

APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL: POLÍTICA PÚBLICA 'MISIÓN CASA PARA TODOS'

APPLICATION OF THE MULTINIVEL GOVERNANCE FRAMEWORK: PUBLIC POLICY 'MISION HOUSE FOR ALL'

Gabriela Cecilia Sulca Córdova¹

Resumen

En este artículo se busca contextualizar, desde una perspectiva teórica, la aplicación del marco de gobernanza multinivel, como metodología para el análisis multidimensional del proceso de generación de políticas públicas. Se presenta un panorama teórico, a través del análisis del concepto de gobernanza y sus relaciones con los conceptos de gobierno, gobernabilidad y capacidad estatal. La metodología utilizada es de carácter documental y descriptiva, se ha identificado elementos y relaciones mutuas en los términos gobernanza y gobernanza multinivel, así como se precisa la ejecución de la política pública en el programa 'Misión Casa Para Todos', orientada a la disminución del déficit habitacional, que está siendo implementado en el Ecuador con las dimensiones teóricas de la gobernanza multinivel. Como resultado, se presenta la visión relacional y de despliegue de la gobernanza multinivel dentro de la ejecución de la política gubernamental en el mencionado programa desde su formulación hasta la presente fecha de ejecución.

Palabras clave

Gobierno, gobernabilidad, capacidad estatal, gobernanza, gobernanza multinivel, políticas públicas.

Abstract

This article intends to contextualize from a theoretical perspective, the application of the Multilevel Governance framework as a methodology for multidimensional analysis of the process of generating public policies. A theoretical panorama is presented, through the analysis of the concept of Governance and its relations with the concepts of government, governance and state capacity. The methodology used is documentary and descriptive, because it has identified elements and mutual relations in the terms Governance and Multilevel Governance, as well as the execution of public policy in the 'House for All Mission' Program, aimed at reduction of the housing deficit, which is being implemented in Ecuador with the theoretical dimensions of Multilevel Governance. As a result, the relational and deployment vision of Multilevel Governance is presented within the execution of the government policy in the aforementioned Program from its formulation to the present date of execution.

Keywords

Government, governance, state capacity, governance, multilevel governance, public policies.

Introducción

El término *governance* empieza a utilizarse crecientemente en dos ámbitos teóricos diferentes: en el ámbito general de la teoría social, para hacer referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social (jerarquía, mercado, comunidad, organizaciones); y en el ámbito de la política internacional, y poco después también en la política nacional, para hacer referencia a la regulación no-jerárquica y no exclusivamente estatal (Mayntz, 2006).

La visión Estado céntrica del origen del concepto de gobernanza, determina que las actuaciones políticas están siempre ligadas al Estado, como el núcleo central que posee las capacidades para la resolución de problemas económicos sociales, bajo este enfoque surge el interrogante ¿qué requieren los gobiernos para gobernar?

Si el concepto de gobernabilidad centra su atención en la capacidad directiva del gobierno un gobierno capaz es suficiente, la gobernanza es un concepto que lo trasciende (posgubernamental), fundamentándose en la crítica de un gobierno capaz es insuficiente, lo que implica una mirada a un nuevo proceso directivo, que trabaja con las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales (Aguilar, 2008).

La presente investigación es de carácter documental, permite indagar y señalar los términos gobernanza y gobernanza multinivel, identificando sus elementos y relaciones mutuas. También es descriptiva, por cuanto precisa la ejecución de la política pública relacionada al programa Misión Casa Para Todos que está siendo implementado en el Ecuador para la disminución del déficit habitacional, con las dimensiones teóricas de la gobernanza multinivel.

Así, el objetivo de este estudio es proporcionar una visión relacional y de despliegue de la gobernanza multinivel dentro de la

ejecución de la política gubernamental en el mencionado programa desde su formulación hasta la presente fecha de ejecución.

Marco teórico y metodológico

Gobernanza

Para contextualizar el término gobernanza multinivel en el marco de formulación de las políticas públicas, es necesario presentar su génesis en la gobernanza, hecho generador de otros términos concurrentes como son: gobierno, gobernabilidad y capacidad estatal.

Gobernanza aparece paralelamente con la evolución de las actuaciones políticas del Estado, articulándose en sus capacidades que le permitan resolver los problemas económicos y sociales, para los años ochenta con el surgimiento de nuevos modelos políticos, los Estados reformulan su actuación y orientan su mirada a estructuras socio céntricas, incorporando a la sociedad civil en la resolución de conflictos que surgen de problemas relacionados con el gobierno y su capacidad de gobernar (Ziccardi, 2004).

El término 'gobierno' se referirá a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo que ejerce. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y hacer que se cumplan; así se entenderá que gobierno se refiere a los procesos oficiales e institucionales que interviene en el plano del Estado para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva (Stoker, 1998).

Hilderbrand y Grindle (1997, citado en Repetto, 2003) relaciona a las 'capacidades estatales' como "un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas". Estas habilidades son aquellas capacidades que el Estado desarrolla para la implementación de las políticas públicas,

que constituyen los recursos administrativos, técnicos, políticos e institucionales requeridos para la resolución de problemas de la sociedad.

La 'governabilidad' se enfocará al conjunto de instrumentos y capacidades que dispone el Estado para gobernar. Centra su atención en la capacidad directiva del gobierno, en cómo preservarla, no perderla, recuperarla o incrementarla, sustentando el supuesto que el gobierno es capaz de gobernar a la sociedad. Así en este nuevo modelo de gobierno, la participación de la sociedad civil asiste al Estado en la mejora de las capacidades estatales y en la resolución de conflictos de tipo social (Aguilar, 2010).

La gobernanza como perspectiva de la administración pública

La gobernanza, constituye un modelo de gobierno heterárquico, es decir un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado; en el que se destaca la gestión relacional, a través de la interacción de los gobiernos, las administraciones públicas y actores no gubernamentales, en la hechura de las políticas públicas; se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas (Zurbriggen, 2011). Esta nueva perspectiva abarca todo el proceso de elaboración de las políticas públicas, desde su formulación, programación e implementación, hasta su evaluación final (Delgado, 2009).

En esta heterarquía el termino Gobernanza adopta diferentes enfoques, perspectivas o modelos conforme sea su aplicación y se manifiesta en las diferentes formas de participación de la sociedad, conllevando a la Gobernanza Multinivel (Fernández y Mota, 2009).

La gobernanza multinivel

Es un término que acuñó el Comité de las Regiones (CDR) europeo en 2009. Hace referencia al propósito de la Comisión Europea de 'construir Europa en asociación' y de aplicar un proceso de toma de decisiones europeo que sea inclusivo. Un aspecto fundamental de este concepto es el reconocimiento de que: "Gobernanza multinivel significa la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea". Hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno" (Comité de la Regiones Unión Europea, 2009: 2).

El modelo de gobernanza multinivel en la Unión Europea ha configurado una estructura institucional dedicada en gran medida a la elaboración de una ingente cantidad de políticas, que son producto de la interacción entre numerosas redes estructuradas en torno a los *policy making*, para afrontar de un modo más eficiente los problemas que superan las divisiones administrativas, particularmente en lo que se refiere a cuestiones que desbordan el reparto de las competencias o funciones relativas al medio ambiente, la seguridad, la inmigración o las políticas sociales (Morata, 2012).

El modelo de gobernanza multinivel en las últimas décadas se ha orientado a proporcionar una base conceptual, para la construcción de la teoría contextual en el estudio del proceso de políticas públicas, así se ha desarrollado un marco de trabajo que ha permitido replantear el proceso de políticas públicas identificando varios elementos: actores, conjunto de actividades, situaciones de acción y capas administrativas (Hupe y Hill, 2009).

Marco gobernanza multinivel

De lo señalado, el marco general de Gobernanza Multinivel constituye una metodología, para el análisis multidimensional del proceso de la generación de políticas públicas y de toma de decisiones de forma espacial y puntual. Los elementos asociados a la gobernanza multinivel son descritos brevemente (Hupe y Hill, 2009):

- Actores: un solo individuo o grupo, que funciona como un actor corporativo.
- Niveles de acción: son conjuntos de actividades a las que denominamos gobernanza constitutiva, directiva y operativa:
 - i. Gobernanza constitutiva: explica el diseño de los mecanismos de elección colectiva, sobre las reglas que rigen las futuras decisiones colectivas para autorizar acciones (Eslava, 2011).
 - ii. Gobernanza directiva: la toma de decisiones autorizadas la realizan los funcionarios incluidos los ciudadanos que son parte del problema, para arreglar o continuar con las acciones autorizadas dentro de los

arreglos institucionales (Knelman, Santonja y Goessmann, 2016).

iii. Gobernanza operativa: la acción de situaciones futuras a posibles contingencias que pueden tomar acciones sin ningún acuerdo previo con las personas o instituciones involucradas.

- Situaciones de acción: constituye un actor realizando actividades específicas en situaciones de acción en una escala que puede variar entre la acción entre individuos. Este grado variable de agregación puede etiquetarse de manera resumida, como el individuo, la organización y el sistema.
- Capas: se refiere a un tipo específico de lugares de acción: las instituciones político-administrativas formales y legítimas, incluidos los órganos representativos, con ciertas competencias territoriales.

El análisis multinivel se realiza con una matriz en la que las columnas corresponden a grupos de actividades o niveles de acción (enfoque) y las filas escalas de acción (lugar), como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1. El marco de trabajo de la gobernanza multinivel

| Escalas de acción | Niveles de acción | | |
|-------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------|
| | Gobernanza constitutiva | Gobernanza directiva | Gobernanza operacional |
| Sistemas | Diseño institucional | Configuración de reglas generales | Manual de procesos |
| Organización | Diseño de relaciones contextuales | Mantenimiento del contexto | Administración de relaciones |
| Individual | Desarrollo de normas profesionales | Aplicación de reglas de límites de actuación | Administración de contactos |

Fuente: Hupe y Hill (2009)
Elaboración propia

En el marco de la gobernanza multinivel señalado, se describe y analiza la política pública 'Misión Casa Para Todos'.

Análisis de resultados

Aplicación del marco de gobernanza multinivel en la política pública: 'Misión Casa Para Todos'

Plan Nacional de Desarrollo

"El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 propone el abordaje de objetivos y políticas públicas nacionales a partir de tres ejes;

considerando como pilares fundamentales la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial equitativo" (SENPLADES, 2017). Estos ejes se reumen a continuación:

1. La garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida.
2. Una economía al servicio de la sociedad.
3. La participación de la sociedad y la gestión estatal para el cumplimiento de objetivos nacionales.

Dentro de cada eje se encuentran enmarcados 9 objetivos:

Figura 1. Objetivos. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida.</p> | 1 | Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas |
| | 2 | Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades |
| | 3 | Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones |
|  <p>Eje 2: Economía al servicio de la sociedad.</p> | 4 | Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización |
| | 5 | Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria |
| | 6 | Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural |
|  <p>Eje 3: Más sociedad, mejor Estado.</p> | 7 | Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía |
| | 8 | Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social |
| | 9 | Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo |

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017)

Como se puede observar, las políticas públicas relacionadas con la dotación de vivienda digna y segura, se encuentra dentro del eje 1: 'Derechos de todos durante toda una vida', y dan respuesta al objetivo 1, con la intervención emblemática 'Misión Plan Casa para Todos', creada con el objetivo de garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y

económica buscando mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. La Institucionalidad para administrar esta política se articula con acciones coordinadas entre: la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Empresa Pública Casa Para Todos, el Banco Central

del Ecuador (BCE), BanEcuador, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) y el Consejo Sectorial Social (SENPLADES, 2017).

Política pública: vivienda

El acceso a la vivienda digna fue definido como un objetivo central de la política pública, los resultados obtenidos en indicadores de inclusión social determinan que, durante el gobierno anterior se atendió el requerimiento de acceso a la vivienda de 340 mil familias de escasos recursos, que lograron acceder a una casa propia. Sin embargo, el déficit habitacional cuantitativo persiste, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), aproximadamente 539 mil viviendas, deberían ser reemplazadas por viviendas nuevas para alcanzar condiciones de habitabilidad, mientras que el déficit cualitativo alcanza 1.4 millones de viviendas, situación menos grave por cuanto son susceptibles de mejoramiento para lograr la habitabilidad (INEC, 2014).

Las condiciones de vivienda no adecuada afectan de manera distinta a los sectores urbano y rural del país. En el sector rural se ubican la mayor parte de viviendas que deben ser reemplazadas por no cumplir con las condiciones de habitabilidad, así en la región Costa se registran mayores problemas con viviendas que no cumplen condiciones mínimas de habitabilidad, registradas en las provincias de Guayas y Manabí.

La vivienda digna constituye uno de los principales factores que contribuyen a la superación de la pobreza, las distintas medidas de pobreza incluyen variables relacionadas con el tipo y las condiciones de vivienda que posee un hogar. El déficit habitacional, la privación de servicio de agua por red pública y la carencia de acceso a un sistema de saneamiento de excretas, son tres indicadores que influyen en el índice de pobreza multidimensional (IPM), calculado en el país desde hace algunos años. Esto significa que la provisión de vivienda dig-

na, con condiciones adecuadas, acceso a servicios sanitarios y a red de agua potable, contribuirá directamente a la reducción sostenida de este indicador (INEC, 2016).

El indicador de pobreza medido por necesidades básicas insatisfechas (NBI), muestra el mismo comportamiento, dentro de su metodología de cálculo, incluye aspectos tales como: vivienda con características físicas inadecuadas, servicios básicos (sin conexión a acueductos o tubería, sin sanitarios conectados a alcantarillado o pozo séptico); es decir que cualquier tipo de política que contribuya a eliminar los factores de la pobreza relacionados con la vivienda, provocará una transformación estructural y sentará las bases para avanzar hacia un proceso sostenido (INEC, 2020).

Es importante analizar para el desarrollo de políticas públicas lo relacionado con el déficit habitacional asociado al bajo ingreso de las familias, del que se desprende que las familias con ingresos anuales menores a 719 USD, representan el 81 % de las viviendas irrecuperables a escala nacional, con un 74 % de viviendas urbanas y 85 % rurales. Otra variable importante son los grupos de beneficiarios que tienen bajos ingresos, tienen escaso o nulo acceso a créditos del sistema financiero tanto público como privado para contratar créditos de largo plazo para vivienda. Con estas variables, es indispensable la intervención del Estado en el financiamiento o provisión directa de vivienda para estos grupos vulnerables de la población.

De la información presentada por el INEC, los problemas de los distintos quintiles de ingresos en lo referente a acceso de crédito de vivienda determinan que la población incluida dentro del quintil 1 está excluida del financiamiento de la vivienda, mientras que los quintiles 2 y 3 tienen acceso limitado o parcial a este tipo de créditos.

Con el antecedente, aproximadamente 433 mil familias estarían impedidas de ac-

ceder a una vivienda digna, estos segmentos se convierten en la población objetivo de la política pública en lo referente al acceso a financiamiento y dotación de vivienda. Dentro de este esquema se plantea que las políticas públicas desarrolladas para la reducción del déficit habitacional, no reduce este comportamiento, siendo necesario mitigar variables como nivel de ingresos y acceso al crédito (Domínguez et al., 2008).

El programa Misión Casa para Todos intenta reducir el déficit habitacional utilizando un esquema que permita al beneficiario final acceder a una vivienda totalmente subsidiada por el Estado o ser copartícipe

en el pago de crédito para su adquisición a través de la flexibilización de condiciones financieras, que pueden ser revisadas si este es favorecido por las entidades del sector público financiero (Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida, 2020).

Marco de gobernanza multinivel

Actores

Presentes en los esquemas de financiamiento definidos en la política pública, se identifican los siguientes:

Tabla 2. Actores: Marco de gobernanza multinivel

| Actores | Instituciones / Entidades / Personas Naturales |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Actores gubernamentales | • Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) |
| | • Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) |
| | • Consejería de Gobierno Programa Casa Para Todos |
| | • Secretaría Técnica Plan Toda una Vida |
| | • Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) |
| | • Banco Central del Ecuador (BCE) |
| | • Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) |
| | • BANEQUADOR B.P. |
| | • Empresas Públicas: Ecuador Estratégico y la Empresa Pública de Vivienda |
| | • Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) |
| Actores no gubernamentales: sociedad civil-empresas privadas | • Constructores Personas Naturales |
| | • Constructores Personas Jurídicas |
| | • Fideicomisos Mercantiles |
| | • Empresas Mixtas (Capital Público y Privado). |
| | • Organizaciones sin fines de lucro (Asociaciones, Cooperativas de Vivienda, etc.) |

Fuente: Elaboración propia

Diseño institucional de la política pública: Misión Casa Para Todos

Conforme el ciclo de la política pública, en la etapa de identificación de las necesidades,

el Gobierno ha definido como prioridad de la política pública, la implementación del programa Misión Casa para Todos como parte del denominado Plan Toda Una Vida, el programa tiene como propósito reducir el déficit

habitacional, especialmente en hogares de bajos recursos y con escaso o nulo acceso al crédito de vivienda en el sistema financiero nacional (SENPLADES, 2017). Esta política ha sido incluida en la Agenda Sectorial de las instituciones de desarrollo social y de política económica en el Eje Estratégico 1, como intervención emblemática y prioritaria a desarrollarse dentro del período 2017-2021.

En la etapa de formulación de alternativas de la política pública, el programa 'Misión Casa para Todos' estima ejecutar la construcción de 300 mil viviendas en un período de 4 años, de las cuales 191 mil viviendas serán entregadas de forma gratuita a hogares de pobreza extrema considerados dentro del quintil 1 de ingresos, y 109 mil viviendas serán entregadas de manera subsidiada a través de un incentivo entregado por el Estado o con un mínimo copago mensual a hogares de escasos recursos (quintiles 2 y 3 de ingresos). La identificación de los beneficiarios estará a cargo de las instituciones del frente social, quienes elaborarán un estudio socioeconómico y definirán el grado de vulnerabilidad de las familias, estableciendo quienes acceden a vivienda gratuita y de copago.²

El MEF estima que el costo total del programa Misión Casa para Todos alcanzaría aproximadamente 4.456 millones USD, de los cuales el incentivo estatal asciende a 3.656 millones USD, incluyendo aportes del gobierno central y GAD, mientras que, el aporte de los beneficiarios representa 780 millones USD; estas estimaciones incluyen el costo de terrenos y construcción de viviendas, la proyección no considera costos adicionales como servicios notariales, registro de la propiedad y costos operativos de la banca pública. La intervención del Estado en el financiamiento ocurre en dos momentos:

1. Financiamiento para los GAD y constructores que generan la oferta nacional de vivienda.
2. Financiamiento a los beneficiarios que deseen acceder a una de las viviendas del programa sea en forma gratuita o a través del sistema de copago, es decir la demanda de vivienda social.

El programa busca la participación del sector privado, considerando que la construcción de las viviendas generará un efecto dinamizador en la economía, creando empleo y fortaleciendo los encadenamientos entre la industria nacional y el sector de la construcción, implementando complementariamente un modelo de corresponsabilidad con los GAD quienes tendrán a su cargo la urbanización de los terrenos necesarios y la provisión de servicios básicos.

Esquema de financiamiento

El financiamiento para generar la oferta y demanda de vivienda (GAD, constructores y beneficiarios finales), se realizará a través de las siguientes tramos:

- i. Tramo 1: A través del mecanismo de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE con la asignación de recursos a la banca pública, para que sean colocados en créditos a beneficiarios finales con condiciones preferenciales.
- ii. Tramo 2: A través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, que se alimentaría de recursos créditos e inversiones internacionales de largo plazo obtenidos con garantía soberana y garantías contingentes de multilaterales y la venta de títulos valor emitidos

2 El Acuerdo Ministerial 012-2018 de 19 de febrero de 2018, del Reglamento para la Operación del 'Programa Casa Para Todos-Primera Etapa', establece en el Acápito Glosario y Términos la definición de incentivo como el beneficio monetario que otorga el Estado al beneficiario para el acceso gratuito a una vivienda digna de manera integral; y, copago como el valor mensual a ser cubierto por el beneficiario, por el valor de 20, 40 o 60 USD para viviendas cuyo costo se ubica entre 24 mil USD y 34 mil USD adquiridas un plazo máximo de 20 años (Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

sobre la cartera titularizada generada por los programas de vivienda social.

La emisión del marco normativo para el esquema de financiamiento y la selección de beneficiarios del programa Misión Casa para Todos le corresponde a la JPRMF y a la Secretaría Técnica Toda Una Vida.

***Habilitación del Tramo 1:
Esquema de financiamiento a través del mecanismo de inversión de los excedentes de liquidez del BCE***

La implementación de la primera etapa del proyecto consistió en la construcción de 20.000 viviendas en los dos primeros años de gobierno, a través del Programa de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE con el financiamiento de 500 millones

USD al BDE y BanEcuador BP (Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015), las cuales a su vez incluirán dentro de su programa de crédito el financiamiento a:

1. GAD y constructores para que generen la oferta de vivienda.
2. Beneficiarios finales que accedan al programa, de forma gratuita o con un sistema de copago.

En el siguiente gráfico se presenta el flujo de procesos del Esquema de Financiamiento a través del mecanismo de Inversión de Excedentes de Liquidez-Tramo 1, en la que el BCE desempeña el rol principal al constituirse en el financista con la participación de la banca pública.

Figura 2. Flujo de procesos
Tramo 1: Esquema de financiamiento a través del mecanismo de inversión de los excedentes de liquidez del BCE



Fuente: Elaboración propia

***Habilitación del Tramo 2:
Esquema de financiamiento a través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda***

Esta alternativa considera la construcción de 300 mil viviendas en los siguientes 3 años de gobierno, a través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, para canalizar recursos a programas de vivienda social,

con la consecución de recursos de fuentes de fondeo internacional y el subsidio estatal.

El esquema de financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda contempla operaciones crediticias directas e indirectas, las primeras orientadas al financiamiento de entidades del sistema financiero nacional (bancos y cooperativas) para que estas a su vez otorguen crédito al beneficiario final, y las segundas para el financiamiento de GAD,

a través del BDE, para la provisión de servicios urbanos en proyectos de vivienda de vivienda social.

Resultados de la política pública

Durante el primer año de gobierno (mayo 2017-mayo 2018), el programa 'Misión Casa para Todos', en el Tramo 1, ejecutó la construcción de 20 mil viviendas, la información sobre la ejecución del programa y los resultados obtenidos está disponible hasta el primer cuatrimestre del año 2018 y se presenta a continuación:

Logros del banco de suelos y proyectos

- Identificación de predios para el desarrollo de proyectos: para el Tramo 1 del programa se han identificado 32 predios para desarrollar proyectos habitacionales ubicados en su mayoría en la provincia de Manabí, en los cantones Jama, Sucre, Manta, Rocafuerte, Portoviejo y Jaramijó, en el resto de provincia del Guayas y Pichincha.
- Convocatoria al sector público y privado para el desarrollo de proyecto inmobiliarios: en la primera convocatoria efectuada en diciembre 2017, se presentaron 288 constructores interesados en desarrollar el Tramo 1 del programa Casa para Todos, de los cuales aproximadamente el 45% se concentran en Guayas y Manabí.
- Cobertura geográfica de los proyectos Casa Para Todos: proyectos desarrollados en 5 provincias de la región Sierra y 6 provincias de la región Costa, con la construcción de 5.828 viviendas en el primer semestre de 2018, a ser entregadas conforme el perfil del beneficiario (100 % subsidiadas y copago).
- Proyectos desarrollados a través de alianzas estratégicas: a través de alian-

zas estratégicas con la constitución de fideicomisos, se han desarrollado 7 proyectos habitacionales, con la construcción de 1.181 solicitudes habitacionales, en las ciudades de Quito, Guayaquil, Durán, Rocafuerte, Quevedo (Empresa Pública Casa Para Todos, 2020).

- Validación de diseños urbanísticos y arquitectónicos de proyectos: se ha aprobado el diseño de 12 proyectos habitacionales, en los cuales existen 8.228 unidades habitacionales que forman parte del universo de 20 mil viviendas que contempla la primera etapa (Empresa Pública Casa Para Todos, 2018).

Desembolsos de recursos del programa Excedentes de Liquidez del BCE

A través de desembolsos parciales se han entregado 160 millones USD al BDE, para el financiamiento a constructores privados del programa. Se ha contratado los servicios de la empresa pública Ecuador Estratégico, para desarrollar 7 proyectos habitacionales, cuyos diseños urbanísticos y arquitectónicos fueron validados y contempla la construcción de 8 mil unidades habitacionales (Banco de Desarrollo del Ecuador, 2018).

Al mes de abril de 2018, se han concluido 4 proyectos habitacionales en los que se encuentran listas 8 mil unidades habitacionales para ser entregadas a beneficiarios finales, conforme los criterios de selección establecidos por la Secretaría Técnica Toda Una Vida y la Empresa Pública Casa Para Todos.

Selección de beneficiarios del programa

La Secretaría Técnica Toda Una Vida ha establecido criterios de selección para los beneficiarios del programa y se valoran sobre los siguientes parámetros: vulnerabilidad, pobreza, desarrollo humano y proyecto social.

Los resultados del proceso de selección al 30 de abril de 2018 determina que se han seleccionado 3.520 beneficiarios que recibirán viviendas 100 % subsidiadas con el incentivo otorgado por el Estado y 4.480 que recibirán sus viviendas bajo el sistema de copago. Dentro de aquellos que recibirán sus viviendas con el 100% de subsidio estatal, se encuentran beneficiarios de proyectos sociales desarrollados por el gobierno como: Las Manuelas; Proyecto Emblemático de Inclusión para Discapacitados; Misión Ternura, desarrollado para la protección de madres y niños en sus primeros días de vida; Las Joaquinas, programa que promueve el desarrollo de emprendimientos (Empresa Pública Casa Para Todos, 2018).

Esquema de dotación de créditos al beneficiario final

En el primer cuatrimestre del año 2018, se han calificado 9.200 beneficiarios finales de las soluciones habitacionales del programa Casa para Todos. En el mismo período, se han otorgado 5.600 créditos con un monto desembolsado de 156 millones USD, de los 7 proyectos entregados dentro de la primera etapa.

Para la cancelación del subsidio estatal, de los créditos entregados al beneficiario final, se ha suscrito el convenio para la emisión de la garantía auto liquidable (pasivo contingente estatal) para las viviendas bajo el esquema de 100% subsidiado, rubro que fue incluido en el Presupuesto General del Estado del ejercicio económico 2018, por 780 millones USD.

Conclusiones

El surgimiento de la gobernanza implica el desarrollo de una nueva sociedad con nuevos problemas (económicos y sociales) y con impacto público, lo que ha implicado la disminución de la capacidad, autonomía, centralidad o control del gobierno frente a los problemas complejos de esta sociedad.

Esta disminución se debería a las reformas financieras, gerenciales y de mercado. Esto manifiesta su insuficiencia directiva y se reconoce la necesidad de un pluricentrismo directivo, una dirigencia compuesta, en síntesis, un sistema de gobernanza.

De esta complejidad, se requiere de un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y coordinación que rebasa las competencias de cualquier actor (público o privado) por ello requiere de un 'centro de dirección' con varios actores, constituidos por el Estado, los gobiernos, administraciones públicas; los centros y niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional; y como contraparte los actores privados; y, la sociedad civil, compuesta por las organizaciones de consumidores, las organizaciones comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos, que gestionan de manera eficiente, eficaz y democrática para gestionar servicios públicos. En resumen, la aplicación de la gobernanza multinivel.

Con este enfoque, la gobernanza constituye la acción conjunta a partir de intereses comunes, del Estado y la sociedad civil, en la regulación de los asuntos colectivos. El concepto de gobernanza adopta diferentes enfoques, perspectivas o modelos conforme su aplicación y las diferentes formas de participación de la sociedad, siendo estos: gobernanza corporativa, gobernanza moderna y gobernanza multinivel.

En torno a la gobernanza multinivel, se señala que constituye un proceso adoptado por la Unión Económica Europea para la ejecución y desarrollo de políticas públicas dentro de un ámbito supranacional, nacional y local, en el que participa activamente la sociedad civil. Así se ha diseñado una base conceptual, para la construcción de la teoría en el estudio del proceso de políticas públicas, con un marco de trabajo que ha permitido replantear el proceso de políticas

públicas identificando varios elementos: actores, conjunto de actividades, situaciones de acción y capas administrativas, exigidos por la gobernanza multinivel.

En este contexto se ha analizado el proceso de formulación de la política pública 'Misión Casa Para Todos', que ha sido establecido para la reducción del déficit habitacional de vivienda de interés social, para los sectores de la población considerados de alta vulnerabilidad y de pobreza del Ecuador. De la gobernanza multinivel se ha identificado como gobernanza constitutiva las directrices normativas o reglas de juego del programa; en gobernanza directiva se ha definido los ámbitos de decisión, responsables, actores públicos o privados participantes en el desarrollo de la política pública, para finalmente definir en la gobernanza operativa los procesos para la ejecución de la política pública a través de los diferentes actores.

Los resultados obtenidos hasta el primer cuatrimestre del ejercicio económico 2018, determinan la habilitación del tramo 1, relacionado con el esquema de financiamiento a través del mecanismo de Inversión de los Excedentes de Liquidez del BCE, orientado a la construcción de las primeras 20 mil viviendas, bajo el esquema relacional de gobernanza multinivel, en la que el Estado a través de la recursos del Banco Central del Ecuador y la banca pública, han financiado el esquema de oferta y demanda en búsqueda de la reducción del déficit habitacional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *ESADE*, 1-31.
- Aguilar, L. F.. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 187-213.
- Banco de Desarrollo del Ecuador. (2018). *Rendición de Cuentas 2017*. Quito: Banco de Desarrollo del Ecuador.
- Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015). *Políticas de inversión de excedentes de liquidez*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Comité de la Regiones Unión Europea. (2009). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Bruselas: Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel.
- Delgado, L. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3, 1-15. Castilla de la Mancha: Consejería de Administraciones Pública.
- Domínguez, J.; Fernandini, M.; Riquelme, L. y Schneider, C. (2008). Financiamiento del mercado de Vivienda. *Polemika* 13, 103-129.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Fernández, M. y Mota, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso Andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Empresa Pública Casa Para Todos. (2020). *Informe de gestión Empresa Pública Casa Para Todos Tercer Trimestre 2018*. Obtenido de http://www.casaparatodos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Informe-de-Gestio%CC%81n-III-Trimestre-2018_Casa-Para-Todos.pdf
- Empresa Pública Casa Para Todos. (2018). *Rendición de cuentas 2017-2018*. Quito: Empresa Pública Casa Para Todos.
- Hupe, P. L. y Hill, M. J. (2009). *Los tres niveles de gobernanza: replantear el proceso de políticas más allá del modelo de etapas*. California: SAGE.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales 2011-2012. Resumen metodológico y principales resultados*. Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2016). *Metodología para la medición del empleo en Ecuador*. Quito: INEC.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Obtenido de http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_PO5.htm
- Knelman, O.; Santonja, P. y Goessmann, D. (2016). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza, gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Lima: OCDE.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 103-117.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Reglamento para la operación del programa 'Casa para Todos-Primera Etapa'*. Quito: MIDUVI.
- Morata, F. (2012). La gobernanza multinivel europea. *Academia*, 18. *Procesos*, Revista Ecuatoriana de Historia n. 19, 19.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 29.
- Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida. (2020). *Misión Casa Para Todos*. Obtenido de <https://www.todaunavida.gob.ec/11192-2/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Quito: SENPLADES.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *Blackwell Publishers Unesco*, 12.
- Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito social. Ciudad de México: Instituto Nacional de Desarrollo Social / Universidad Autónoma de México.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 64.