

Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas

Social Construction of Target Groups in Urban Financial Policies: An Analysis from the Policy Design Approach

Katia Barros Esquivel

Magíster en Estudios Urbanos con mención en Políticas y Planificación del Territorio. FLACSO - Ecuador.
Katiaba_94@hotmail.com

Resumen

Este artículo analiza cómo el contexto del asunto incide en la construcción social de los grupos meta en la política de financiamiento del desarrollo urbano orientada al aumento de suelo para vivienda asequible en Quito-Ecuador. Utilizando el marco analítico de la construcción social del diseño de políticas, se evidencia que esta política no es neutral, sino que reproduce relaciones de poder. Los grupos inmobiliarios son contruidos como “contendientes”, es decir que poseen poder, pero su legitimidad es ambigua; se les imponen cargas, pero también se les permite decidir cómo y dónde cumplirlas. En contraste, los beneficiarios de vivienda son vistos como grupos “dependientes”, con imagen positiva pero sin influencia en el diseño, sus beneficios son limitados y condicionales. Se concluye que la política refleja jerarquías simbólicas preexistentes y distribuye beneficios y cargas según construcciones socia-

Fecha de recepción:

4.6.25

Fecha de aceptación:

8.10.25

les. Este enfoque permite visibilizar desigualdades y propone repensar políticas más justas y participativas.

Palabras clave: política urbana – diseño de políticas – vivienda asequible – grupos meta – Quito.

Abstract

This article examines how issue context shapes the social construction of target groups within urban development financial policy aimed at increasing land for affordable housing in Quito. Based on the policy design social construction framework, it reveals that the policy is not neutral but reflects and reinforces power dynamics. Real estate developers are constructed as “contenders”: powerful but publicly contested actors who face formal burdens yet enjoy decision-making privileges. In contrast, affordable housing beneficiaries are seen as “dependents”: positively viewed yet powerless, receiving limited and conditional benefits. The policy design reproduces symbolic hierarchies and allocates burdens and benefits based on socially constructed roles. This perspective highlights underlying inequalities and offers insights for more just and participatory urban policy.

Keywords: urban policy - policy design - affordable housing - target groups - Quito.

Introducción

La motivación de las políticas de vivienda asequible responde a diversas problemáticas de las ciudades actuales, la afectación del precio o alquiler de viviendas por la constante construcción inmobiliaria y la incapacidad de los más vulnerables de pagar por los costos de la tierra en sectores consolidados (Clichevsky, 2000), que se configura alrededor de un ciclo constante de

- i) nuevas unidades;
- ii) exigencia alta de alquileres;

- iii) cambio de residentes a aquellos que puedan pagar;
- iv) creación de mayor demanda de trabajadores;
- v) mayor demanda de vivienda; y,
- vi) incremento de los costos de la vivienda (Jacobus, 2019).

Como primera respuesta a esta dinámica la oferta de vivienda social se ha desplazado hacia las periferias, generando procesos de fragmentación espacial, segregación residencial y crecimiento de las periferias urbanas. Para combatir esta dinámica, los gobiernos están optando por implementar estrategias de gestión del suelo que aumenten la oferta de viviendas destinadas a hogares de ingresos bajos o moderados en suelo servido y accesible (Jacobus, 2019), es decir en suelo consolidado y cercano a servicios y equipamientos.

Para aumentar la oferta de suelo para vivienda asequible se han implementado políticas con variedad de instrumentos en respuesta a las diferentes condiciones y necesidades locales, como: adquisición, enajenación voluntaria, expropiación, administración de los inmuebles fiscales municipales (Furtado & Acosta, 2020) compensación de costos con incentivos como reducción de impuestos, aumento de la edificabilidad o derecho a construir en densidades más altas, a través del accionar y vinculación del sector público y privado (financiación del desarrollo). Esta última es el sector en el que se centra esta investigación; y que en el campo del urbanismo y el derecho urbanístico se enmarca en lo que es la “gestión del suelo”.

Abordar esta política de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de la oferta de suelo para vivienda asequible implica reconocer que las decisiones de diseño no se limitan a criterios técnicos/económicos, sino que se estructuran en función de construcciones sociales sobre quiénes merecen acceder a beneficios o asumir cargas. Desde la teoría de los grupos meta, ello se traduce en la diferenciación de trato hacia actores como los beneficiarios de vivienda y los grupos inmobiliarios, cuyas posiciones dentro del diseño reflejan jerarquías simbólicas y relaciones de poder institucionalizadas. Explorar cómo se configuran estos significados y cómo se traducen en instrumentos concretos permite problematizar de forma más crítica la política urbana desde el enfoque del diseño de políticas públicas.

1.1 Pregunta de investigación

¿Cómo influye el contexto del asunto en el proceso de construcción social de los grupos meta en la política de financiamiento de desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible en Quito-Ecuador?

1.2 Hipótesis

El contexto del asunto se refiere al entorno amplio -histórico, institucional, social y político- que influye en cómo se construyen socialmente los problemas públicos. Incluye las ideas dominantes sobre qué es un “problema”, las imágenes y estereotipos asociados a los grupos involucrados, la tradición institucional que ha moldeado decisiones previas, los valores sociales en disputa y las dinámicas de poder presentes (Ingram, Schneider, y DeLeon, 2007). Enmarca las disposiciones del diseño de la política respecto de las cargas y beneficios de los grupos meta, evidenciados en los instrumentos de autoridad y nodalidad de la política pública.

En ese sentido, se plantea el objetivo de analizar cómo el contexto del asunto enmarca las disposiciones y la dinámica para el diseño de la política pública de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible. Para lograr esto, se han planteado los siguientes objetivos específicos: (1) analizar las narrativas predominantes en el discurso mediático de los grupos inmobiliarios y de los grupos beneficiarios de vivienda de interés social (VIS); (2) analizar la distribución de cargas y beneficios asignados a estos grupos meta; (3) analizar los instrumentos de autoridad y nodalidad del diseño de la política pública.

Los instrumentos de nodalidad y de autoridad son herramientas clave en el diseño de políticas públicas. Los primeros se basan en el control y difusión de la información; a través de ellos, el Estado busca influir en las decisiones y comportamientos de actores sociales mediante el uso estratégico de conocimientos, datos y comunicaciones, como ocurre con campañas informativas, lineamientos técnicos o boletines institucionales. En contraste, los instrumentos de autoridad se fundamentan en el poder legal del Estado para establecer normas, imponer obligaciones o aplicar sanciones; su función es ordenar, permitir o restringir acciones mediante leyes, reglamentos, permisos o prohibiciones. Mientras los instrumentos de nodalidad apelan a la persuasión y el conocimiento, los de autoridad operan a través de la coerción legítima, evidenciando distintas formas de ejercer poder y direccionar conductas dentro del campo de la política pública.

1.3 Marco teórico-analítico

Esta investigación se sitúa en el enfoque del diseño de políticas públicas, con el propósito central de analizar cómo se produce la construcción social de los grupos meta, entendidos como el resultado de procesos analíticos e interacciones entre actores. En este sentido, el diseño funciona como una lente interpretativa que permite interrogar cómo se configuran estos grupos, entendiendo quiénes intervienen, qué factores influyen, cuáles son las estructuras institucionales y discursos que inciden, y cómo estos elementos se traducen en los contenidos de política. De ahí la importancia de considerar las dinámicas cognitivas, los actores involu-

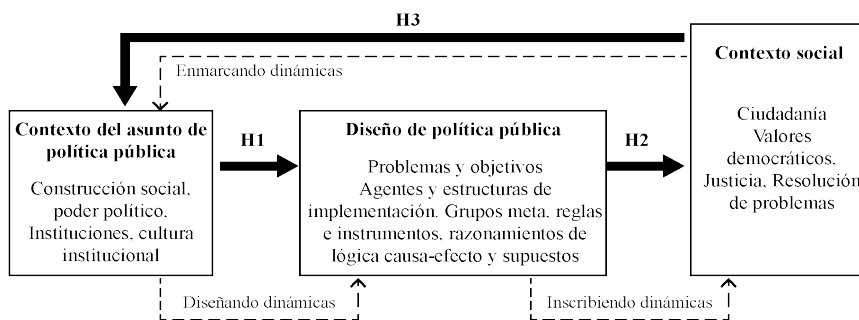
crados y los componentes contextuales como determinantes en la conformación social de los grupos dentro del diseño de las políticas (Fontaine et al., 2020; Schneider & Ingram, 1997).

En este contexto, se recurre al marco analítico de la construcción social del diseño de políticas públicas de Ingram y Schneider, el cual sostiene que toda política pública conlleva juicios morales, simbólicos y sociales sobre los grupos a los que se dirige. Por ello, las políticas no solo distribuyen recursos, sino que también asignan significados, refuerzan imaginarios colectivos y configuran formas específicas de ciudadanía.

Manosalvas y Rave Restrepo (2022) proponen tres dimensiones analíticas interrelacionadas: primero, el contexto del asunto de política, que es donde operan las construcciones sociales, las reglas institucionales y las relaciones de poder; segundo, el diseño de la política, que de manera muy resumida son los instrumentos, actores, reglas y justificaciones; y tercero, el contexto social general, que es donde circulan discursos, estereotipos y narrativas colectivas.

Estas dimensiones están conectadas por mecanismos no lineales temporalmente, sino a partir de interacciones constantes de *feedback* al modificar acciones ya realizadas, y de *feedforward*, en el sentido de mejorar acciones futuras. Estas interacciones permiten analizar H1 cómo los significados sociales entran al diseño; H2 cómo las políticas afectan, a su vez, la cultura política y la experiencia ciudadana; o H3 cómo el contexto social enmarca las dinámicas contextuales del auto específico (ver figura 1).

Figura 1. Diagrama general del marco analítico de Ingram y Schneider



Fuente: adaptado de Manosalvas y Rave Restrepo (2022).

Uno de los pilares centrales del enfoque es la idea de que los grupos destinatarios o poblaciones objetivo, no son definidos técnicamente a partir de criterios como características demográficas o socioeconómicas, sino que son construidos socialmente a través de dis-

cursos políticos, representaciones culturales y percepciones públicas; y que estas construcciones sociales pueden sintetizarse en dos dimensiones principales: 1) la imagen social del grupo (positiva o negativa) y 2) su poder político (alto o bajo) (Schneider e Ingram, 1997).

En esta lógica, estos autores proponen cuatro categorías:

- i) los aventajados, que combinan poder y valoración positiva, por lo que suelen recibir beneficios visibles y legítimos;
- ii) los contendientes, que poseen poder pero tienen imagen negativa, por lo que suelen recibir beneficios ocultos o sanciones simbólicas;
- iii) los dependientes, que son vistos positivamente pero tienen poco poder, por lo que acceden a ayudas limitadas y paternalistas; iv) los desviados que carecen de poder y cargan con una imagen negativa, por lo que son objeto de políticas punitivas y exclusión (ver tabla 1).

Tabla 1. Construcción social de los grupos meta

| Tipo de grupo | Imagen | Poder | Ejemplo | Tratamiento típico |
|-------------------------------------|----------|-------|----------------------------------|---|
| Aventajados (<i>Advantaged</i>) | Positiva | Alto | Empresarios, veteranos | Beneficios visibles y legítimos |
| Contendientes (<i>Contenders</i>) | Negativa | Alto | Corporaciones, élites | Beneficios ocultos y sanciones simbólicas |
| Dependientes (<i>Dependents</i>) | Positiva | Bajo | Niños, personas con discapacidad | Ayuda paternalista y condicional |
| Desviados (<i>Deviant</i> s) | Negativa | Bajo | Presos, personas sin hogar | Castigos visibles y exclusión |

Fuente: Schneider y Ingram (1997); Ingram, Schneider, y DeLeon (2007)

Ingram, Schneider, y DeLeon (2007) subrayan que las políticas tienen consecuencias tanto materiales como simbólicas, que los instrumentos que se eligen (subsidios, regulaciones, sanciones) y la forma en que se implementan (condicionalidades, visibilidad, lenguaje) envían mensajes sobre el estatus moral de los grupos y sobre su relación con el Estado.

2. Estrategia Metodológica

Se hace uso del Modelo de Construcción Social (MDCS) posicionando al diseño como un resultado, es decir como variable dependiente de la dinámica en la que se configura

el contexto del asunto (variable independiente). Esto significa que las características del diseño, tales como los objetivos, herramientas, reglas, criterios de elegibilidad, distribución de beneficios y cargas, no aparecen de manera neutra o aislada, sino que están determinadas por cómo el entorno social, político, institucional, histórico y discursivo define el problema y construye socialmente a los grupos involucrados. Para ello, se implementa una estrategia metodológica con enfoque cualitativo y con base en la teoría interpretativista, cuya finalidad es entender a los hechos como se manifiestan en la realidad, sin estar medidas por interpretaciones teóricas subjetivas (Strauss & Corbin, 2016). Desde este enfoque, se busca interpretar los “pensamientos, sentimientos y acciones” de los participantes dentro del contexto en que ocurren, apoyándose para lograrlo en la teoría interpretativa, que funciona como una guía que orienta el proceso investigativo con la formulación de preguntas concretas que conducen a una comprensión más profunda del comportamiento de los sujetos estudiados (Kau y Chung, 2023: 47).

A partir de la teoría de Seawright y Gerring (2008), que establecen siete métodos de análisis para una óptima selección de casos (típico, diverso, extremo, desviado, influyente, más similar y más diferente), se hace uso del método de caso típico o representativo; como su nombre lo señala, se centra en encontrar un caso típico de un determinado fenómeno para que el investigador pueda explorar a profundidad los mecanismos causales que influyen en esa determinada estructura. Este tipo de caso es representativo dada su relación especificada; para ello, los investigadores pueden seleccionar al azar de un universo de casos que sean representativos del fenómeno de estudio.

En Ecuador la política de financiamiento de desarrollo urbano se puede aplicar a nivel municipal, por la competencia que tienen los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales de regular el uso y ocupación del suelo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). En este contexto, para la selección de caso típico, se eligen los GAD que tienen más de 50 mil habitantes, considerando que, según la ley, para estos GAD es obligatoria la aplicación de determinados instrumentos de gestión del suelo. De este primer filtro, se identifican aquellos que han establecido edificabilidad máxima y unidades de actuación urbanística en los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). De este universo se escoge aleatoriamente un caso, que para este estudio corresponde al GAD municipal del Distrito Metropolitano de Quito (GADMMDMQ).

Se identifican tres objetos/relaciones a observar

- i) el grupo meta de las inmobiliarias;
- ii) el grupo meta de los beneficiarios de VIS;
- iii) el diseño de política desde los instrumentos, que

a partir del análisis documental y de medios como técnicas de recolección de datos, se analizan con rastreo de patrones en el sistema Nvivo, la identificación y comprensión de negociaciones directas e indirectas y asignación de cargas y beneficios.

Tabla 2. Componentes de la acción situación

| Aspectos a observar | Técnica de recolección de datos | Fuentes | Procesos de análisis |
|--|---------------------------------|--|--|
| Los grupos inmobiliarios Observables: elementos en el contexto del asunto | Análisis documental y de medios | Análisis de instrumentos de autoridad: Normativa urbanística - PUGS Análisis de narrativas y discursos: instrumentos de nodalidad Medios de comunicación | Nvivo: - Rastreo de patrones - Verificación de palabras clave - Análisis de frecuencias |
| Los beneficiarios de VIS Observables: elementos en el contexto del asunto | Análisis documental y de medios | Análisis de narrativas y discursos: instrumentos de nodalidad e instrumentos de autoridad normativa urbanística Medios de comunicación | Rastreo de patrones con Nvivo Verificación de palabras clave |
| Diseño de la política pública | Análisis documental | Legislación Urbana Nacional Política Urbana Nacional Política GADM DMQ Instrumentos de nodalidad, autoridad y tesoro (COD) | Rastreo de patrones con Nvivo Verificación de palabras clave |

3. Desarrollo de la investigación

3.1 Contexto sectorial de la política pública

En las últimas décadas la planificación urbana ha experimentado importantes progresos que han favorecido de manera notable el desarrollo a nivel local. En este contexto, los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos complementarios se han consolidado como elementos clave para fortalecer la gobernabilidad y promover la sostenibilidad en las ciudades (Arboleda 2017, 39). En Ecuador, desde la actual Constitución de la República (2008), los gobiernos locales del nivel municipal tienen la competencia exclusiva de planificar el desarrollo y ordenar el territorio, con especial énfasis en regular el uso y ocupación del suelo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), y desde la promulgación en el 2016 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) se establecen a nivel nacional directrices que guían este ejercicio, entre las que se puede destacar los siguientes, que sirven para enmarcar este caso de estudio:

- **Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS)** - son los principales instrumentos, que forman parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con jerarquía de reglamento, es decir de obligatoria observancia y aplicación, en los que se establecen las normas de uso, ocupación, gestión y transformación del suelo (Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, 2020).

- **Edificabilidad** - corresponde al “volumen edificable o capacidad de aprovechamiento constructivo”, que puede ser básica, cuando la capacidad de construcción no requiere que el constructor o inmobiliaria dé una contraprestación; y máxima, cuando para alcanzar esta mayor edificabilidad se debe realizar una contraprestación, concesión o pago.

- **Aumento de suelo** - se refiere al proceso de aumentar la edificabilidad o número de pisos que un desarrollador o constructor puede realizar en un predio determinado, y que resulta de cambiar la norma urbanística.

- **Concesión onerosa de derechos (COD)** - es el instrumento de financiamiento de desarrollo urbano que permite que la sociedad participe de los “beneficios económicos producidos por la planificación”; existen distintos tipos de COD, en este caso se centrará en la definida por mayor aprovechamiento constructivo, es decir el mecanismo que determina como un particular pagará por aumento de edificabilidad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

- **Exoneración de pago** - corresponde a eximir el pago efectivo por el aumento de edificabilidad cuando el desarrollador o constructor cumple con otros requisitos como construir vivienda social o equipamientos, y corresponde a un pago en especie.

En los PUGS se establecen geográficamente las zonas que tienen edificabilidad máxima, es decir, las zonas en las que los grupos inmobiliarios pueden hacer un pago por mayor

aprovechamiento, y por lo tanto aplicar la COD. Estas zonas o polígonos se definen como Polígonos de Intervención Territorial (PIT) y se plantean alrededor de los nodos metropolitanos y de alta dinámica urbana.

3.2. Narrativas predominantes en el discurso mediático de los grupos inmobiliarios y de los grupos beneficiarios

Los grupos inmobiliarios o constructores

Desde el discurso institucional, a partir del análisis de frecuencias de instrumentos de nodalidad o información (boletines Quito informa) e instrumentos de autoridad del GADM DMQ (PUGS y Apéndice fórmula cálculo COD) se identifica tres categorías dominantes ancladas a la narrativa de los grupos inmobiliarios:

1. Valor o valoración - relacionado con dos aspectos, (1) el valor a pagar por concepto de concesión, donde se le coloca a los inmobiliarios como sujetos que contribuyen a la financiación de desarrollo urbano, por ser obligados al pago de valores específicos; y (2) el valor del suelo, también anclado al pago que realizan los grupos inmobiliarios que refleja una relación de dicha concesión con un valor potencial del proyecto, del suelo, de las construcciones, entre otros, reflejando tecnicidad y equidad en el cobro.

2. Fórmula - vinculado con el cálculo del valor económico que los grupos inmobiliarios deben realizar al GAD, y que representa un mecanismo técnico y normativo que impone montos económicos a pagar y obligatoriedad para regular el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

3. Aprovechamiento - se relaciona con los grupos inmobiliarios como el beneficio urbanístico adicional que estos actores obtienen cuando modifican las condiciones del suelo; es decir, el aprovechamiento urbanístico es planteado a los grupos como una oportunidad de desarrollo, pero también como un hecho generador de la obligación de pago, asegurando que los beneficios derivados del cambio normativo se distribuyan equitativamente entre actores privados y la ciudad.

En el discurso de la prensa, el análisis de frecuencias identifica categorías dominantes ancladas a los grupos inmobiliarios:

1. Contraloría – se relaciona con los grupos inmobiliarios en tanto que representa el órgano de control que ha auditado los procedimientos mediante los cuales han accedido a beneficios urbanísticos, como el incremento de pisos. Esta categoría posiciona a los grupos inmobiliarios como sujetos cuestionados por los permisos a los que han accedido, revelando una tensión entre los intereses inmobiliarios y los mecanismos de control estatal. La intervención de la Contraloría pone en entredicho la equidad y legalidad de los procesos de planificación urbana, sugiriendo que ciertos desarrollos inmobiliarios pudieron beneficiarse de una normativa “a la carta”, generando posibles perjuicios económicos para el Municipio y una ventaja injusta para algunos promotores o inmobiliarios.

2. Ciudad y proyectos – En el documento, los grupos inmobiliarios se relacionan con la ciudad como actores clave en la transformación física, económica y simbólica del territorio urbano. A través de megaproyectos, edificaciones verticales y desarrollos de gran escala que no solo modifican el paisaje urbano, sino que también inciden en el modelo de ciudad que se está construyendo, una ciudad más densa y vertical. Esta relación es ambivalente porque, por un lado, los proyectos inmobiliarios responden a las políticas municipales de densificación y renovación urbana; pero por otro, generan tensiones por sus impactos en el espacio público, el acceso a servicios, la movilidad y la equidad territorial. La ciudad se convierte en un campo de disputa entre intereses públicos y privados, donde las decisiones sobre planificación, normas de edificación y beneficios fiscales pueden favorecer la concentración del valor urbano en manos de actores inmobiliarios, muchas veces en detrimento del interés colectivo. Así, los grupos inmobiliarios no son solo desarrolladores, son también modeladores del tipo de ciudad que se produce y de quiénes pueden habitarla o beneficiarse de ella.

La construcción social de los grupos inmobiliarios y constructores evidencia que son actores influyentes que pueden obtener beneficios del Estado, pese a que su legitimidad pública puede parecer cuestionada. Así, este grupo de conformidad con Ingram, Schneider, y DeLeon (2007) se enmarca en los “contendientes” por estar asociados a imagen negativa o ambigua pero que obtienen beneficios del Estado.

Los beneficiarios de vivienda

Los beneficiarios de vivienda de interés social constituyen un grupo meta que, desde el diseño de la política pública, es construido socialmente como merecedor de apoyo estatal, aunque con una participación limitada en los procesos decisorios. Este grupo está compuesto mayoritariamente por hogares de bajos ingresos que enfrentan dificultades estructurales para acceder a suelo urbanizado en zonas consolidadas, debido al alza del valor del suelo y a la lógica excluyente del mercado inmobiliario. Desde el discurso de la prensa a partir del análisis de frecuencias se identifica estas categorías dominantes ancladas a los beneficiarios de vivienda:

1. Interés - los grupos beneficiarios se relacionan con la palabra “interés” principalmente en dos sentidos complementarios. Por un lado, se hace referencia a la *vivienda de interés social*, como categoría diseñada para atender el interés público al facilitar el acceso a la vivienda digna para personas con ingresos bajos o cargas familiares, lo que refleja un enfoque de interés colectivo y social. Por otro lado, el término aparece en el contexto de tasas de interés subsidiadas, que permiten a estos grupos acceder a créditos hipotecarios con condiciones más favorables, como cuotas bajas y plazos extensos. Así, el vínculo entre los beneficiarios y el “interés” articula tanto la política de justicia social como un mecanismo financiero que busca garantizar el derecho a la vivienda.

2. Impuesto - los grupos beneficiarios de vivienda se relacionan con la palabra “impuesto” a través de un régimen de exoneraciones y beneficios tributarios. Estos beneficiarios, si cumplen ciertos requisitos, pueden acceder a la exoneración total del impuesto predial durante los primeros cinco años y a un 50% de descuento en los cinco años

siguientes. Además, los adultos mayores propietarios de VIS tienen exenciones adicionales según su patrimonio e ingresos. Esta relación evidencia que el Estado busca aliviar la carga fiscal sobre los hogares más vulnerables, incentivando la formalización de la propiedad y el acceso sostenible a la vivienda mediante un trato tributario diferenciado.

La construcción social de los beneficiarios de vivienda se enmarca en lo que son los grupos dependientes conforme la teoría de Schneider e Ingram (1997); Ingram, Schneider, y DeLeon (2007), ya que son percibidos como merecedores de apoyo.

Tabla 3. Construcción social de los grupos meta “beneficiarios VIS y grupos inmobiliarios”

| Grupo meta | Frecuencia | Porcentaje | Relación con |
|--|------------------------|------------|------------------------------------|
| Grupos inmobiliarios visión institucional | Valor/valoración/costo | 19,6% | Valor de pago / del suelo |
| | Fórmula | 5,9% | Mecanismo técnico y normativo |
| | Aprovechamiento | 4,8% | Beneficios ocultos |
| Grupos inmobiliarios (prensa) | Contraloría | 5% | Control - tensiones |
| | Ciudad y proyectos | 15% | Desarrollo / favoritismos |
| Beneficiarios de VIS | Interés | 2% | VIS - tasas de interés subsidiaria |
| | Impuesto | 1,5% | Exoneraciones y exenciones |

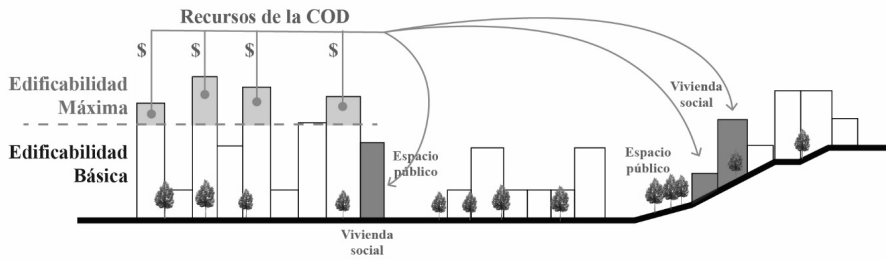
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de frecuencia a partir del software Nvivo.

En la narrativa institucional y mediática a este grupo meta se les asocia con categorías como “interés” e “impuesto”, evidenciando tanto el enfoque asistencial de la política como los mecanismos de alivio fiscal que les son asignados. No obstante, su rol en la política es esencialmente pasivo: no participan en la definición del diseño, ni deciden sobre la ubicación de sus viviendas, quedando sujetos a decisiones externas que muchas veces reproducen dinámicas de segregación espacial. Esta caracterización permite ubicarlos, conforme al enfoque de Schneider e Ingram (1997), como un grupo “dependiente”, con imagen positiva pero bajo poder político, cuyas necesidades se abordan desde un tratamiento paternalista más que desde una lógica de empoderamiento o agencia ciudadana.

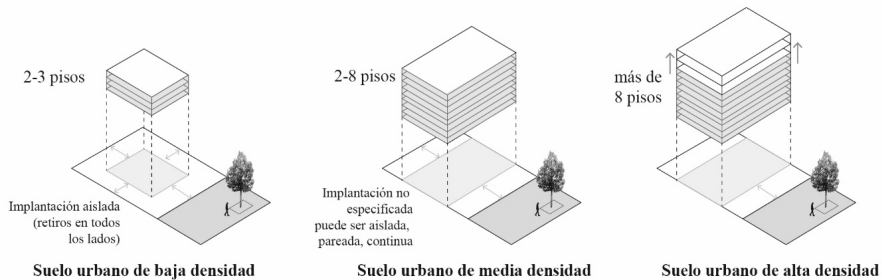
3.3 Diseño de la política pública

En Quito la política de financiación del desarrollo urbano alineado a aumentar la oferta de suelo para vivienda asequible parte del objetivo o modelo territorial deseado de promover por una parte “áreas de vivienda sostenible con huertos familiares, con muy bajos niveles de ocupación y edificabilidad, y vivienda unifamiliar” y por otra parte, en la meseta central de Quito, consolidación e incremento de edificabilidad (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021). En este contexto, se plantean para las zonas residenciales urbanas tres densidades: 1) Suelo urbano de baja densidad, con alturas de edificabilidad mayoritaria de 2 a 3 pisos, y con forma de ocupación aislada; 2) Suelo urbano de media densidad, con altura de edificabilidad entre 2 a 8 pisos; 3) Suelo urbano de alta densidad, con alturas de edificabilidad mayores a 8 pisos.

Figura 2. Funcionamiento de la política de financiamiento y aumento suelo para VIS



Densidades planteadas para zonas residenciales urbanas



Fuente: Elaboración propia con base en (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021).

Adicionalmente dentro del PUGS se plantea la posibilidad de incremento de capacidad de edificación (edificabilidad máxima) siempre que se haga uso del instrumento de Concesión Onerosa de Derechos (GAD del Distrito Metropolitano de Quito, 2021); es decir, siempre que exista un pago por ese mayor incremento. Para el efecto, se plantean condiciones y una zonificación que se direcciona a que el centro de Quito se densifique.

Beneficios y cargas

La asignación de beneficios en la política está destinada para los dos grupos meta, aunque los instrumentos de la COD no lo expresen de manera directa y explícita.

Por una parte, están los beneficiarios de la VIS, los que no se detallan en la política de financiamiento de desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible. En los instrumentos no se detallan quiénes serán los beneficiarios o cómo será su selección; no se señala ni siquiera si los beneficiarios serán elegidos en virtud de otro instrumento y ordenanza que los detalle, o si se ancla a otra política.

Por otra parte, las inmobiliarias también son grupos meta beneficiarios, pues el aumento en el aprovechamiento constructivo a través de la edificabilidad permite que accedan a la posibilidad de construir más, es decir ganar suelo, ya que por ejemplo, en un caso en el que se permita únicamente 10 pisos y en cada piso una construcción de 500m², se alcanzaría una capacidad de aprovechamiento igual a 5000m²; si se amplía a una edificabilidad de 5 pisos adicionales, el aprovechamiento constructivo aumentaría a 7500m²; es decir que el constructor consiguió 2500m² adicionales de suelo. Este análisis no se expresa explícitamente como un beneficio para los grupos constructores e inmobiliarias, pues la política tiende a centrarse en las cargas, reduciendo la importancia de señalar directamente que un inmobiliario está accediendo, en el caso del ejemplo, a 2500m² de suelo con acceso a servicios básicos, infraestructura y sistemas públicos de soporte a un bajísimo costo, en relación con lo que un suelo con dichas características y localización costaría.

Los beneficios de mayor aprovechamiento de suelo para los grupos inmobiliarios en el PUGS de Quito están centrados en el centro / centro-norte de la ciudad, donde los espacios están servidos de infraestructura básica y tienen acceso a sistemas públicos (lugares en donde se establece edificabilidad máxima).

Por otra parte, la “carga” en el planeamiento urbanístico implica todos aquellos “gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016), y estos de conformidad con la legislación nacional pueden ser pagados al GAD en dinero o en especie; ejemplos de este último se refiere a suelo urbanizado, como vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.

Para el pago en dinero, el GADMDMQ ha desarrollado una fórmula de cálculo del monto que debe ser concesionado desde la inmobiliaria al GAD:

$$COD = [Vs * Ae + VS * IR * AUV] * \beta$$

Donde:

Vs: Valor del suelo por metro cuadrado

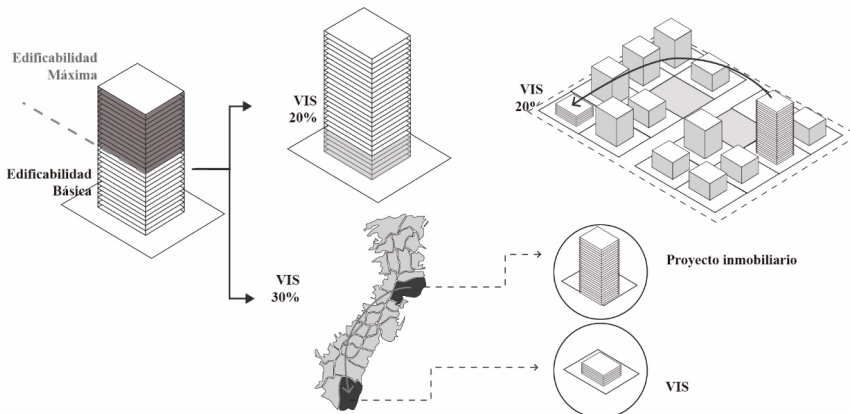
Ae: Área que abarca el incremento de edificabilidad y que requiere de una contraprestación

VS, IR y AUV: son valores por transformación del suelo o cambio de uso (otra forma de beneficio a las que pueden acceder las inmobiliarias, no objeto de este estudio particular).

β : Coeficiente de ponderación de pago que se define conforme el porcentaje de participación de DMQ en el beneficio económico producido por la planificación. Este valor se define en virtud de las áreas de valoración de los predios (Secretaría de Territorio, 2021).

Se establecen exoneraciones del pago de COD, entre otros, cuando en el proyectos de se destine 1) el 20% a VIS del área útil del proyecto; es decir localizada dentro del mismo proyecto o también dentro del polígono de intervención territorial (zona cercana); o 2) el 30% del área útil del proyecto destinado a VIS, fuera del polígono de intervención territorial donde se encuentre el proyecto (zona lejana) (GAD del DMQ 2021) (ver figura 3).

Figura 3. Exoneraciones de pago COD por generación de VIS



Fuente: Elaboración propia con base en las regulaciones del GADMDMQ

Es decir que, por una parte, se instrumenta la posibilidad de exoneración de pago cuando dentro de un mismo proyecto inmobiliario se destina un 20% a VIS, lo que evidencia un intento de combatir la segregación residencial entendida como “el grado en que dos o más grupos viven separados uno del otro, en diferentes partes del entorno urbano” (Massey y Denton 1988: 282). Esto en los casos que se cree VIS dentro de un mismo proyecto inmobiliario o dentro del mismo PIT; no obstante, el mismo instrumento señala que se cobra más (30%) por segregar a los beneficiarios de VIS, pero que existe dicha posibilidad en caso de que los inmobiliarios no quieran integrar en el proyecto a VIS.

La instrumentalización de la COD de dicha forma no solo da cuenta de la diferenciación de trato a los dos grupos meta, porque mientras a los grupos inmobiliarios se les da el poder de decisión respecto de la forma de pago (en especie o en dinero) y de exoneración por VIS, con la regulación se les permite también separar, dividir y ubicar a las personas beneficiarias de vivienda, de poder localizar geográficamente. Resulta una verdad un poco absurda señalar, pero es pertinente para evidenciar la diferenciación, que los beneficiarios de vivienda en este caso no pueden decidir sobre su vivienda, ni tampoco sobre la localización. Es decir, que tienen imagen positiva, pero carecen de capacidad para influir directamente en el diseño o implementación de políticas; reciben beneficios visibles, pero limitados y altamente condicionales (Ingram et al., 2007).

Al año 2025 se han generado por COD \$2.409.304,81 y recaudado \$1.281.956,44, es decir el 53% se ha cobrado, con 208 casos tramitados. De ello se identifica que se han invertido en desarrollo urbano \$795.485,53, en 4 proyectos:

- i) Boulevard 24 de mayo;
- ii) Espacio público Jorge Washington;
- iii) Proyecto integral la Y; y,
- iv) vivienda alquiler Jorge Washington (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2025).

Es decir, un solo proyecto de vivienda, el que es construido directamente por el GAD, no por los inmobiliarios lo que significa que en su totalidad el pago por COD es en dinero, no en especie (VIS).

4. Análisis y conclusiones

Este estudio analizó cómo el contexto del asunto influye en la construcción social de los grupos meta dentro de la política de financiamiento del desarrollo urbano y aumento de oferta de suelo para vivienda asequible en Quito. A partir del marco de la construcción social del diseño de políticas públicas (Schneider e Ingram, 1997; Ingram, Schneider y DeLeon, 2007), se evidenció que la mentada política no es neutra, ya que distribuye cargas y beneficios según representaciones sociales sobre quién merece apoyo y quién puede ser regulado.

La investigación permitió identificar que los grupos inmobiliarios son construidos socialmente como contendientes, es decir como actores con alto poder, pero con imagen pública ambigua, casi negativa. Aunque se les impone el pago de cargas mediante instrumentos como la COD, también se les concede una notable capacidad de decisión, pueden elegir cómo pagar, si integran o no vivienda social, e incluso dónde localizarla, lo que demuestra su influencia en el diseño. Estas decisiones no se hacen explícitas en el discurso institucional como beneficios, pero en la práctica lo son.

Por otro lado, los beneficiarios de VIS son construidos como dependientes, como grupos con imagen positiva, pero con bajo poder. Se los menciona como destinatarios de la política, pero no participan en su definición ni tienen capacidad para decidir sobre las condiciones o ubicación de su vivienda. Sus beneficios, como exoneraciones o tasas subsidiadas, son altamente condicionales y no garantizan un acceso efectivo ni digno. Esto confirma lo que señala el enfoque de Ingram y Schneider, de que los grupos dependientes son sujetos pasivos de políticas paternalistas que raramente fortalecen su agencia.

A partir del análisis de los instrumentos, los discursos institucionales y mediáticos, puede afirmarse que la hipótesis secundaria se cumple, el contexto del asunto, configurado por narrativas, tensiones institucionales y disputas de poder moldea claramente las disposiciones del diseño de política en relación con las cargas y beneficios asignados a los grupos meta. En otras palabras, el diseño de la política refleja y reproduce construcciones sociales preexistentes.

En definitiva, responder a la pregunta de investigación nos lleva a comprender que la política de financiamiento urbano no solo responde a lógicas técnicas de planificación, sino que se convierte en un espacio donde se definen relaciones de poder, legitimidad y ciudadanía urbana. Incorporar la perspectiva del diseño desde la construcción social permite visibilizar estas dinámicas, y ofrece una herramienta crítica para repensar políticas urbanas más justas, participativas y equitativas.

Finalmente, en virtud de las limitaciones ya señaladas de este estudio, se reconoce que no ha sido posible abordar con profundidad el mecanismo causal que conecta al contexto del asunto (variable independiente) con el diseño de política (variable dependiente). Si bien se ha evidenciado una relación entre ambos, queda pendiente explorar cómo se produce esa relación, es decir, mediante qué procesos institucionales, cognitivos o estratégicos se traduce el contexto en disposiciones concretas de diseño.

En consecuencia, se plantean como preguntas de investigación futura: ¿de qué manera opera ese mecanismo causal?, ¿qué dinámicas específicas median entre la configuración del contexto y la asignación de cargas y beneficios?, y ¿cómo influyen los actores institucionales en esta traducción? Profundizar en estas dimensiones permitirá avanzar hacia una comprensión más profunda del policy design desde una perspectiva constructivista y situada.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Metropolitana de Quito. (2025) *Concesión Onerosa de Derechos (COD)*. <https://epmhv.quito.gob.ec/cod/>

Arboleda, P. (2017) *Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997*. Medellín, Universidad EAFIT.

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008) Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008*. file:///C:/Respaldo/titulacion/referencias/constitucion_republica_ecuador_.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador (2016) *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf><http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>

Clichevsky, N. (2000) “Informalidad y segregación urbana en América Latina”. Una aproximación. En *Serie medio ambiente y desarrollo* (Número 28). CEPAL. <http://www.mendeley.com/research/sostenibilidad-y-desarrollo-sostenible-un-enfoque-sistmico/>

Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (2020) *Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020 Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los PUGS y los planes urbanísticos complementarios de los GAD municipales y metropolitanos*.

Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020) “Policy design framework”. En *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin America Oil Exporting Countries*. Lyon. Palgrave Macmillan.

Furtado, F., & Acosta, C. (2020) *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-urbanas-en-brasil-colombia-otros-paises-0>

GAD del Distrito Metropolitano de Quito (2021) *Plan de Uso y Gestión del Suelo*. GAD del Distrito METropolitano de Quito.

Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007) “La construcción social y el diseño de las políticas”. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Boukder, Co., Westview Press: 99-131.

Jacobus, R. (2019) *Inclusionary Housing. Creating and Maintaining Equitable Communities*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-briefs/inclusionary-housing>

Kau, C., & Chung, K. (2023) *Teoría Interpretativa y su relación con la investigación cualitativa*. 7, 46–52.

Manosalvas, M., & Rave Restrepo, J. C. (2022) “El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas”. *Reflexión política*, 24(49), 64–76.

Massey, D. S., & Denton, N. A. (1988) “The dimensions of residential segregation”. *Social Forces*, 67(2), 281–315.

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. Universidad de Kansas.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008) “Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options”. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Secretaría de Territorio, Hábitat. y Vivienda del Municipio de Quito (2021) *Apéndice C4 4.4 01 fórmula para el cálculo de la concesión onerosa de derechos y de los beneficios en los planes parciales y unidades de actuación urbanística*. Municipio de Quito.

Strauss, A., & Corbin, J. (2016) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.

Cómo citar este artículo:

Katia Barros Esquivel (2026) “Construcción social de grupos meta en políticas urbanas de financiamiento: Un análisis desde el enfoque en el diseño de políticas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°30: 309-329