y administrativas. El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que se almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos y depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.

Por otro lado, la obra de Lefebvre concreta la perspectiva de la ciudad en su dimensión espacial

y menciona que el derecho a la ciudad se puede interpretar como: “el derecho colectivo de vivir, construir y apoderarse del espacio urbano” (Lefebvre, 1968, p. 93). Este pensamiento permite profundizar el concepto de producción del espacio como una configuración física o material, es decir, se esbozan las posibilidades del disfrute de la vida cotidiana ya en el plano urbano y le brinda un enfoque filosófico antropocéntrico debido a que, posiciona al ser humano como protagonista y actor de la ciudad.

Dentro del entendimiento de disfrute del espacio, todos los ciudadanos tienen derecho de habitar en el centro de la ciudad puesto que, los suburbios y periferias menoscaban la calidad de vida; de igual manera, no se puede dejar de lado los conflictos que se generan en la urbe como consecuencia de la diversidad de ideologías y acciones. Al respecto David Harvey (2013) dice que:

Al igual que en otras ocasiones, la reconfiguración de la geografía urbana ha traído consigo grandes cambios en el estilo de vida. La calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía para los que tienen dinero como lo ha hecho la propia ciudad en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento, así como el continuo recurso de la economía del espectáculo, se han convertido en aspectos primordiales de la economía política urbana. (p. 109)

En virtud de lo expuesto, tanto los postulados de Harvey, como los de Lefebvre, marcan una línea doctrinaria en la cual se concibe al derecho a la ciudad como estructura y diseño arquitectónico del espacio urbano y también desde la óptica ciudadana y su capacidad de reivindicar los espacios y exigirlos. El desarrollo de las sociedades y el reconocimiento de nuevos derechos han traído consigo simultáneas manifestaciones doctrinarias y normativas en la lucha por la reivindicación de las ciudades. Así, por ejemplo, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad<sup>13</sup>, busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos

13. Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004 Foro Mundial Urbano – Barcelona, octubre 2004 Foro Social Mundial – Porto Alegre, enero 2005 Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005

internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en sus ciudades. Así también, el sistema de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) se postula como centro de coordinación de todas las cuestiones relativas a la urbanización y los asentamientos humanos de todos los países miembros.

Finalmente, en el caso de Ecuador, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)<sup>14</sup> en su artículo 4, núm.3 define a la ciudad como:

El núcleo de población, que se organiza para vivir en colectividad, la cual está regulada por instituciones locales de gobierno de carácter municipal o metropolitano. La ciudad está conformada por espacios urbanos y rurales, y dispone a su vez de bienes y servicios que sirven de mecanismo para alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural de sus ciudadanos. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016)

La LOOTUGS aporta una definición completa en relación con lo que es, debe ser y representa la ciudad en la planificación del territorio y en la calidad de vida de quienes la habitan. En consecuencia, para el análisis del derecho a la ciudad se necesita un enfoque integral que tome en cuenta la realidad de quienes habitan en las ciudades y la capacidad que tienen de vivir y gozar de manera plena los espacios públicos. Las bases del derecho a la ciudad se cimentan en los principios y la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas urbanas que permitan garantizar los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y en tratados internacionales.

Dicho lo anterior, el ordenamiento jurídico necesita verdaderos cimientos como criterio de interpretación de las normas escritas para evitar vacíos normativos y así orientar la labor interpretativa de las normas del derecho positivo.

14. Aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador mediante Oficio No. SAN-2016-1196 en Quito, 30 de junio de 2016. Véase: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2016.%20Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Us-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>. Visitado el 25 de julio de 2020.

Soberanes (2012:8) dice que los principios generales del derecho funcionan:

(...estableciendo una prelación de fuentes y dándole validez legal positiva a la doctrina jurídica, tanto por lo que a la interpretación de la ley se refiere como al desentrañar y fijar esos principios generales del derecho. Es importante no olvidar que tales principios generales no son un elíxir o pócima universal para aliviar las enfermedades, y como que están muy lejos serlo; representan, más bien, los criterios o pautas subyacentes que rigen y dan vida a los preceptos legales, en cuanto que estos últimos no son- o no deben ser- producto del capricho o de la casualidad, son en cierto sentido “el espíritu de la ley...” (Soberanes, 2012, p. 8)

Los principios son entonces, como dice Mans Puigarnau, 1979, son “algo así como la poesía de lo justo” (Puigarnau, 1979, p. 125) y, por lo tanto, suplen las deficiencias de la ley, llenan los vacíos existentes y resuelven sus aparentes contradicciones. La Constitución de la República del Ecuador (CRE) prevé en su art.11 numeral 6 que: “todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”. Al respecto, Luigi Ferrajoli (2013) contribuye a la comprensión de los derechos y sugiere que son percibidos como *inalienables* porque ningún poder puede turbar su contenido, *irrenunciables* porque ninguna persona puede renunciar a ellos cualquiera que sea su situación, *indivisibles* debido a que los derechos son integrales y no se puede sacrificar un derecho a costa de otro, *interdependientes* pues se relacionan entre sí como un sistema en el que si un derecho se viola afectar directamente a otros, finalmente los derechos son de *igual jerarquía* porque el orden en el que sean mencionados no implica jerarquización alguna, todos poseen el mismo grado de importancia (Ferrajoli, 2013, p.p. 685-689). Esto proporciona la idea clara de que todos los derechos y principios constituyen la base sobre la cual se edifica la sociedad y funda sus relaciones.

La CRE en su artículo 31 establece en torno al derecho a la ciudad como principios el de *sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural*. De igual forma, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2006) en su artículo 1,

numeral 2 establece como principios adicionales: el de democracia y el de equidad. Por lo tanto, resulta fundamental analizar dichos principios como base para el desarrollo de la presente investigación.

### **Principio de sustentabilidad.**

El principio de sustentabilidad se encuentra relacionado con el proceso de transformación que sufre la naturaleza sometida al desarrollo de la ciudad y al manejo tecnológico. Por lo mismo, este proceso exige valores de ética ambiental que viabilicen el uso de la naturaleza poniendo normas y límites a la acción social para no amenazar su propia existencia. En este sentido, se puede decir, que “la sustentabilidad es un proceso dinámico y no un estado” (Casa de la Paz, 2006). Ciertamente es un estilo de desarrollo que busca tanto el bienestar humano como el equilibrio del ambiente que satisfagan las necesidades del presente “para que el bienestar de las generaciones futuras no se vea comprometido por decisiones tomadas en el presente, buscando siempre la conservación del entorno ambiental” (Instituto de la Ciudad, 2016, p. 51).

El análisis de las relaciones ciudad-ambiente, no debe ser abordado únicamente desde la problemática ocasionada por las actividades humanas sobre los sistemas sino también desde la comprensión de la interacción entre ambos puesto que el ejercicio del derecho a la ciudad dependerá estrechamente tanto de la infraestructura sanitaria como de las condiciones ecológicas necesarias para la vida humana. Es así como “se trata de la convivencia entre ambiente y actores, que además de la conservación y aprovechamiento de recursos, hace posible el disfrute del espacio urbano, en el cual la sociedad construye sus relaciones” (Corporación Instituto de la Ciudad de Quito, 2009, p. 73). Por esta razón es necesario que el desarrollo responda a las aspiraciones de los ciudadanos y permita elevar la capacidad de los actores para construir un entorno en el cual deseen vivir.

La construcción de ciudades sustentables representa un verdadero reto en el siglo XXI. Varios gobiernos locales han buscado implementar mecanismos que permitan alcanzar este fin, por ejemplo, la campaña denominada “Programa Hogares Verdes” promovida por el Centro Nacional de Educación Ambiental- España

y que en 2009 fue apoyada por 30 municipios plantea lineamiento para los hogares de toda España invitándolos a enmarcarse en los objetivos en favor al desarrollo sustentable<sup>15</sup>. En virtud de aquello, el derecho a la ciudad a través del principio de sustentabilidad busca que el constante proceso de urbanización al que se enfrenta la misma, no afecte los procesos de regeneración del medio ambiente, caso contrario la calidad de vida de los ciudadanos se afectaría de manera considerable.

### **Principio de Justicia Social**

Dentro de la concepción jurídico-política moderna, se puede vincular el término de discriminación como referencia a la “*injusticia social a partir del análisis de las estructuras y prácticas sociales en las que se evidencia explotación, marginación, pobreza, imperialismo y otros, que ciertos individuos sobrellevan en su vida diaria.*” (Urteaga, 2009: 197). A partir de aquello la discriminación como ruptura de la igualdad de trato implica una conducta individualizada o concreta a la que se le imputa el injusto y de allí su prohibición. Para León Olivé y José del Val (2004, p. 126) “una sociedad es justa si tiene mecanismos e instituciones que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus miembros”. Es decir, el principio de justicia social facilita que todos los miembros de la sociedad ejerzan sus derechos económicos, sociales, y culturales en un espacio determinado, con el fin de subsanar cualquier tipo de limitación a través de la creación de condiciones necesarias que promuevan una sociedad justa.

Es así como “La justicia social se refiere a la distribución de beneficios y de cargas en una sociedad de seres racionales. Una sociedad justa es una sociedad que ha establecido instituciones mecanismos y organizaciones públicas para distribuir beneficios y cargas, ventajas y desventajas” (Olivé y del Val, 2004, p. 127). De esta forma, el derecho a la ciudad debe buscar la distribución apropiada de los beneficios que produce la ciudad como construcción arquitectónica o social con el fin de que la colectividad alcance un bienestar pleno. El principio de justicia social cobra mayor

15. Véase en: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/programas-de-educacion-ambiental/hogares-verdes/>. Visitado el 8 de julio de 2020.



fuerza a partir de la adopción de decisiones y la aplicación de normas y principios que garanticen condiciones de vida dignas para toda la población a través de la intervención del Estado.

Este principio adquiere importancia en la reivindicación del derecho a la ciudad ya que, permite responder a varios desafíos que se presentan como la injusticia social, la desigualdad, la exclusión y plantea entre sus principales objetivos reafirmar y defender los derechos humanos recordando las obligaciones que tiene el Estado frente a sus gobernados. En conclusión, las ciudades del país deben ser economías y sociedades sustentables, gobernadas con criterios de justicia y equidad.

### Principio de equidad

A partir del derecho, es posible reclamar la igualdad y exigir una sociedad en la que se desvanezcan las desigualdades sociales, económicas, de género y demás (Villegas, 2010, p.p. 110-113). Todo camino de lucha contra las desigualdades formula en el fondo la creación de un ámbito democrático en el cual las relaciones entre los miembros de diferentes grupos carezcan de toda tentativa de discriminación. Bajo estos preceptos la igualdad no solo es una disposición formal del derecho sino se convierte en una responsabilidad moral e individual con bases en el reconocimiento y el respeto del otro.

No obstante, si bien el objetivo es enfrentar la injusticia, de su búsqueda deviene la puesta en juego de diferentes exigencias que permitan equiparar oportunidades. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe la equidad “defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en casos particulares, a los que plantean objetivos para avanzar hacia una sociedad más justa” (CEPAL, 1995). La equidad entonces, como principio ético-normativo, trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la idea de justicia que se tenga y haya sido socialmente adoptada.

En este contexto, el trato igual de los individuos en la sociedad podría resultar “igualitario” sin precisamente ser “equitativo”. Es decir, sin necesariamente ser “justo” (Mokate, 1999: 15).

De la aparente dicotomía se puede deducir que mientras la igualdad exigiría un trato idéntico para todas las personas, la equidad permitiría un trato diferente dependiendo las necesidades de cada grupo, pero siempre preponderando a mejorar las condiciones de quienes lo precisan. Según el sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón (1999):

En tanto la equidad apunta a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente, la igualdad apunta a la distancia ente categorías sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere del acceso del instrumento que determinan el poder sobre lo personal y el entorno. Una sociedad puede ser a la vez equitativa y desigual. (Garretón, 1999, p. 45)

En consecuencia, la búsqueda de la equidad implica ciertas adecuaciones de los mecanismos de acción que permitan tomar en cuenta necesidades específicas con el fin de generar el alcance de las mismas oportunidades para todos. Por consiguiente, en el ejercicio del derecho a la ciudad es importante señalar la relación que tiene el principio de equidad y el de justicia social, es por ello por lo que, la LOOTUGS los define de manera conjunta, y establece que las decisiones que adopten los gobiernos, relacionados con el ordenamiento territorial deben garantizar a su población la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos, aspectos que permiten que se garantice el buen vivir (LOOTUGS, art.5, núm.2). De esta forma el derecho a la ciudad, ejercido en conjunto con la aplicación de los principios, permiten su exigibilidad para atender de forma prioritaria las necesidades de los ciudadanos.

### Principio Democrático.

Para el ejercicio del derecho a la ciudad es necesaria una forma de gobierno justa que fomente la participación de la ciudadanía como factor que materializa los cambios, por lo que es necesario que entre gobernantes y ciudadanos se establezca un diálogo para alcanzar objetivos comunes. La democracia es entonces “una construcción simbólica en la cual la soberanía abstracta se atribuye al pueblo y el poder funciona en su nombre y beneficio, pero la práctica efectiva y concreta de la autoridad le escapa y recae en



*los gobernantes que ha elegido*” (Arriola, 1994: 12). De la misma forma, el politólogo francés Guy Hermet (2012), señaló que “por una parte, no puede haber una democracia durable sin la existencia de demócratas, es decir de los ciudadanos deseosos y capaces de desempeñar un papel activo y responsable...” (Hermet, 2012: 62). Es así como, la democracia responde a un sistema de organización política en el cual el poder recae sobre los ciudadanos, cuya responsabilidad radica en el ejercicio de una mayor, más activa y más directa capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público, pero que, sin embargo, dé la fuerza de decisión final al estado.

El principio democrático como directriz o lineamiento del derecho a la ciudad tiene como finalidad fortalecer el vínculo entre la realidad social (pueblo) y la realidad política (poder), a través de la participación ciudadana, la cual debe ser garantizada por el Estado a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (CRE, art. 95). Así por ejemplo, el Proyecto de Gobierno Local del Distrito Metropolitano de Quito<sup>16</sup>, en Ecuador, significó una experiencia participativa implementada para la difusión del *Plan Equinoccio Siglo XXI* (2004) que plantea una ciudad con un eje político de desarrollo para que constituya una “cultura política ciudadana que haga posible la construcción democrática de lo público y que afiance la gobernabilidad democrática” (Municipio del distrito Metropolitano de Quito, VV. AA. 2004, p. 21) tuvo como principal objetivo una ciudad de diálogo que respete la diversidad y sus liderazgos; descentralizada y participativa, con institucionalidad confiable y transparente y un gobierno local moderno y eficiente.

En este sentido, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública<sup>17</sup>, realizada en el

16. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2010*. Quito. FLACSO. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39691.pdf>. Visitado el 28 de julio de 2020.

17. El Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional*. Véase en: [file:///C:/Users/kro\\_h/Downloads/cartaiberoamericanadecalidad.pdf](file:///C:/Users/kro_h/Downloads/cartaiberoamericanadecalidad.pdf)

congreso CLAD 2008, menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: a) que la gestión pública debe estar orientada a la satisfacción del ciudadano, como usuario, beneficiario y participante como corresponsales de las acciones; y b) que la gestión debe orientarse los objetivos y resultados. Finalmente, este principio es fundamental para la implementación del derecho a la ciudad ya que se requiere fortalecer la democracia a nivel nacional, local y sobre todo lograr una mayor descentralización política que recoja acciones impulsadas desde la sociedad civil y ejecutadas por las autoridades competentes, cualquier tipo de limitación puede detener la implementación del derecho a la ciudad y afectar la democracia como forma de organización de la sociedad.

### **Principio de respeto a las culturas urbanas**

En la cultura urbana se inserta todo un sentido social e histórico de las ciudades dando procesos de significado cultural. Las ciudades son almacenes de cultura e identidad determinados por su patrimonio y por la memoria histórica social asociada a ellas. También, la cultura urbana puede ser vista como “la disputa por la creación de las condiciones de convivencia que conforman los subsistemas territoriales. Los subsistemas políticos de base territorial reconforman (recrean/distorsionan) al sistema político de base funcional, a sus dinámicas y a sus significaciones” (Corporación Instituto de la Ciudad de Quito, 2009, p. 21).

Por lo tanto, se configura como el espacio idóneo para el nacimiento y desarrollo de diferentes culturas o tribus urbanas conformadas en su mayoría por jóvenes que según Rodrigo Borja (2017) comparten rasgos, elementos, características, o comportamientos ya sean expresiones del lenguaje o la forma de vestir, con el objetivo de diferenciarse de la cultura que ejerce la mayoría de la sociedad, además de utilizarlo como mecanismo de lucha en contra del poder hegemónico (Borja, 2017). En conclusión, el derecho a la ciudad va de la mano con el principio de respeto hacia la diversidad de culturas urbanas pues estas ejercen su derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos (CRE, art.31).

[cartaiberoamericanadecalidad.pdf](file:///C:/Users/kro_h/Downloads/cartaiberoamericanadecalidad.pdf)

## Principio de equilibrio entre lo urbano y lo rural.

En la última década del siglo XIX los proyectos urbanísticos tienen entre sus principales objetivos el alcance de un equilibrio entre las ciudades, las industrias y las regiones naturales distinto de aquellos que se habían establecido en la economía rural del pasado. Si bien “la urbanización ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implica la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad” (Harvey, 2013, p. 74). Por tal razón, este principio busca que los requerimientos del área urbana y del área rural sean atendidos conforme a las necesidades que presenta cada una de ellas.

La expansión sin precedente de la población urbana ha ocasionado que las pequeñas ciudades o los poblados rurales enfrenten problemas de desarrollo territorial, económico, social, laboral, entre otros ya que, las grandes oportunidades y la prestación de servicios se destinan únicamente a las grandes urbes. (Organización de las Naciones Unidas, Hábitat II, 1996). Por ello, es importante considerar que, los planes de desarrollo de los territorios rurales deben estar interrelacionados con los del área urbana para lograr el desarrollo territorial el cual estará centrado en sus habitantes, su identidad cultural y sus valores comunitarios (COOTAD, art. 3, lit. h), y así superar la concepción errónea de que las zonas rurales son espacios atrasados y supeditados a las grandes urbes, logrando convertirlos en espacios útiles y accesibles para todos.

### 3. La accesibilidad en el ordenamiento territorial desde el derecho a la ciudad

En este tercer título se abordará conceptualmente la accesibilidad entendida como una cualidad indispensable para el ejercicio del derecho a la ciudad dentro del espacio público. Para ello se parte del estudio del ordenamiento territorial y la regulación del uso del territorio como función central del estado para el bienestar de sus habitantes.

## Accesibilidad

La sociedad actual somete y está sometida a constantes transformaciones a las cuales tanto los ciudadanos como la infraestructura de las zonas urbanas han tenido que buscar la forma de adaptarse. Esta capacidad de interacción se ha configurado como accesibilidad. El Observatorio Accesibilidad y Vida Independiente de la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE)<sup>18</sup> manifiesta en torno a ello que la accesibilidad “es la cualidad de fácil acceso para que cualquier persona, incluso aquellas que tengan limitaciones en la movilidad, en la comunicación o el entendimiento, pueda llegar a un lugar, objeto o servicio”. Por lo tanto, se hace referencia al disfrute del entorno, estrechamente ligado al desarrollo del transporte, instrumentos tecnológicos y las comunicaciones que han logrado que las personas dispongan de más tiempo para ampliar los espacios en los que se relaciona.

El concepto de accesibilidad en concordancia con el derecho a la ciudad se percibe como:

La rápida disponibilidad de factores de producción y bienes intermedios para las empresas, (...), significa, para las personas poder disfrutar de servicios de toda índole, vinculados a localizaciones específicas (museos, obras de arte, bibliotecas, teatros), o de la cercanía a maravillas específicas de la naturaleza sin tener que incurrir en sotes de grandes desplazamientos. (Camagni, 2005, p. 10).

Por tanto, si la accesibilidad fuera efectiva, permitiría que cualquier persona pueda disponer y utilizar las edificaciones, servicios o productos en igualdad de condiciones, indiferentemente de las limitaciones propias del individuo. Pero, es evidente que hay grupos de personas que se ven más desfavorecidos y es por ello que los Estados y organizaciones han promulgado normativas con

18. El Observatorio de la Accesibilidad nace dentro del programa de Accesibilidad y Vida Independiente de COCEMFE, gracias a una subvención proveniente del 0,7% del IRPF del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, con objeto de poner de manifiesto las necesidades de accesibilidad, del uso de las tecnologías de apoyo y de los recursos para la autonomía personal existentes desde un enfoque de derechos para favorecer el pleno ejercicio de las libertades de las personas con discapacidad física y orgánica y mejorar su calidad de vida. Véase en: <https://observatoriodelaaccesibilidad.es/conocenos-2>. Visitado el 17 de julio de 2020.

varios criterios que garanticen la accesibilidad. Así, por ejemplo, la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>19</sup> establece a la accesibilidad como parte de los principios generales (Art. 3, lit. f) y como derecho (Art. 9, num. 1) a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, hace también una invitación a los Estados afirmando que:

Los Estados Parte adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.

Por lo antes mencionado es necesario el reconocimiento de la importancia de la accesibilidad al entorno físico, para que todas las personas puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esto implica un mejor manejo del espacio público por lo cual:

La responsabilidad que comporta tanto el diseño y configuración de este tipo de elementos, como la intervención y la selección de los mismos para el uso público, permite fundamentar el interés del tema como aparte del concepto de diseño para la colectividad, estrechamente implicado en la mejora sustancial de los servicios a la comunidad. Investigar en la mejora de la adaptación y la accesibilidad del espacio público supone

realizar una aportación al perfeccionamiento de la sociedad. (Jaume y Puyuelo, 2011, p. 14).

Es decir, para subsanar estas situaciones de origen se requiere de la eliminación de barreras arquitectónicas que han evolucionado en los últimos tiempos para lograr una accesibilidad integral. La accesibilidad se transforma entonces en un diseño universal que propone la integración de todas las personas con el fin de fomentar el acceso arquitectónico, urbanístico, al transporte, a la comunicación y a la sociedad de la información, a través de la tecnología y el diseño. Desde este principio se han de poner todos los medios necesarios para evitar la segregación de las personas en cualquier espacio público, adaptando itinerarios, jardines, parques, monumentos y todo lo que sea necesario con mobiliario urbano adecuado e instalado ordenadamente con el objetivo principal de lograr que la sociedad avance en el sentido de la integración de todas las personas dentro de la ciudad.

### **El espacio público vs. Accesibilidad y el derecho a la ciudad**

Partiendo del entendimiento del espacio como *"el entorno físico y dinámico, en el cual se desarrolla la vida social"* (Borja, 2018, p. 1). Podemos hacer un acercamiento al concepto de espacio público como un concepto urbano, es decir que está y ha estado relacionado con la ciudad, pues es allí donde surgió. Ahora bien, Patricia Kuri (2003) define al espacio público desde dos dimensiones: (i) Territorial, como el lugar en común que tienen las personas para desarrollar sus actividades habituales, (ii) Social, como componente que permite el ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas, cuyo fin es alcanzar una vida digna y fortalecer o reconstruir el tejido social (Borja, 2018, p. 37).

Este entorno físico de estancia y uso para todos los ciudadanos en el proceso de transformación exige una revisión de su propia estructura con enfoque en los distintos grupos de usuarios que los protagonizan y lo activan. Como apunta Verweij:

La sociedad moderna está formada por un sinnúmero de grupos y nichos; es tiempo de que esta pluralidad se refleje en nuestros espacios públicos. En este sentido los medios y las tecnologías amplían las oportunidades para

19. El texto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 en su Sede en Nueva York, y se abrió para la firma el 30 de marzo de 2007. Véase en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>. Visitado el 1 de agosto de 2020.

la creación de nuevos elementos y entornos físicos y virtuales. Los nuevos proyectos urbanos contemplan espacios para usos y grupos diversos atendiendo a una demanda generalizada de mayor compromiso con el ocio y la salud: instalaciones deportivas, carril bici, juegos infantiles para edades distintas, etc. (2006, p. 70)

Con base en lo citado anteriormente se puede afirmar que el espacio público es o debe ser el espacio más importante en la ciudad, puesto que allí se realizan varias de las actividades fundamentales para la colectividad que la habita y que marca la diferencia entre la ciudad y una simple agrupación de casas y edificios. La idea del espacio público adquiere un concepto integrador desde el entendimiento de la ciudadanía y la participación de la colectividad. Por su parte, Jordi Borja (2011) desde su concepción urbanista menciona que el espacio público es: “la expresión clara de la democracia en su dimensión territorial, en razón de que se constituye como el espacio de uso colectivo, en el que los ciudadanos tienen la facultad de intervenir en la toma de decisiones en relación al mismo y en lo que involucre el ejercicio de sus derechos” (Institut the Drets Humans de Catalunya, 201, p. 137). Entonces, esta noción se relaciona con la importancia que tiene la democracia manifestada a través de la descentralización como proceso que facilita el goce equitativo del espacio público, pero principalmente desde la participación activa de los ciudadanos en virtud del ejercicio del derecho a la ciudad.

Bajo estas consideraciones, la CRE (2008) en su art. 23 conceptualiza al espacio público como el derecho que tienen los ciudadanos de acceder, participar y difundir en él, expresiones de toda índole. De igual manera, la LOOTUGS en su art. 4 numeral 8 lo define como “Los espacios de la ciudad diseñados con fines recreativos, sociales, culturales, en los que las personas tienen derecho a desarrollar actividades individuales o colectivas, las cuales buscan fortalecer el diálogo y las relaciones sociales entre la ciudadanía”.

El entorno urbano constituye entonces el marco ambiental donde se desarrolla la vida de las ciudades y resulta de sentido común plantear que, como marco espacial para la vida de múltiples colectivos, el diseño del entorno y de los productos que se ubican en él deba ubicarse al

servicio de las personas facilitando y optimizando el disfrute de los mismos. En conclusión, el estado está encargado de generar políticas que permitan el acceso a los espacios públicos y los medios apropiados para maximizar la eficiencia del territorio, estableciendo su normativa, cohesión, política y cultura de forma sostenible sin dejar de lado los medios para que las personas puedan expresarse, recrearse y ejercer sus derechos.

## El Ordenamiento Territorial

La regulación del uso del territorio es función central del Estado para el bienestar de sus habitantes. Administrativamente hablando, ordenar el territorio supone armonizar el desarrollo espacial, fomentando las condiciones físicas necesarias para las actividades de la población. Las condiciones territoriales que se establecen responden a “la transformación por el hombre de un sistema territorial, con vistas a su aprovechamiento, es inherente a las sociedades humanas desde su propia existencia, de manera que en todo el territorio existe una ordenación, más o menos espontánea o conducente a su puesta en valor” (Pinchemel, 1985, como se citó en Méndez y Molinero, 1993). Es decir, el ordenamiento del territorio responde a la evolución y conveniencia de las personas respecto del espacio en el que viven. Además, las dinámicas de desarrollo y territorio se constituyen como una herramienta integral para lograr un desarrollo geográfico armónico.

Por otro lado, el Ordenamiento Territorial (OT) definido por el *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial* responde a la:

Disciplina técnico-administrativa y práctica política destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta preferentemente en la escala regional y subregional, y sus contenidos principales son el establecimiento de las estructuras territoriales. (Acosta y Burraco, 1998, p. 90)

Es así como, el OT posibilita un conocimiento general de las características del territorio, situando los recursos con el fin de orientar sus posibles usos y estableciendo prioridades de modo que el uso del territorio sea el más adecuado a sus características.

De la misma forma, el catedrático universitario, Ángel Massiris (2012:19) define al ordenamiento territorial como “*el proceso técnico, político y administrativo que establece las directrices de la organización, uso, ocupación y transformación del territorio, en base a las necesidades sociales, y limitaciones ambientales*”. Es decir, el OT se construye mediante una estructura funcional desde sus operadores hasta las estrategias empleadas para gestionar y delimitar el territorio, que, en una aceptación amplia, incluye aspectos tan importantes como la calidad de vida y la protección de los espacios naturales.

Desde la perspectiva de manejo estatal el OT se puede definir también como “una función de la Administración Pública orientada a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (Gómez, 2005, p. 128). Así, queda señalada la incidencia que tiene la Administración Pública en el ordenamiento territorial, en la interacción de los espacios y en la determinación de los criterios que rigen la ocupación del suelo en pro de una buena calidad de vida. Un ejemplo de ello lo recoge la CRE (2008) en su Art. 241 designando al área de planificación para garantizar el ordenamiento territorial y direccionar la obligación a todos los gobiernos autónomos descentralizados de realizar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos planteados a través de las políticas territoriales que garanticen el ejercicio pleno de los derechos.

De esta manera, la LOOTUGS plantea al OT como el proceso que se expresa a través de un plan, el cual estructura las actividades y recursos que posee el territorio, además contribuye a la formulación y aplicación de las políticas públicas, con el fin de alcanzar el desarrollo territorial y social del país, además de garantizar los derechos constitucionales. Por último, el art. 10 del mismo cuerpo legal determina que el ordenamiento territorial se proyecta como el proceso que busca que los recursos del territorio sean aprovechados de forma proporcional y sostenible, que se preserve el patrimonio natural y cultural del territorio y se normen las actividades desempeñadas por los ciudadanos para lograr el desarrollo urbano y rural.

Es importante mencionar que el desarrollo y la adecuada planificación del territorio se constituyen como el medio idóneo para el ejercicio de los derechos reconocidos y por lo tanto la norma debe cumplir con dos características: la eficacia, que se refiere a su aplicación y cumplimiento, y la eficiencia, que alude a la posibilidad que tiene la norma jurídica de cumplir el objetivo que se propone.

### **Instrumentos para el Ordenamiento Territorial Local**

Es importante que la norma posea un grado de aceptación y cumplimiento en la sociedad, por tanto:

Una norma es válida (existe) si y solo si pertenece a un ordenamiento eficaz en su conjunto, pero un ordenamiento solo puede ser eficaz en su conjunto si un gran número de sus normas son eficaces, de tal modo que para saber que una norma existe tenemos que saber cuál es el ordenamiento eficaz al que pertenece, pero solo para saber que el ordenamiento es eficaz tenemos que saber cuáles son, al menos, una buena parte de sus normas. (Hierro, 2005, p. 141)

Por esta razón, los instrumentos para el OT necesitan ser expresados a través de normas, planes o estrategias que condicionen o direccionen la planificación y transformación territorial dentro de una estructura reconocida por los ciudadanos que genere obligaciones y reconozca derechos para la administración pública y la ciudadanía, además, integrar sanciones que se aplicarán como consecuencia de su transgresión. Bajo esta lógica la LOOTUGS en su art. 12 establece los instrumentos para el OT para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial y los divide en:

1. Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales y los demás que considere pertinentes.
2. Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial

a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.

3. Instrumentos de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

Para efecto de la presente investigación resulta importante detallar los instrumentos que viabilizan la ordenación del territorio a nivel local en el territorio ecuatoriano cuyo principal enfoque es el de mejorar la calidad de vida de los habitantes en articulación con los planes de desarrollo. Bajo este contexto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano por medio de la LOOTUGS reconoce:

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)

La Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas (LOFPF) precisa que el PDOT es el plan que contiene los lineamientos para la aplicación de los instrumentos que contribuyen a la gestión de los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados), en relación a las decisiones que incidan en el progreso de la circunscripción territorial, considerando la compatibilidad entre las actividades que generan desarrollo y los componentes del territorio, lo que incluye los asentamientos humanos, las actividades económicas, el aprovechamiento y la preservación de recursos naturales. (LOFPF, art.43)

En el mismo sentido, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) define al PDOT como:

El instrumento que determina la planificación de los GADS en el ámbito territorial provincial, cantonal y parroquial en el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes, además establece las líneas estratégicas de desarrollo a nivel local, considerando la base del ordenamiento territorial (SENPLADES, 2016)

El PDOT es entonces la herramienta que permite que la planificación del territorio facilite el desarrollo social, político, económico y cultural con el fin de alcanzar la consecución del buen vivir.

- Plan de uso y gestión del suelo (PUGS)

La Ordenanza del Plan de uso y gestión del suelo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tiwintza en su art. 1 establece que el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) es:

...el instrumento de planificación territorial que fija los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso, ocupación, edificación y fraccionamiento del suelo... cuyo objetivo general es el de procurará el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (...), ordenando la estructura territorial, el desarrollo físico y la distribución de usos, equipamiento de actividades, respetando el patrimonio cultural y natural, la imagen urbana, las características morfológicas, el entorno natural y la colectividad vial, integrando las categorías de uso establecidas. (GAD Tiwintza, 2017)

En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, (2018) en su obra titulada "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Conceptos básicos" determina que:

"El PUGS es el instrumento que establece normas urbanísticas y actuaciones que tienen como finalidad la conservación y recuperación de espacios y equipamientos públicos, el cuidado del patrimonio colectivo, la interacción de los tipos de suelos, la implementación de servicios y la generación de vivienda de interés social, para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la ciudad y el cumplimiento de la función social y ambiental

de la propiedad.” (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018, p. 37).

Por consiguiente, el PUGS permite a los GADS municipales generar normativa que guíe las acciones de los ciudadanos en base a la clasificación del suelo (urbano o rural) y lo relacionado a la capacidad de construcción que tiene el suelo, las formas de ocupación, y las obligaciones y derechos de los propietarios sobre sus terrenos o construcciones, actuaciones que deben respetar el principio de sustentabilidad. En conclusión, el PUGS debe guardar concordancia con el contenido del PDOT y buscar la satisfacción de las necesidades de los habitantes.

- Planes urbanísticos complementarios

La LOOTUGS define a los planes urbanísticos complementarios como “*aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del Plan de uso y gestión del suelo*” (LOOTUGS, art. 31). En efecto, son los planes que se estructuran para complementar la normativa urbanística del PDOT y del PUGS, cuando así se lo requiera. Es importante recalcar que, los planes urbanísticos complementarios surgen debido a la complejidad del ordenamiento territorial y siempre estarán subordinados al PDOT, debido a la jerarquía normativa. Finalmente, la ley otorga a los GADs la facultad de elaborar los planes urbanísticos que se ajusten a las necesidades de su circunscripción territorial.

La normativa le otorga a la administración pública la potestad y obligación de previsión de sistemas adecuando que ordenen el territorio en armonía con el desarrollo espacial, fomentando las condiciones físicas necesarias para las actividades de la población y por ello es necesario orientar de forma adecuada las políticas adoptadas para lograr los objetivos.

#### 4. Las políticas públicas y el estado de derecho en el distrito metropolitano de Quito, Ecuador

Una vez desarrollada una breve aproximación teórica sobre el papel que juega la otredad y la accesibilidad dentro de la vida urbana, este último título tratará las políticas públicas y el papel que juegan dentro del estado de derecho como sistema garantista. Se abordará el proceso de diseño de políticas públicas desde la identificación del

problema hasta su evaluación y su importancia dentro de un estado constitucional de derechos y justicia social como es el Ecuador. Finalmente, el diagnóstico de las políticas públicas ya implantadas en la ciudad de Quito permitirá encaminar al lector a conjugar la teoría desde la perspectiva de la otredad con el proceso de diseño de políticas públicas y su reflejo en la práctica.

#### Estado de derecho

El siglo XIX es el siglo del Estado de derecho o *Rechtsstaat*, según la expresión alemana. Si bien el Estado de Derecho, como fenómeno político y social, se institucionaliza por primera vez tras la Revolución Francesa (Díaz Díaz, 1998: 35), su elaboración doctrinal aparece en Alemania durante el siglo XIX, transcurso en el cual los publicistas germanos gestan toda una Teoría del Estado y de su sometimiento al Derecho<sup>20</sup>. El término fue aceptado por la doctrina italiana y la española, aunque con menor entusiasmo y generalidad por la francesa. Posteriormente, se introduce como término en todos los sistemas constitucionales iberoamericanos (Fernández, 1992: 115-156).

Es así como, al igual que la sociedad, muchas percepciones y leyes han cambiado constantemente y, en gran parte, se han dotado de un contenido técnico muy complejo. Sobre el Estado de Derecho la doctrina ha ido evolucionando y presenta enfoques como el de Manuel Atienza (1998) quien menciona que:

El derecho y el estado vienen a ser aquí dos lados de la misma moneda; el Derecho se considera desde el punto de vista del Estado

20. La expresión Estado de Derecho ya se enuncia en las obras de I. Kant (1793) y W. Von Humboldt (1792), fue utilizado por Adam Müller en 1809, por C.T. Welcker en 1813, por J. Ch. F. von Aretin en 1824, fue definitivamente acuñada y divulgada por Robert von Mohl en 1832, en su obra “Die Polizeiwissenschaft nach den Grundätzen des Rechtsstaates”. El entorno germánico en que tal denominación surge aporta algo que, a la postre, resultó tanto o más fundamental: la alta calidad de la iuspublicística alemana del momento. Autores como el propio von Mohl, Stahl, Gneist, Gerber, Mayer (formulador del concepto «reserva de ley», acuñado a favor de la cláusula «Libertad y propiedad»), Laband, Thomas, Anschutz, Jellinek y un largo etc., desarrollaron, en no más de seis o siete décadas, una Teoría del Estado y de su sometimiento al Derecho, aunque no sin la adición de considerables aportaciones francesas (Esmein, Carré de Malberg, Duguit), e italianas (Orlando, Santi Romano, Zanobini) e inglesas (Bagehot, Dicey). Ver LUCAS VERDÚ, (La lucha por el Estado de Derecho, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975.



como el conjunto de normas que proceden de este, y el Estado desde el punto de vista del Derecho; el poder del Estado (idea del Estado de Derecho en sentido amplio) es legítimo porque es un poder sometido a Derecho. (Atienza, 1998: 37)

Se puede decir entonces que el Estado de Derecho responde a una organización política en la cual el ejercicio del poder se encuentra gestionado por los parámetros del Derecho; es decir, la forma como el Estado ejerce el poder se rige o está subordinado a los mandatos que emanan del orden jurídico vigente representado a través de todas sus autoridades y demás organismos. Así también, Edgar Bodenheimer (1979) dice que:

Si en un determinado Estado el gobierno está sometido a un sistema de frenos y contrapesos; si se ha creado cierta división de poderes; si hay una Constitución que garantiza a los ciudadanos ciertos derechos básicos; los tribunales reconocen ciertos principios jurídicos fundamentales que ningún funcionario gubernamental puede violar en el ejercicio de sus funciones- en tal caso nos inclinaremos a decir que en ese Estado particular el poder soberano está sometido al Derecho. (Bodenheimer, 1979: 78)

De lo citado anteriormente se desprende que el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho se debe establecer de manera democrática y sin abusos de poder. Además de la supremacía Constitucional (Estado Constitucional de Derechos) y una división de poderes que permita elaborar planes de trabajo en función del desarrollo político-social de un país, siempre en pro de garantizar los derechos de los ciudadanos.

Dentro de esta lógica, un Estado de Derechos se basa en un sistema de garantías. De acuerdo con el profesor Peces-Barba (1994), las garantías tienen como idea principal establecer mecanismos para prevenir y reparar las violaciones de derechos que se puedan producir por cualquier acto u omisión del estado o de sujetos con poder. Para Ramiro Ávila Santamaría (2012) acortar esta brecha entre los derechos y la realidad significa la institucionalidad como medio para promover y desarrollar el ejercicio de derechos y la operatividad de las garantías (: 187). En esta

línea, la teoría garantista del derecho considera que “todo el estado es una garantía” y para que se cumpla es su obligación generar la normativa y los medios necesarios para desempeñar este rol y velar por el goce y ejercicio de estos.

Ahora bien, en un Estado de Derecho, las leyes tienen un carácter muy especializado y concreto, y afectan de forma muy directa a los ciudadanos. Según el Secretario General de la ONU, Kofi Atta Annan, el estado de derecho puede definirse como:

Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. (Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616).

Esta definición del Informe del Secretario General plantea al Estado de Derecho como un principio de gobernanza que responde a las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados con el fin de generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos a través de la construcción de instituciones y normas necesarias para generar esos cambios. En palabras de Kooiman (2003) se refiere a:

“Un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema de gobernar... [que se compone de] interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado”. (Kooiman, 2003: 60)

De esta manera el concepto de Estado de Derecho incorporado en la Carta de las Naciones Unidas sigue una línea de trabajo que tiene como objetivo crear las bases para el desarrollo de la normativa de los Estados para que pueda mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.

Así, en el caso de Ecuador la Constitución de la República en su art. 1 proclama “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Se fundamenta en dos principios básicos: el principio político-jurídico de la democracia y el principio jurídico de la supremacía constitucional. El primero declara al pueblo como titular de la soberanía (poder constituyente) y el segundo supone a la Constitución como ley suprema, que obliga tanto a los gobernantes como a los gobernados (Art. 424 CRE). De su supremacía, la Carta Magna prevé un sinnúmero de lineamientos, el art.11 num. 6 de la CRE recoge: “*todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía*”. Proporcionando así la idea clara de que todos los derechos y principios constituyen la base sobre la cual se edifica la sociedad y funda sus relaciones.

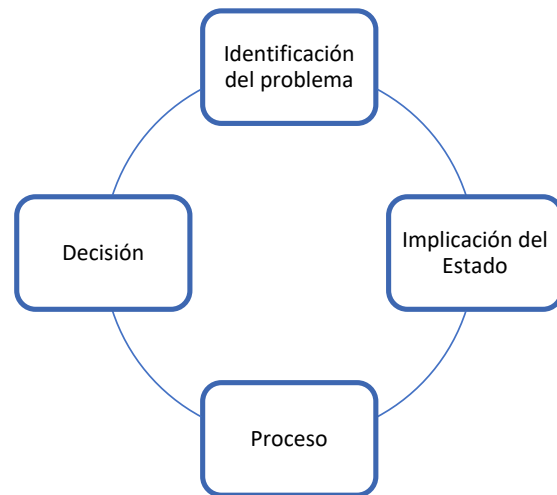
Como resultado de lo antes mencionado es evidente que actualmente el estado requiere imponer una gran actividad legislativa dando como resultado una masa de derecho aplicable que aumenta mecánicamente sin cesar y que requiere de una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que tanto actores públicos como privados participen para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos a través de la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas.

### Políticas Públicas

El estado para desempeñar su rol busca ejecutar acciones que le permitan un mejor desempeño gubernamental, tanto al interior como al exterior del aparato público a través del uso de recursos, la focalización de su gestión hacia los problemas que surgen durante su administración y la incorporación de la participación ciudadana. Sin embargo, hay una gran cantidad de

definiciones y distintas perspectivas a la hora de definir la política pública. Para el desarrollo de la presente investigación se ha elegido la línea teórica de Guzmán Mendoza y Angarita Escolar (2015). Los autores señalan que existen cuatro características presentes que nos permiten identificar cuando estamos frente de una de estas.

Figura 1 - Política pública



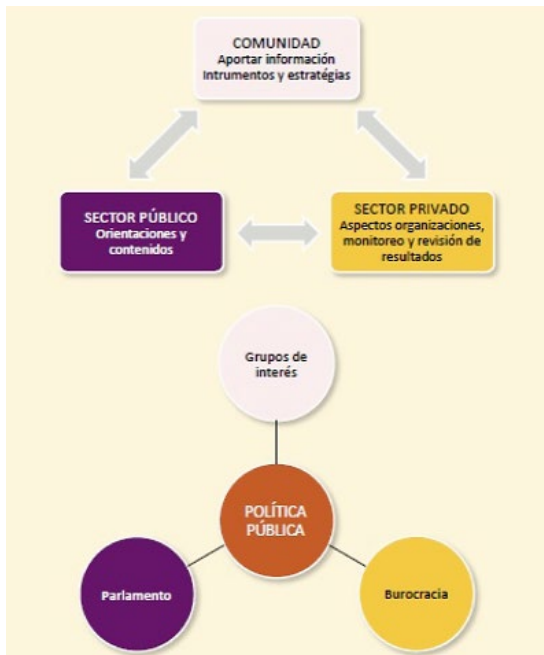
Nota: Elaborado por Pillalaza Carolina, 2020.

Con base en la gráfica se puede afirmar entonces, que una política pública existirá siempre y cuando el Estado se encuentre presente a través de la autoridad pública y asuma la responsabilidad en la toma de decisiones que impliquen la puesta en marcha de diferentes procesos para alcanzar los objetivos estimados como deseables para transformar el estado de las cosas, identificado como un problema por la sociedad.

De esta forma, el Estado necesita elaborar planes de acción que le permitan gestionar los recursos que tiene disponibles para solventar las necesidades que vayan surgiendo de la sociedad. Así también lo señala Manuel Alcántara Sáez (2004) y propone un acercamiento conceptual y enmarca a la política pública como “una acción e interacción en la que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos, participa en la vida política haciendo parte importante del proceso del ciclo

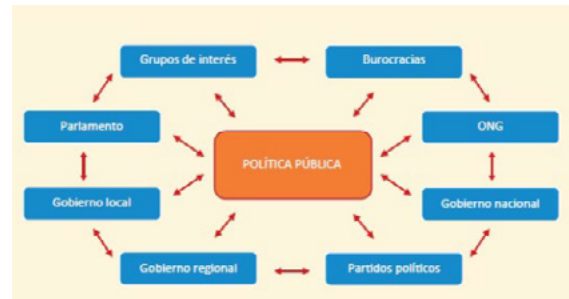
de las políticas públicas, así como de acciones del Estado en respuesta a las demandas de estos.” (Alcántara Sáez, 2004: 53) Por lo tanto, se considera como un deber y un derecho el que la ciudadanía participe temprana y oportunamente en todas las etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas pues el fin de ello es mejorar su calidad.

Figura 2 - Grupos de interés



Como se establece en la gráfica la comunidad es el grupo de interés principal de la política pública, pero implica también frecuentes interrelaciones e interdependencias entre distintos ámbitos sociales y económicos que demandan analizar nuevos enfoques antes de tratar de solucionar el problema. La multiplicidad de actores supone un importante reto en la tarea de gobernar pues ya no puede entenderse como una imposición jerárquica entre distintos niveles de gobierno sino como relaciones de cooperación, como se puede ver en la siguiente figura.

Figura 2 - Actores



Nota: Elaborado por Guzmán Mendoza, C. E. y Angarita Escobar, N. (2015).

De la gráfica se puede concluir que la descentralización de las competencias hace necesario establecer formas de comunicación y mecanismos de coordinación y corresponsabilidad entre todos los actores que intervienen en el proceso de construcción de las políticas públicas. Harold Lasswell y Daniel Lerner en su obra titulada “La Ciencia de la Política” publicada en 1951, realizaron un estudio de los problemas que afectan a la colectividad, y afirmaron que la correcta identificación del problema público garantizará la solución del mismo, caso contrario la política pública será inestable y no se adaptará a la realidad social. (Lasswell & Lerner, 1951)

En el caso de Ecuador la Constitución de la Republica señala que es el Estado quien “generará y ejecutará las políticas públicas” (CRE, art. 277, núm. 3) que “garanticen los derechos reconocidos por la Constitución” (CRE, art. 85) e integra un elemento esencial que es la participación ciudadana, establecida como derecho y mecanismo que garantiza que las políticas públicas sean eficientes, de calidad, estables y sobre todo que respondan a las necesidades sociales. (CRE, art. 85, núm.1). De igual forma, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales” define a las políticas públicas como “el curso de acción de la gestión pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario y que se convierte

en materia de política de Estado” (SENPLADES, 2011, p. 11). De esta forma las políticas públicas se componen de acciones que nacen de un grupo de personas competentes y que son ejecutadas por la administración pública o el nivel de gobierno correspondiente para solucionar un problema público, gestionado como urgente.

Finalmente, la construcción de las políticas públicas demanda estructurar las acciones del Estado de tal forma que la atención del problema sea efectiva y responda a un modelo de trabajo participativo e inclusivo que permita alcanzar los objetivos planteados, logrando un espacio idóneo para fortalecer lazos entre el gobierno y sus ciudadanos.

### Proceso de diseño

El análisis de las políticas públicas va más allá del estudio de la decisión final que toma el Estado. Su enfoque tiene como origen el contexto norteamericano a mediados del siglo XX. Los primeros estudios desde un punto de vista procesal los realiza Harold Lasswell (1956) quien identifica originalmente siete etapas para la construcción de las políticas públicas: a) inteligencia: información y conocimiento; b) promoción: alternativas de políticas; c) prescripción: promulgación de reglas; d) invocación: conductas en base a las reglas establecidas; e) aplicación: proceso de implementación, f) terminación: etapa posterior a la implementación y g) evaluación: consecuencias o efectos de la política (Lasswell, 1956, p.p. 79-103). El modelo propuesto por Lasswell ha servido para que otros autores desarrollen nuevos modelos que permitan tener una idea más amplia pero detallada de cada una de las etapas mediante la especificidad de los procesos, la información requerida, los actores que intervienen, el tipo del problema con el que se va a trabajar y nuevos métodos de solución.

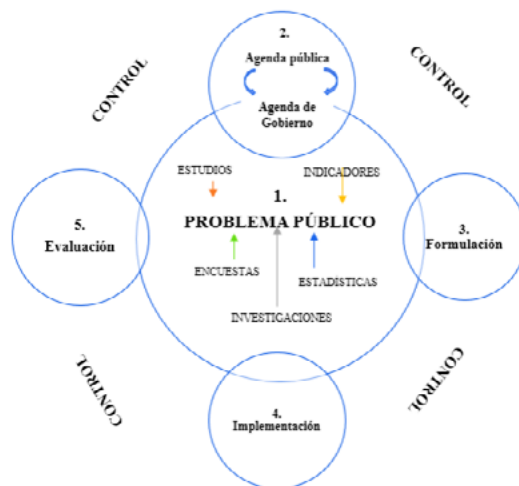
Un ejemplo de esto es la estructura realizada por Thoenig (1997), el cual identifica cinco etapas en el proceso de construcción de políticas públicas y las divide en: i) Identificación del problema: asunto sobre el cual el gobierno quiere intervenir, ii) Formulación de la política: alternativas y selección de curso de acción, iii) Legitimación de la política: argumentación y fundamentación, iiiii) Aplicación: proceso administrativo sobre los recursos y iiiii) Evaluación: medición de resultados (: 19-37). Para Thoenig cada una de estas

etapas del proceso se encuentra vinculada con actividades funcionales que el estado se encarga de categorizar y otorgar recursos.

Por otro lado, la clasificación propuesta por Aguilar Villanueva (1996) amplía las clasificaciones anteriormente propuestas. Se plantea un proceso de construcción que consta de siete etapas: La primera es la definición del problema en la cual prima determinar cuáles son las dimensiones del problema y sus causas; la segunda es la formación de la agenda en donde se analizan los factores del problema para que se convierta en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso; como tercera etapa tenemos la construcción de opciones viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos implican; la cuarta etapa es la toma de decisión en donde se determina cual opción es la mejor; como quinta etapa se establece la implementación de la política para alcanzar los objetivos propuestos; la sexta es la evaluación de la política y finalmente la séptima etapa marca la de terminación o continuación de la política en base a todas las etapas anteriores a esta. (Villanueva, 1996, p.p. 51-71)

Teniendo en cuenta que cada una de las fases del proceso de construcción de la política pública se desarrolla de manera independiente resulta importante comprender el proceso a través de una representación gráfica que lo contenga en su integralidad.

**Figura 4 - Ciclo política pública**  
Nota: Elaborado por Cárdenas Karla (2019)



Mediante la gráfica se puede evidenciar como la política pública tiene su origen en la determinación del problema y por ello es ubicado en la parte central. A partir del problema se desarrollan las siguientes etapas: la Agenda Pública y de Gobierno, la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública. Finalmente, el control o seguimiento se encuentra presente en todo el ciclo. En base a la obra de Mendoza, C. E. y Angarita, N. (2015) titulada *Las políticas públicas: cuadernos de notas* podemos realizar una aproximación conceptual a cada una de las etapas de construcción de las políticas públicas que se detallan a continuación.

### El problema en el ciclo de las políticas públicas

Es pertinente conceptualizar al problema desde la Real Academia de la Lengua Española como “el conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin”. No obstante, para que un problema sea catalogado como público debe afectar a los intereses sociales y materiales de la sociedad de modo que el bienestar general se vea vulnerado y por consiguiente se necesite la intervención de las autoridades estatales. Para tal efecto es necesario reconocer ciertas características intrínsecas de un problema público como la *interdependencia* que implica que los problemas de un espacio determinado afectan constantemente a otros. La *subjetividad* cuando se encuentran sujetos a las interpretaciones de los individuos que lo manejan. La *artificialidad* pues los problemas existen en la medida en que son reconocidos por los individuos. El problema también es *dinámico* ya que pueden transformarse como consecuencia de la evolución de los factores relacionados con el que pueden cambiarlo o simplemente anularlo. Los *elementos políticos y técnicos* finalmente indican ciertos aspectos como las ideologías y creencias individuales que pueden afectar el cambio de interés de los sujetos y tambalear la balanza de poderes dentro de las organizaciones e instituciones políticas.

Si bien es cierto, dependiendo de la situación ante la cual se encuentre un problema público la competencia de su manejo puede ser del Gobierno nacional o local y solo aquellos que se caractericen por ser una construcción social pueden ser objeto de estudio de las políticas públicas. Por lo tanto, para diseñar una buena política es necesario

realizar una buena identificación, definición y caracterización del problema (Ordoñez-Matamoros et al., 2013, p. 95). La definición del problema consiste en conocer la naturaleza del problema y estructurarlo correctamente resulta beneficioso para abordarlo en las siguientes etapas y para ello existen varios métodos como la *lluvia de ideas* en la cual de la reunión de varios individuos permite crear ideas y estrategias que representen las diferentes perspectivas. El *análisis clasificacional* permite clarificar los conceptos para entender de una mejor manera cuales son las características del problema público y finalmente el *análisis de las fronteras* de un problema a partir de personas que conozcan sobre el tema y puedan proporcionar datos sobre otras personas afectadas o interesadas.

- La agenda

Etimológicamente la agenda responde al conjunto de “*cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, se intentarán, cosas en las que se pondrá empeño*” (Casar y Maldonado, 2010: 319). Por otro lado, dentro de la construcción de las políticas públicas se entiende a la agenda como “*el conjunto de los problemas que apelan un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas*” (Meny y Thoenig, 1992: 276). En tal sentido, la legitimación del problema implica la elaboración de la agenda en la que se designa un conjunto de problemas públicos que exigen la intervención de la autoridad pública competente, es decir, la autoridad reconoce que debe intervenir.

La formación de la agenda implica, en primer lugar, la decisión de una autoridad por ubicar al problema como parte de su plan de trabajo y así reconocerlo como asunto de interés público. Coob y Elder (1984: 115 citado por Aguilar Villanueva, 1993) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda del Gobierno: a) el tema debe ser de competencia de las autoridades públicas, b) la distancia entre el deber ser y el ser resulta suficientemente acentuada como para exigir una acción política y c) el problema tiene que presentarse bajo un código o un lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo.

- La formulación

En este momento se plantean alternativas para operacionalizar el problema e implica un conjunto de momentos para llegar a su legitimación. El primer paso es la *jerarquización*, que busca clarificar los fines u objetivos de la política pública que permite simplificar la intervención del estado para establecer metas específicas. Posteriormente la *ponderación* permite comparar metas y establecer prioridades en la distribución de recursos. Tener claros los *efectos e indicadores* facilita visualizar de mejor forma en tiempo y espacio la dinámica de la decisión que se haya tomado. Como último momento la *legitimación* de la solución por la cual se ha optado implica que una vez finalizados los procedimientos tanto legales como políticos, la autoridad pública dentro de sus competencias decide finalmente cual es la mejor solución.

Para facilitar la labor es necesaria la planificación y selección de soluciones para alcanzar los objetivos de manera viable en relación con las prioridades que se tiene, la jerarquía de los objetivos y de los medios necesarios permite disminuir incongruencias a través de la armonización y coordinación del proceso de desarrollo. De acuerdo con Roth (2009) *“el plan es una brújula que hay que calibrar frecuentemente para adaptar los objetivos a las situaciones y oportunidades coyunturales”* (Roth, 2009: 84). Es decir, se debe manejar de forma clara los lineamientos y demás mecanismos a emplear para lograr los objetivos planteados.

- La implementación

Para Meny y Thoenig (1992) plantean la implementación como *“la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos”* (Meny y Thoenig, 1992: 159). En efecto, es un proceso a través del cual se visualiza los actores y factores que intervienen en la política pública que puede apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos planteados. De esta forma la implementación de las políticas públicas representa el conjunto deliberado y secuencial de actividades de gobierno, con apoyo social, orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política.

- Evaluación

En esta etapa final de la construcción de las políticas públicas resulta de interés medir la efectividad de los resultados de la acción. Se pueden tomar en cuenta factores como el tiempo, la experiencia del equipo, la ubicación y los recursos que hayan brindado factibilidad a las decisiones tomadas e implementadas para alcanzar los objetivos y aquí juega también un papel importante la evaluación de la calidad. Una política pública de calidad es aquella que recoge la necesidad de una formación continua y adecuada de los funcionarios con la finalidad de mantener y reforzar sus competencias y habilidades e incrementar su motivación y responsabilidad. Los requisitos genéricos de una política pública de calidad se reflejan en la aproximación a los ciudadanos con la difusión de la información, la simplificación de los procesos y procedimientos, la preocupación por la calidad y la mayor transparencia en su actuación. (Guzmán y Angarita, 2015, p. 56-60).

Es así como la evaluación de debe contemplar no solo el grado de excelencia alcanzado en los procesos y resultados sino también en medida del cumplimiento de las demandas de los ciudadanos, es decir, desde una óptica interna y externa (Pérez y Duránte, 2008). Se debe tomar en cuenta el punto de vista de la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos tanto directa como indirectamente, pero sobre todo la construcción de política públicas supone encajar la diversidad social y el derecho a la diferencia, con la promoción de relaciones igualitarias que reduzcan las inequidades económicas, sociales y culturales en un estado constitucional de derechos.

- Importancia de las políticas públicas en el estado constitucional de derechos y justicia

El Ecuador se consagra como un estado constitucional de derechos y justicia (CRE. Art. 1, 2008), por ello se conduce bajo la supremacía de la norma Constitucional y los derechos que en ella se reconocen y que serán respetados y garantizados a través de los órganos estatales. Para alcanzar estos objetivos la norma antes citada en su artículo 11, numeral 8 establece que:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas,



la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

En efecto, bajo esta concepción normativa, las políticas públicas cumplen un rol primordial en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y a su vez guardan relación con los principios y con los postulados de justicia reflejados en la elaboración de políticas cuyos efectos sean justos para sus gobernados y de ninguna manera atenten el disfrute de sus derechos. Ahora bien, para cumplir con todos estos objetivos se ha creado el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social como un mecanismo articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución en concordancia con el régimen de desarrollo (CRE, art. 340). El Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021) tiene como principal objetivo garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, aspectos que se viabilizan a través de las políticas formuladas a partir del principio de solidaridad. (CRE art. 85, núm. 1).

En este sentido, el Estado busca cumplir su rol protector, a través de las políticas públicas, para lograr el bien común y garantizar una vida digna para todos. Además, incentiva a la ciudadanía a participar en los asuntos de interés público bajo los postulados de justicia social. En consecuencia, las políticas públicas se constituyen como la base principal para la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia cuyo fin es alcanzar buen vivir mediante el ejercicio efectivo de los derechos, libertades, capacidades, potencialidades y oportunidades de los ciudadanos de forma individual o colectiva.

- Las políticas públicas y el derecho a la ciudad en Quito

Finalmente, mediante un acercamiento práctico sobre la realidad de las políticas públicas implantadas en el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, hasta el año 2019, relacionadas con sectores de la población considerados de atención

prioritaria por la Constitución de la República en su Sección Primera – Capítulo Tercero, es pertinente realizar un diagnóstico que encamina a concluir los efectos de su implementación en un Estado de Derecho.

- Programa “Quito, Ciudad inclusiva”

Desde el 2017, el Municipio de Quito, a través de la Secretaría de Inclusión Social, implementó varias estrategias del programa “Quito, Ciudad Inclusiva”, con el objetivo de hacer de la capital un espacio libre de discriminación, exclusión y violencia. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Puntos inclusivos

Son espacios que buscan direccionar e informar a la ciudadanía sobre sus derechos y las alternativas en las que puede ampararse en caso de sufrir experiencias de exclusión, violencia y/o discriminación. Además, son lugares de encuentro, socialización y de reflexión colectiva y solidaria que funcionan como una vía para el empoderamiento de personas pertenecientes a poblaciones de atención prioritaria o en situación de vulnerabilidad en el ejercicio del derecho a la ciudad. Actualmente, existen tres Puntos Inclusivos: 24 de Mayo, Cumandá y La Delicia.<sup>21</sup>

- Sello inclusivo progresivo

El programa “Sello Inclusivo Progresivo”, que ha sido reconocido por la UNESCO como una iniciativa exitosa, consiste en un reconocimiento (una placa) que otorga el Municipio de Quito, a través de la Secretaría de Inclusión Social, a entidades y empresas que han implementado sistemas de gestión inclusivos (infraestructura) como parte de sus políticas de responsabilidad social con el objetivo de reconocer estos lugares como inclusivos y libres de discriminación. Según los datos publicados por el Municipio de Quito, hasta el 2018 se entregaron alrededor de 700 sellos.<sup>22</sup>

21. Secretaría de Inclusión (2020). Véase en: <https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-inclusion-social#ciudad-inclusiva>. Visitado el 5 de agosto de 2020.

22. Quito Informa (2018). véase en: <http://www.quitoinforma.gob.ec/2018/01/03/el-municipio-impulsa-la-construccion-de-quito-como-una-ciudad-inclusiva/>. Visitado el 10 de julio de 2020.



- Centro de Convenciones Metropolitano de Quito

La Global Universal Design Commission (GUDC)<sup>23</sup>, corporación estadounidense que desarrolla estándares de Diseño Universal para edificios, productos y servicios, otorgó la Certificación Internacional de Accesibilidad al Centro de Convenciones Metropolitano de Quito luego de realizar el análisis respectivo de la infraestructura, el espacio público y el equipamiento del centro de convenciones. El edificio cumple con la normativa ecuatoriana de accesibilidad al medio físico definida por el INEN y por la Norma Ecuatoriana de la Construcción (Accesibilidad Universal Código NEC-HS-AU).

Buscando de esta manera responder al planteamiento de la Nueva Agenda Urbana, que fue aprobada en Hábitat III en Quito en octubre del 2016, donde se plantea a la accesibilidad como una herramienta que permita a todas las personas disfrutar de los servicios de las ciudades con seguridad y comodidad, pero sobre todo de manera autónoma, en equiparación de oportunidades y sin importar su condición o edad. Sin embargo, varias políticas de la ciudad requieren de una mayor atención pues muchas de ellas no contemplan a todos los sectores de la ciudad como se plantea.

- Centro Histórico de Quito

Tomando en cuenta que desde el 2017 alrededor del 2% de habitantes (Datos de Instituto Metropolitano de Patrimonio) del Centro Histórico de Quito se mudan a otra parte por temas de movilidad, medioambiente, inseguridad y falta de espacios verdes; el 10 de octubre de 2017 el MDMQ arrancó la primera fase del Proyecto de Peatonalización del Centro Histórico de Quito con base en el Plan Maestro de

23. Global Universal Design Commission, Inc., (GUDC), una corporación sin fines de lucro se estableció para desarrollar estándares de Diseño Universal (UD) para edificios, productos y servicios. Actualmente, GUDC está desarrollando estándares de consenso voluntario UD para edificios comerciales, que ampliarán el acceso a los edificios para todas las personas, independientemente de su estatura física y sus capacidades variables. Las normas aprobadas de UD guiarán a las corporaciones y entidades gubernamentales en la creación de instalaciones sin barreras, proporcionando a diversos usuarios acceso a comercio, servicios públicos, entretenimiento y oportunidades de empleo. Véase en: <http://www.globaluniversaldesign.org/>

Movilidad del DMQ 2009-2025<sup>24</sup>, y al diagnóstico integral y multisistémico del CHQ realizado por el IMP durante el 2016. Finalmente se elaboró el Plan Operativo para la gestión de vías peatonales a implementarse para lograr con el objetivo de la denominada movilidad sostenible del CHQ y cambiar la realidad del Centro, es decir, volverlo más atractivo para que la gente viva en este sector. Para esto se diseñó el cuarto eje del plan que es reducir la vulnerabilidad de las edificaciones patrimoniales e incentivar la residencialidad.

A pesar de aquello, según un estudio de la fundación Procodis<sup>25</sup>, que enfoca su atención a la promoción y comunicación de las discapacidades, tomando en cuenta que el 14% de las personas con discapacidad en el país viven en Quito, el CHQ efectivamente figura como una de las zonas donde hay más obstáculos para las personas con discapacidad. Su representante, Walker Verdesoto, señala que toda la ciudad, pero especialmente el área del Centro Histórico está diseñada para priorizar la accesibilidad del vehículo. Las ordenanzas municipales sobre discapacidades quedan en generalidades, puesto que no especifican mecanismos ni parámetros para facilitar el acceso la ciudad.

- Regula tu barrio

La Unidad Especial 'Regula tu Barrio', del Municipio de Quito, tramita los procesos de regularización barrial y estipula tres procesos que definen su metodología: técnico, jurídico y social. El objetivo general de la Unidad Especial Regula tu Barrio es otorgar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores a través de la regularización de asentamientos de interés social.

24. Documento producido desde el 12 de julio hasta el 23 de septiembre de 2008 en 25 foros, talleres y mesas de diálogo. Busca la incorporación de un enfoque y visión integral que supere el concepto de transporte y lo ubique como componente del desarrollo humano en conjunto con la participación ciudadana como uno de sus principales pilares. Véase en <https://en.calameo.com/read/000006297102a6f33ba37>. Visitado el 14 de julio de 2020.

25. PROCODIS es la primera promotora de comunicadores sociales con discapacidad en su diversidad, que busca a través de los medios de comunicación, informar, difundir y sensibilizar sobre la discapacidad como una realidad, tanto de las personas que viven con ella, como de las que no la tengan, se desenvuelven en un mundo cada vez más globalizado donde su presencia es innegable. Véase en: <https://ciespal.org/ciespal-firmo-convenio-con-la-promotora-de-comunicadores-con-discapacidad-visual-fundacion-procodis/>. Visitado el 22 de julio de 2020.

De la misma forma, planifica el uso y la conservación de áreas naturales, áreas de protección ecológica y el ordenamiento vial. Esta Unidad Especial es la encargada de determinar los lineamientos correspondientes ordenamiento, uso y ocupación de suelo se establezcan en el Plan de Desarrollo Territorial de Quito, en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, en las Normas de Arquitectura y Urbanismo, y en las ordenanzas que contengan normas sobre uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano, en coordinación con las administraciones zonales correspondientes de acuerdo a su circunscripción territorial.

## CONCLUSIONES

1. Los DDHH implican una pluralidad de actores que son reflejo de la existencia de varias realidades con particularidades propias que buscan convivir y desarrollarse en el marco de un Estado de derecho que, todos esperan, tenga una clara percepción del "otro" como alguien que no perturba si no que necesita ser reconocido como símbolo de justicia y libertad. Sin embargo, la constante homogenización ha logrado interiorizar estereotipos fuera de los cuales no se concibe la idea de un individuo que no responda a la cultura dominante. Ejemplo de ello es el papel que desempeñan las marcadas clases sociales en países como Ecuador que han convertido el reconocimiento y disfrute de los derechos en un factor de exclusión y discriminación, en un privilegio de estatus que se contrapone a fuentes normativas, como la Constitución de la República del Ecuador, que proclaman universalidad e igualdad de los derechos fundamentales pero que no dicen que esta aura de libertad depende del poder adquisitivo suficiente que pueda protegernos frente a las prácticas criminales y depredadoras de la redistribución de la riqueza.

2. Los procesos migratorios, de urbanización y de privatización del espacio público traen consigo la necesidad de reconocimiento de nuevos derechos antes ignorados pues su ausencia ha limitado el ejercicio de varios de ellos como el derecho a la ciudad. La Carta de Atenas busca la creación de nuevos espacios por razones funcionales e higiénicas y exige que las personas sean capaces de habitar en la ciudad. Aun así, la materialización del derecho a la ciudad responde únicamente a una sociedad globalizada en la que la creciente urbanización reconoce únicamente parámetros generalizados a priori que excluyen

por completo la diferencia. Un hermoso Centro Histórico de Quito completamente plagado de barreras lo evidencia, colocando a las personas con discapacidad, adultos mayores, niños, etc. como actores externos privados de espacios sustentables, equitativos y democráticos que les inviten a participar.

3. En la Constitución de 2008 el Ecuador se consagra como un estado constitucional de derechos basado en un sistema de garantías y dispone que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades; bajo este principio el Ecuador reconoce la igualdad formal y material. Una vez culminado el presente proyecto se visualiza la falta de momentos heterogéneos donde se abran espacios de discusión sobre las diferencias y conflictos; y se confronten democráticamente varias visiones de ciudad desde las diferentes identidades. Idealmente, de este confrontamiento pueden surgir consensos positivos de solidaridad entre grupos de la ciudad que dejen de lado al reconocimiento de estereotipos como un concepto, idea o modelo de imagen que se le atribuye a las personas o grupos sociales. Por esta razón se necesita dejar de lado el antiguo modelo paternalista en el cual la administración de turno es la única encargada de resolver los problemas de los administrados sin escuchar los intereses de los ciudadanos y ante estos retos se exigen nuevas respuestas políticas.

4. La vida urbana actualmente visualiza a la ciudad como fuente de privación, transformándola, como consecuencia, en el lugar de la expresión de los conflictos. Así se visualizan las injusticias que se viven en las calles y que van, poco a poco, ganando formas variadas de lucha que se materializan en movimientos sociales que se manifiestan públicamente. Frente a esta realidad, los gobiernos no pueden basar su legitimidad solo por haber sido elegidos en las urnas, sino ratificarla demostrando competencia para afrontar y resolver las cuestiones que preocupan a los ciudadanos que mandan respuestas a los problemas cotidianos. Las transformaciones sociales, culturales y económicas requieren flexibilidad y capacidad de adaptación de las políticas públicas para ser eficaces.

5. De la investigación quizás el ejemplo de mayor reflejo de la incapacidad estatal por gestionar sus recursos de forma justa es el

caso de los asentamientos irregulares en Quito que muestran otras vías de accesibilidad a la vivienda, debido a las importantes limitaciones por lograrlo a través de la vía formal. Se trata de la forma más común de acceso al suelo y vivienda en esta ciudad. Los efectos inmediatos han sido la pérdida de patrimonio, despojo, desplazamientos, conflictos en la propiedad del suelo, entre otros.

La magnitud de la “informalidad” en Quito ha sido una constante en las últimas décadas y perdura sin mayores obstáculos, lo que preocupa en términos de políticas de planificación y deja en evidencia un espejismo de inclusión que no deja de ser solo otra de las tantas gestiones estatales caracterizada por el olvido y desatención de los otros, de los más pobres.

## REFERENCIAS

### 1. FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- Acosta, G. y Burraco, M. (1998). *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, D. L.
- Aguilar, F. (ed.), (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Alcántara M. (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Ansart, (1978). *Ideologías, conflictos e poder*. Zahar.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Paidós.
- Atienza, M. (1998). *Introducción al derecho*. Fontamara.
- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías*. Corte Constitucional del Ecuador.
- Bodenheimer, E. (1979). *Teoría del derecho*. 6ª reim: Trad de Vicente Herrero. Colección Popular 60.
- Capel, H. (2003). *La cosmópolis y la ciudad*. Serbal.
- Camagni, R. (2005) *Economía urbana*. Barcelona.
- Camagni, R. (2005). El Principio de Aglomeración (o de la sinergia). Bosch.
- Casar, M. y Maldonado, C. (2010). *Formación de agenda y procesos de tomas de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política*. Fondo de Cultura Económica.
- Carrión, F., Erazo, J. (Coord.). (2016). *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*. (Primera edición). LIBRUNAM.
- Changoluisa, D. (2016). *Procedimientos para la elaboración de proyectos de investigación jurídica*. UCE.
- Díaz Díaz, E. (1998). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Taurus Pensamiento.
- Fernández, F. y otros. (1992). *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*. Dykinson.
- Garretón M. (1999). *Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales*. Universidad Arturo Prat.
- Gómez, D. (2005). *Gobernanza del desarrollo territorial sostenible: Estado de la cuestión en Europa y en España*. Ponencia presentada en el evento “Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales”, Valencia, España.
- González, J. (2002). *Derecho a la educación y ciudadanía democrática*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Gurvitch, G. (1944). *La déclaration des droits sociaux*. La Maison Française.
- Habermas, J., & Jiménez Redondo, M. (1998). *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (No. 342 342.01 H3H3).
- Habermas, J. (1998). *Ciudadanía e identidad*

- nacional. *Reflexiones sobre el futuro europeo. Facticidad y validez.*
- Kelsen, H. (1926). *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public.* Martinus Nijhoff.
  - Kooiman, J. (2003). *Gobernar en gobernanza.* En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (p: 57-81). INAP
  - Kuri, R. (Ed.). (2003). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía.* Flacso, MA Porrúa.
  - Lasswell, H. (1993). *La orientación hacia las políticas.* En: L. F. Aguilar (com:). *El estudio de las políticas públicas, vol 1.* Porrúa
  - Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad.* (Primera edición). Península.
  - Lévinas, E. (1977). *Totalidad e infinito.* Ensayo sobre la exterioridad. Sígueme.
  - Lévinas, E. (1978). *Autrement qu'être ou au-delà de l'essence.* Martinus Nijhoff.
  - Lévinas, E. (1987). *De otro modo que ser, o más allá de la esencia.* Sígueme.
  - Lévinas, E. (1991). *Ética e infinito.* La balsa de la Medusa.
  - Mans. (1979). *Los principios generales del derecho, Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos.* Bosch.
  - Massiris, Á. (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina.* UPTC, Grupo Imprenta.
  - Matteucci, N. (1986) *Verbete: Soberanía.* En: Norberto Bobbio et al. *Diccionario poráneo.* UnB.
  - Megino, C. (2011). *Edición crítica, traducción y comentario del diálogo " Sobre la filosofía" de Aristóteles.* Universidad Complutense de Madrid.
  - Méndez, R. y Molinero, F. (coord.). (1993). *Geografía de España.* Ariel.
  - Meny, Y. y Thoenig J. (1992). *Las políticas públicas.* F. Morata (trad.). Ariel.
  - Mokate, K. (2002). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* INDES.
  - Noguera, A. (2015). *Los derechos de participación en Ecuador siete años después de la aprobación de la constitución: de derechos constituyentes a derechos constitucionales.* Estudios de Derecho.
  - Ordoñez-Matamoros, G., Tadlaqui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L., y Calderón- Peña, G., (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.* Universidad Externado de Colombia.
  - Peces-Barba, G., de Asis Roig, R., Liesa, C. R. F., & Cascon, A. L. (1995). *Curso de derechos fundamentales: teoría general.* Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas.
  - Pérez I. y Durántez B. (2008). *La agencia de evaluación y calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas.* Instituto de Estudios Fiscales.
  - Prieto, L. (2010). *Los derechos sociales como derechos fundamentales.* Debate.
  - Rawls, J. (1996). *El liberalismo político.* Critica.
  - (2003), a *Theory of Justice.* Rev. Ed. Cambridge, Mass., Harvar University Press.
  - Rawls, J. (2001). *El derecho de gentes y Una revisión de la idea de razón pública.* (H. Valencia Villa, Trad.). Paidós.
  - Roth A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora.
  - Thoenig, J. C. (1997). *Política pública y acción pública.* Gestión y Política Pública, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997.
  - Todorov, T. (1987). *La conquista de América: el problema del otro.* Siglo XXI Editores.
  - Villegas, G. (2010). *La igualdad y la equidad: dos conceptos clave en la agenda de trabajo de los profesionales de la familia.* Universidad de Caldas.
  - Villoro, L. (1997). *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política.* Fondo de Cultura Económica, El Colegio Nacional.

## 2. FUENTES DIGITALES

- Arriola, C. (1994). *¿Qué es la democracia?* Editorial Miguel Ángel Porrúa. <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/72937>
- Borja, R. (2018). *Territorio. Enciclopedia de la política*. Quito: Ecuador. Recuperado de: <https://www.encyclopediadelapolitica.org/territorio/>
- Fau, M. (2011). John Locke: *clásicos resumidos*. Buenos Aires, Argentina, Argentina: La Bisagra. Recuperado: <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/ereader/uax/76836?page=37>
- Fernández, J. (2014). *Un Estado global para un mundo plural*. Biblioteca Nueva. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/en/ereader/uax/122003?page=81>.
- Ferrajoli, L. (2013). *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*. Madrid, España: Editorial Trotta, S.A. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/ereader/uax/61302?page=1>
- Guzmán, C. y Angarita, N. (2015). *Las políticas públicas: cuadernos de notas*. Barranquilla, Universidad del Norte. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/ereader/uax/116612?page=7>.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/en/lc/uax/titulos/49683>.
- Hierro, L. (2005). *La eficacia de las normas jurídicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/48275>.
- Jaume, J. y Puyuelo, M. (2011). *Mobiliario urbano: diseño y accesibilidad*. Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/54067>
- Kluckhohn, C. y Mowrer, O. (1944), *Culture and personality: a conceptual scheme*. *American Anthropologist*, 46: 1-29. doi:10.1525/aa.1944.46.1.02a00020
- Olivé, L. y del Val, J. (2004). *Interculturalismo y justicia social*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/74421>
- Rousseau, J. y Sevilla, S. (Ed.). (2014). *Contrato social*. Biblioteca Nueva. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/111531>.
- Soberanes, J. (2012). *Los principios generales del derecho en México: un ensayo histórico*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/73084>
- Viveros, F. (2015). *Alteridad familiar: una lectura desde Emmanuel Lévinas*. Medellín, Colombia: Universidad Católica Luis Amigó. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/lc/uax/titulos/71119>.
- Wolkmer, A. C. (2018). *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho* (2a. ed.). Madrid, España: Dykinson. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/es/ereader/uax/59022?page=144>.
- Zaragoza, E. (2017). *Ética y derechos humanos*. IURE Editores. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.uax.es/en/lc/uax/titulos/40223>

## 3. FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Díaz, S. C. C. (2017). Declaración universal de derechos humanos emergentes, una lectura orientada desde el sujeto. *Heurística: revista digital de historia de la educación*, (20), 1- 22.
- Corporación Instituto de la Ciudad, (2009). *Quito desarrollo para la gente: Región, gestión, ambiente, economía y participación*.

(Primera edición). Quito: Instituto de la Ciudad.

- Corporación Instituto de la Ciudad de Quito (2009). *Quito, desarrollo para la gente. Tomo I*. Quito: Ediciones continentes
- Corporación Instituto de la Ciudad, (2009). *Quito desarrollo para la gente: Metrópolis, dinámicas, actores e indicadores. (Primera edición)*. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Corporación Instituto de la Ciudad, (2009). *Quito, un caleidoscopio de percepciones – midiendo la calidad de vida- (Primera edición)*. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Corporación Instituto de la Ciudad, (2014). *Más allá de las fronteras: la población urbana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito. (Primera edición)*. Quito: ACNUR
- Urteaga E. (2009). Las políticas de discriminación positiva. *Revista de Estudios Políticos* (146), 181-213. ISSN: 0048-7694.
- Verweij, L. (2006). Espacios públicos ¿más públicos o privados que nunca? *Experimenta* N° 55

#### 4. FUENTES NORMATIVAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Do: Recuperado de: [http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948declaracionUniversal.htm?gclid=CjwKCAjw4avaBRBPEiwA\\_ZetYrAAgFhWQ\\_myD53cJi2rfdLu1Pk7\\_uv cXy9dbSFdIKN0mhKh4YvsxoCmvAQA vD\\_BwE](http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948declaracionUniversal.htm?gclid=CjwKCAjw4avaBRBPEiwA_ZetYrAAgFhWQ_myD53cJi2rfdLu1Pk7_uv cXy9dbSFdIKN0mhKh4YvsxoCmvAQA vD_BwE).
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Decreto Ejecutivo 37, Registro

Oficial 101 de 24-ene.-1969

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos / Pacto de San José*, Acuerdo Ministerial 202, Registro Oficial 801 de 06-ago.-1984
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. (2005). Habitat International Coalition
- CEPAL, N. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). [Reformada] 1ra Ed. Ediciones Legales.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Registro Oficial Suplemento 306, de 22 de octubre de 2016.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2016) Registro Oficial Suplemento 790, de 5 de julio de 2016
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Registro Oficial Suplemento 175, de 20 de abril de 2010
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2004). *Plan Equinoccio 21, Quito hacia el 2025. Plan Estratégico del DMQ*. Quito: Ecuador
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2006-2010*. Quito. FLACSO. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39691.pdf>