

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría Profesional en Cambio Climático y Negociación Ambiental

Barreras para la creación de políticas públicas locales sobre cambio climático en la provincia de Esmeraldas

Leonardo Darío Paz Chancay

Tutora: Patricia Del Rocío Velasco Arguello

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Leonardo Darío Paz Chancay, autor del trabajo intitulado “Barreras para la creación de políticas públicas locales sobre cambio climático en la provincia de Esmeraldas”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Cambio Climático y Negociación Ambiental en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

26 de mayo de 2022

Firma: _____

Resumen

El objetivo de este estudio es determinar cuáles son las barreras que enfrentan los GAD Municipales de la provincia de Esmeraldas, en lo referente al diseño, desarrollo e implementación de acciones frente al cambio climático. Este estudio analizó el nivel de participación de diferentes actores de la sociedad como parte del proceso de creación de políticas públicas, así como las barreras presentes en los municipios, junto al análisis del instrumento de gestión sobre su respectivo territorio denominado PDOT, el cual debe estar actualizado y se deben incluir lineamientos con respecto a acciones puntuales a ejecutar para hacer frente al cambio climático. Como resultado de esta investigación se determinó que existen varias barreras que limitan el actuar de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, entre las barreras identificadas para la fase de diseño de la política se pueden mencionar las siguientes: limitado involucramiento y conocimiento de la sociedad civil y de los sectores públicos, privados referente al cambio climático, limitado acceso a la tecnología y financiamiento, la falta de espacios de interacción entre las autoridades político – administrativas y los grupos sociales (actores). Para la fase de implementación de la política pública, se identificaron las siguientes barreras: aspectos administrativos, la no disponibilidad de recursos institucionales, humanos o financieros, lo que afecta a las acciones que ejecutan los gobiernos municipales. Esta tesis concluye mencionando cuáles son las barreras presentes, en cada uno de los municipios que no han desarrollado instrumentos o herramientas para reforzar sus acciones frente al cambio climático, permitiendo que no se cumpla lo establecido por la legislación ambiental vigente y los compromisos adquiridos por Ecuador a nivel internacional.

Palabras clave: política pública, cambio climático, participación ciudadana, gobernanza multinivel, GAD municipales, Esmeraldas

A Dios.

A mi familia, en especial a mis padres Laura y Darío por apoyarme siempre,
July, Milly y a todos los que creen en las segundas oportunidades.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero Marco conceptual	19
1. Cambio climático en la actualidad.....	20
2. Cambio climático a escala local	26
2.1. La gobernanza climática y gobernanza climática multinivel	28
3. Políticas públicas y el cambio climático.....	31
3.1. Clasificación de las políticas públicas	34
3.2. Ciclo de implementación de la política pública.....	37
3.2.1. Fase de planteamiento de la política pública	37
3.2.2. Fase de ejecución de la política pública	39
3.3. Método de análisis de políticas públicas	42
3.4. El cambio climático como un problema público	44
3.5. Participación y análisis del nivel de Participación Ciudadana para el Cambio Climático	45
3.5.1. Participación ciudadana para combatir el cambio climático	45
Capítulo segundo Metodología.....	47
1. Provincia de Esmeraldas y sus cantones.....	47
2. Metodología y herramientas metodológicas	52
2.1. Criterios para el análisis del nivel de participación de los actores identificados..	57
Figura 4. Estructura de la escalera de participación ciudadana, por Sherry R. Arnstein (1969, 217) 60	
3.2. Mecanismos de Participación Ciudadana	63
Capítulo tercero Resultados.....	67
1. Actualidad del cambio climático en la provincia de Esmeraldas	67
2. Situación actual referente a la implementación de políticas públicas locales de cambio climático en cada municipio perteneciente a la provincia de Esmeraldas.....	71
2.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas.....	71
2.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones Rioverde, San Lorenzo, Eloy Alfaro, Atacames, Muisne y Quinindé.	75
3. Actores identificados que tienen impacto sobre el cambio climático, en cada uno de los siete Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia de Esmeraldas	76
4. Análisis del grado de participación en la gestión del cambio climático.....	82
4.1. Cantón Esmeraldas	83

4.2. Cantones Atacames, Muisne, Quinindé, Rioverde, San Lorenzo y Eloy Alfaro .	83
5. Barreras que presentan cada uno de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, para el desarrollo de políticas locales de cambio climático en sus respectivos territorios	85
Conclusiones.....	99
Lista de referencias	101
Anexos	114
Anexo 1: Listado de funcionarios municipales entrevistados	114
Anexo 2: Preguntas de la entrevista	115
Anexo 3: Encuesta de conocimiento	116
Anexo 4: Listado de funcionarios públicos participantes en el taller de mapeo de actores	119
Anexo 5: Encuesta para la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales.....	120
Anexo 6: Tabla de actores y recursos identificados por cantones.....	121

Figuras y tablas

Figura 1.Composición del sistema de participación, por el CPCCS	¡Error! Marcador no definido.
Figura 2.Mapa de la división política de la provincia de Esmeraldas	49
Figura 3.División Política Territorial	49
Figura 4.Estructura de la escalera de participación ciudadana, por Sherry R. Arnstein (1969, 217).....	60
Figura 5.Comportamiento histórico de la temperatura media en Esmeraldas, escenarios RCP 4.5 y RCP 8.5	68
Figura 6.Acciones por líneas macro, Política Local de Cambio Climático del GAD Municipal del Cantón Esmeraldas	72
Figura 7.Número de actores identificados a nivel provincial	77
Figura 8.Número de actores nivel provincial vs nivel cantonal	79
Figura 9.Diagrama de participación ciudadana por cantones	84
Figura 10.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo, del GAD Municipal Esmeraldas.....	87
Figura 11.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo, del GAD Municipal Atacames.	87
Figura 12.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Jefatura de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Muisne.	88
Figura 13.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Dirección de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Atacames.....	88
Figura 14.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Jefatura de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Rioverde.....	89
Figura 15.Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental, del GAD Municipal de San Lorenzi.....	90

Figura 16. Gráfico de la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales.....	92
Tabla 1. Clasificación de las políticas públicas	35
Tabla 2. Diferencias entre los modelos de implementación de la política pública	40
Tabla 3. Conclusiones del análisis estratégico de la provincia de Esmeraldas	70
Tabla 4. Número de actores identificados a nivel provincial y cantonal.....	78
Tabla 5. Resultados encuesta para la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales	92

Introducción

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el cambio climático se define: “como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables” (ONU y Convención Marco sobre el Cambio Climático 2015, 30). Mientras que a su vez el Panel Intergubernamental de Cambio Climático o IPCC (por sus siglas en inglés) menciona en su quinto informe de evaluación que “la influencia humana en el sistema climático es clara, y las emisiones antropógenas recientes de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. Los cambios climáticos recientes han tenido impactos generalizados en los sistemas humanos y naturales” (IPCC 2018b, 2) y afirman que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950 muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido y el nivel del mar se ha elevado” (IPCC 2018b, 2).

Para enfrentar este problema socio ambiental es necesaria la implementación de ciertas medidas ligadas al accionar de los gobiernos en sus diferentes niveles, representantes e instituciones encargadas del control ambiental, social entre otros y con actores sociales identificados en territorio quienes, en conjunto y concordancia con los diversos instrumentos de gestión de la política pública, harán frente a dicho problema.

Es así que de acuerdo con lo que estipula la normativa ambiental vigente en Ecuador y especializada como es el caso de la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012 -2025 (República del Ecuador y MAE 2012a, 16) “reconoce la importancia de involucrar los distintos niveles de gestión institucional a nivel de Gobierno, tanto desde el Gobierno Central, como desde los GAD. Además, la Estrategia reconoce la importancia de la participación de distintos actores de la ciudadanía, incluyendo el Sector Privado, en todos los procesos de gestión”.

Como lo menciona la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Ecuador (ENCC) (República del Ecuador y MAE 2012a, 19), la implementación de políticas, medidas y acciones sobre cambio climático “pueden ser ejecutadas a nivel de entidades del Estado de competencia nacional, como los Ministerios y las Secretarías de Estado, esa

implementación es también posible y relevante para las entidades que cuentan con competencias a nivel de la gestión local”, las cuales están bajo el régimen del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), de octubre de 2011 - revisión de marzo de 2018, donde se establece:

La organización político-administrativa del Ecuador en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, se articula un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias donde el organismo técnico para este fin es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), así mismo desarrolla la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (República del Ecuador 2019, 38)

En el contexto de la normativa indicada, la Resolución No. 0005-2014 (2015, 4) del Consejo Nacional de Competencias, la cual “regula el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, a favor de los distintos gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales”, establecen acciones puntuales para estos niveles de gobierno para hacer frente al cambio climático.

Sin embargo, y a pesar de lo estipulado en la normativa, la falta de políticas locales de cambio climático en los GAD cantonales de la provincia de Esmeraldas, es una de las grandes problemáticas identificadas actualmente, ya que existen acciones dispersas por parte de ciertos actores presentes en territorio (ONG), que se implementan pero que no responden a necesidades identificadas en dichos cantones, esto es evidente por falta de espacios de participación social en donde se puedan identificar dichas necesidades y tomando como base los resultados obtenidos en el levantamiento de información realizado por este estudio (encuestas y entrevistas).

En Ecuador el modelo de gestión es descentralizado aplicando la gobernanza multinivel en dirección vertical, entre los diferentes niveles de gobierno (provincial, metropolitano, municipal, parroquial) y por competencias, como es el caso de la gestión ambiental que ya fue mencionado. A nivel país existe normativa vigente que contempla el accionar del gobierno frente a este fenómeno, pero como se menciona anteriormente se queda en los niveles más altos de gobierno, es por eso por lo que temas como la gobernanza climática y la gobernanza multinivel serán abordados dentro de esta investigación.

Existen problemas asociados a la gobernanza multinivel y a las diferentes dignidades elegidas por elección popular, ya que los procesos no son sostenibles entre periodos de gobiernos, dando como resultado “proyectos inconclusos que no pueden ser reportados en la NDC de Ecuador” (Comisión Europea 2019, 38)

Estos problemas se refieren a los diferentes cambios en la estructura política (estructura orgánica funcional de cada GAD Municipal) y representantes o tomadores de decisiones (administradores, representantes o ediles de elección popular) que ocurre en todos los cantones de la provincia de Esmeraldas y es de esperarse que se encuentren procesos inconclusos relacionados con la implementación de políticas locales de cambio climático, o de acciones puntuales a corto, mediano y largo plazo. Esto debido a la falta de empoderamiento del proceso por parte de actores sociales, públicos o privados, lo que provoca que el proceso no sea sostenible a largo plazo.

Se puede mencionar que haber sido parte del proceso de desarrollo de la política local de cambio climático en el GAD Municipal de Esmeraldas, abrió un panorama más extenso en cuanto al conocimiento de la situación actual por la que pasan los gobiernos municipales de la provincia de Esmeraldas, ya que facilitó el contacto con las unidades de gestión ambiental de los otros municipios, contacto que facilitó recopilar la información necesaria para esta investigación.

Este estudio busca conocer y analizar las barreras presentes en los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas y, las dificultades para la generación de políticas públicas locales para hacer frente al cambio climático, que provocan que el trabajo en territorio de la Autoridad Ambiental Nacional¹ (AAN) no sea eficiente y que exista una brecha entre lo que se ejecuta y lo que se necesita en la provincia de Esmeraldas.

Además, se pretende evidenciar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la provincia de Esmeraldas, al presentar un conjunto de carencias respecto a la gestión en los ámbitos social, ambiental, territorial y cultural; ya que no se puede superar la barrera de pobreza o marginalidad presente en esta zona del Ecuador. De acuerdo con el Estudio de Vulnerabilidad frente al Cambio Climático de la Provincia de Esmeraldas (GADPE y GEOPLADES CIA LTDA 2019, 136) se concluye que “la vulnerabilidad ante la variabilidad y el cambio climático tiene varias dimensiones y componentes que hacen la diferencia en cada una de las parroquias de la provincia de Esmeraldas, es así como las

¹ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

soluciones o medidas de adaptación que se adopten deben ser de carácter multidimensional”.

Se podría considerar que el estado de vulnerabilidad de acuerdo con la Organización Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (1995, 14) se genera por un “rápido crecimiento de la población frente a una inadecuada planificación territorial”, induciendo a que ciertos sectores de la población, generalmente los más deprimidos económicamente, “se instalen ilegalmente en zonas peligrosas, (las zonas menos peligrosas ya están ocupadas)”.

La relación entre la desigualdad social y la vulnerabilidad frente a desastres naturales se ha estudiado muy ampliamente, es así como “Barro (2006), demostró que la ocurrencia de desastres económicos imprevisibles como los conflictos armados o los desastres naturales de gran magnitud tiene mayores costos sociales que las fluctuaciones económicas continuas de menor amplitud” (Pierre 2019, 4), este pensamiento de cierta manera es compartido por Yamamura (2015), quien menciona que la vulnerabilidad está ligada a la desigualdad al ocurrir desastres naturales, pero que esto ocurre entre el corto plazo hasta el mediano plazo, ya que luego de esto volvería a suceder la equidad en la repartición de recurso, desde las zonas no afectas a las zonas afectada por los desastres naturales.

“En teoría las zonas deprimidas deberían volver a recuperarse después de un lapso de tiempo de ocurrido un evento (natural o antrópico)” (Naciones Unidas y CEPAL 2014, 30), habiendo una buena distribución de los recursos, pero no es el caso presente alrededor del mundo , ya que las malas gestiones del territorio ha provocado que los procesos sociales no sean sostenibles a largo plazo y las desigualdades sociales sean aún más marcadas, este es el caso de lo presenciado en la realización de este estudio, en cada uno de los 7 municipios participantes en el mismo.

En la provincia de Esmeraldas 6 de los 7 cantones se encuentran en la zona costera o litoral, y de acuerdo con Demoraes y D’Ercole (2001, 5) el ENOS,²

afectó la provincia de Esmeraldas, al igual que las del Litoral Ecuatoriano con severas inundaciones. Como ejemplo entre 1982-1983 se inundaron 896.100 has, fallecieron alrededor de 600 personas y el monto total de pérdidas se estimó en \$ 650.000.000; en 1997-1998 se inundaron 1.652.760 has en total, fallecieron 286 personas y alrededor de 30.000 quedaron damnificadas, con daños que superaron los \$3.000.000, así también las inundaciones del 2008-2010; junto a los movimientos en masa en el mismo período ocasionaron 15 muertos y más de 18.000 damnificados. (Demoraes y D’Ercole 2001, 5)

² El Niño/Oscilación Sur consiste en la interacción de las aguas superficiales del Océano Pacífico con la atmósfera circundante (ARISE 2020, 1)

La justificación del presente estudio es poder determinar motivos o barreras que influyen en los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia de Esmeraldas, para que no desarrollen e implementen políticas locales de cambio climático aun cuando existe legislación y normativas vigentes que promueven el desarrollo de mecanismos para hacer frente al cambio climático y conociendo la asignación de competencias puntuales a cada nivel de gobierno autónomo descentralizado. La pregunta de investigación es ¿Cuáles son los impedimentos o limitaciones que poseen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales de la Provincia de Esmeraldas en el desarrollo de políticas locales sobre cambio climático?

El objetivo de este estudio es determinar cuáles son las barreras que enfrentan los GAD Municipales de la provincia de Esmeraldas para el desarrollo de políticas de cambio climático acordes con las problemáticas locales. Para alcanzar este objetivo general se desarrollaron los siguientes objetivos específicos: 1. Analizar la situación actual referente a la implementación de políticas públicas locales de cambio climático en que se encuentra cada municipio perteneciente a la provincia de Esmeraldas, 2. Analizar el nivel de involucramiento de los actores presentes en territorio en el proceso de elaboración de una política pública local de cambio climático, y 3. Realizar la identificación de las barreras que presentan cada uno de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, para el desarrollo e implementación de políticas locales de cambio climático en sus respectivos territorios.

La investigación se estructura en cuatro capítulos. El primero (marco teórico) recopila la información sobre la gobernanza multinivel, los problemas públicos, ¿qué son políticas públicas?, ¿qué es la participación ciudadana?

El segundo capítulo aborda la metodología aplicada en cada etapa de la investigación para cada municipio de manera individual, empezando desde el mapeo de actores, pasando por la revisión del estado del arte, entrevistas a técnicos de las unidades de gestión ambiental y principales actores, identificación de barreras, y terminando con el análisis de la institucionalidad de cada GAD y su relación con los actores locales identificados para sus territorios.

El tercer capítulo recopila y analiza los resultados obtenidos. El capítulo cuarto muestra la discusión y conclusiones, a través de un análisis comparativo (entre municipalidades) de los resultados obtenidos en esta investigación.

Capítulo primero

Marco conceptual

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrentamos y que requiere una política urgente con acción. Aunque las políticas de cambio climático se debaten principalmente a nivel internacional por medios de las Convenciones de las Naciones Unidas, la mayor parte del impacto se hará sentir a nivel regional y local (Galarraga, González-Eguino, y Markandya 2011).

Conociendo que el cambio climático se presenta a causa de la incesante actividad humana existen acciones puntuales “para hacer frente al cambio climático y evitar un calentamiento global igual o superior a los 1,5°C [...] la implementación de medidas de mitigación enfocadas en la disminución de fuentes de Gases de Efecto Invernadero (GEI³) o potenciar los sumideros existentes” (IPCC 2013b, 196), y medidas de adaptación que se considera por parte del IPCC como “el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas” (IPCC 2014a, 128).

Para hablar de adaptación al cambio climático se debe considerar hablar de capacidad de adaptación que se define como la “capacidad de los sistemas, las instituciones, los seres humanos y otros organismos para adaptarse ante posibles daños, aprovechar las oportunidades o afrontar las consecuencias” (IPCC 2014a, 130), y es aquí donde cada territorio se distingue de otro, ya que “las diferencias en la vulnerabilidad y la exposición se derivan de factores distintos del clima y de desigualdades multidimensionales producidas a menudo por procesos de desarrollo dispares (nivel de confianza muy alto). Esas diferencias hacen que sean diferentes los riesgos derivados del cambio climático” (IPCC 2014d, 1).

Considerando que la realidad de los territorios es distinta como se mencionó anteriormente, las acciones a ejecutarse y las políticas que apoyaran a dichas acciones

³ GEI: Componente gaseoso de la atmósfera, natural o antropógeno, que absorbe y emite radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación terrestre emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera y por las nubes. Por ejemplo, el vapor de agua (H₂O), el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso (N₂O), el metano (CH₄) y el ozono (O₃) son los gases de efecto invernadero primarios de la atmósfera terrestre (IPCC 2013b, 193)

para hacer frente al cambio climático deben ajustarse a cada territorio, ya que si no se adoptan medidas de mitigación, el aumento de temperatura a finales del siglo XXI será irreversible a nivel mundial (IPCC 2014b, 17).

Considerando que existe diferencia en los impactos provocados por el cambio climático de acuerdo con las características de cada territorio, es necesario conocer qué acciones se han desarrollado en los mismos, ya sea por parte de sus autoridades, como por parte de la sociedad. También es necesario analizar la implementación de las políticas, que hacen posible los programas y proyectos que involucran a actores locales y los diferentes recursos disponibles en los distintos territorio.

Para esto es importante evaluar las interacciones entre el estado, la sociedad, las instituciones privadas y demás actores presentes. Esta diversidad de relaciones permite incorporar en el debate del cambio climático, el concepto de gobernanza, para a partir de ello entender cómo esta pluralidad se relaciona entre sí, en diferentes sitios, escalas y procesos (Kooiman 2003, 4).

La perspectiva de gobernanza proporciona el espacio conceptual para interrogar cómo dichos actores podrían estar involucrados en el gobierno y más allá de las estructuras formales del gobierno, desarrollando mecanismos y medidas intencionales encaminadas a dirigir los sistemas sociales hacia la prevención, mitigación o adaptación a los riesgos planteados por el cambio climático. (S. Jagers y Stripple 2003, 385)

De esta manera y considerando lo anteriormente expuesto el presente capítulo aborda los conceptos de gobernanza multinivel para el cambio climático, políticas públicas, el cambio climático como un problema público y la participación ciudadana.

Estos temas serán los enfoques y marcos conceptuales para el análisis de los resultados obtenidos en esta investigación.

1. Cambio climático en la actualidad

“El cambio climático con sus efectos sobre la salud y la seguridad probablemente son las amenazas más severas en la historia de la humanidad de acuerdo con los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático” (Naciones Unidas 2016). Siendo este uno de los problemas ambientales identificados en la actualidad, establecer su origen ha sido muy importante para la comunidad científica que monitorea este proceso, considerando ciertas teorías sobre su origen.

El clima terrestre medio mundial se determina por la energía que proviene del Sol y por las propiedades de la Tierra y su atmósfera, es decir la reflexión, absorción y emisión de

energía dentro de la atmósfera y en la superficie. Aunque los cambios en la energía solar recibida (por ejemplo, originados por variaciones en la órbita de la Tierra alrededor del Sol) afectan inevitablemente al presupuesto de energía de la Tierra, las propiedades de la atmósfera y la superficie también son importantes y se pueden verse afectados por retroefectos climáticos. La importancia de los retroefectos climáticos se manifiesta en la naturaleza de los cambios climáticos del pasado según se registra en testigos de hielo de hace 650.000 años. (IPCC 2007b, 21)

Considerando lo antes mencionado se establece la presencia de un cambio climático de origen natural, el cual regula la temperatura del sistema climático de la tierra, por las relaciones de ganancia o pérdida de energía de acuerdo con las leyes de la termodinámica, pero este proceso natural se ha potenciado por la acumulación de emisiones de ciertos gases de efecto invernadero, llevando a que este fenómeno sea considerado de riesgo para el futuro de la humanidad, esto lo menciona el IPCC en su Quinto Informe De Evaluación (2013a) “los últimos 800.000 años, las concentraciones atmosféricas de CO₂, NH₄ y NO_x han aumentado a niveles sin precedentes. Las concentraciones de CO₂ subieron en 40% desde la era preindustrial, debido a las emisiones derivadas de los combustibles fósiles y, a las emisiones netas derivadas del cambio de uso del suelo.” Provocando que los océanos absorban alrededor del 30% del dióxido de carbono antropogénico emitido, causando la acidificación de estos.

En el mismo Quinto Informe de Evaluación a cargo del IPCC se proporciona una visión global de la variabilidad y los cambios a largo plazo en la atmósfera, los océanos, la criosfera y la superficie terrestre, estas variables y cambios todos provocados a causa del cambio climático presente en el planeta tierra. “Desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado” (IPCC 2013a, 4).

Con un sentido crítico y revisando la información disponible por parte del IPCC es evidente que el cambio climático es provocado por la concentración de los GEI en la atmósfera. Dichos gases de efecto invernadero “son originados tanto por procesos naturales como, y principalmente a partir de la revolución industrial, por la realización de diversas actividades antropogénicas tales como la quema de combustibles fósiles, los procesos industriales como la producción de cemento, la deforestación y el cambio de uso de suelo” (IPCC 2007b, 3).

De esta manera, se considera que las concentraciones de CO₂ aumentaron de, aproximadamente 280 partes por millón (ppm) de CO₂ del periodo previo a la revolución industrial (IPCC 2007a) a casi 415 ppm de CO₂ en 2021 (NOAA 2021), “y se espera que se incrementen alrededor de 2 ppm por año de mantenerse la trayectoria inercial actual.” (CEPAL 2014, 9)

Otro de los aspectos que mencionan los expertos del IPCC se refiere a los impactos que produce este fenómeno, como en el caso de las especies tanto terrestres como marinas, el cual ha provocado el cambio de su área de distribución, teniendo que adaptarse a nuevos hábitats; la producción y la calidad de los alimentos se han visto afectadas y las enfermedades causadas por la proliferación de insectos se han incrementado (IPCC 2014c). Según el informe especial del IPCC, “alcanzar un calentamiento global de 1,5 °C en 2100 ocasionaría un crecimiento del nivel del mar global inferior a 10 cm, mientras que llegar a 2°C, supondría un incremento superior, lo que sería devastador” (IPCC 2018b). Por otro lado, consideran que un calentamiento de 1,5°C provocaría que el Océano Ártico quede libre de hielo marino en verano una vez por siglo, mientras que llegar a 2°C induciría a que este deshielo sea una vez por década (IPCC 2018b).

El IPCC (2018b) en su publicación “Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 ° C” menciona lo siguiente de acuerdo a la perspectiva a nivel global:

El aumento global de las temperaturas puede influir en los sistemas físicos, biológicos y humanos.

En primer lugar, las variaciones en los sistemas físicos del planeta se ven representados en el deshielo de los polos, que a su vez causa la regresión de glaciares, el derretimiento de nieve, el calentamiento y deshielo del permafrost, inundaciones en ríos y lagos, sequías en ríos y lagos, erosión costera, subida del nivel del mar y fenómenos extremos.

En los sistemas biológicos se produce muerte de flora y fauna en los ecosistemas terrestres y marinos, incendios forestales y desplazamiento de flora y fauna en busca de lugares que ofrezcan una mayor garantía de supervivencia.

Además, estas consecuencias negativas se retroalimentan entre sí y aumentan sus magnitudes; por ejemplo:

- Las sequías con frecuencia provocan incendios y estos a su vez destruyen las cosechas.
- El derretimiento de los glaciares, la nieve y el hielo provoca la subida del nivel del mar, que erosiona la costa y supone la destrucción de muchos medios económicos de subsistencia.
- Las sequías, el aumento del nivel del mar, los fenómenos extremos y las inundaciones provocan refugiados climáticos. (Acciona 2018, 1)

Los impactos anteriormente mencionados que se podrían generar a nivel global, no serían distintos a lo que podríamos sufrir a nivel regional, de acuerdo con el documento de proyecto “El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad en América Latina” (2015) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región

de Latino América y el Caribe es particularmente vulnerable a las amenazas del cambio climático debido, a la riqueza en biodiversidad y por los endemismos que alberga. De acuerdo al IPCC (2013a) se estima que para los años finales del siglo XXI, la temperatura de la superficie de la tierra podría aumentar entre 2,6°C y 4,8°C a nivel global, y el nivel del mar podría encontrarse entre los 45 cm y 82 cm, esta tendencia es inequívoca ya que considera el “aumento del nivel del mar en todos los puntos de América Latina y el Caribe. Así, en el período de 1950 a 2008, el nivel del mar habría aumentado entre aproximadamente 2 y 7 mm al año, situándose en el Ecuador las zonas que presentan los menores aumentos y en el norte del Brasil y Venezuela las de mayores incrementos” (CEPAL 2015, 40), entre otras consecuencias se estiman el aumento de la precipitación que se incrementaría en las latitudes altas y en el Ecuador, y que disminuiría en las zonas subtropicales.

Según el IPCC (2014b), los efectos del cambio climático en las regiones serán diferentes con el paso del tiempo, de igual manera la capacidad para realizar acciones de mitigación y adaptación esto debido a varios factores que presentaran los diferentes sistemas ambientales y sociales, “causando impactos considerables en los sistemas naturales y humanos, principalmente en el nivel local, en donde existe mayor vulnerabilidad” (Helgeson y Ellis 2015, 36).

Estas discrepancias presentes y evidentes que diferencian la forma de enfrentar a un problema socio ambiental, en este caso el cambio climático se remonta desde hace mucho tiempo atrás, cuando en la década del 70' del siglo XX se comenzó a tratar sobre el debate ambiental en la agenda pública mundial, “con motivo de la celebración de la primera gran cumbre de la ONU sobre el estado del medio ambiente en Estocolmo 72 se reflejó una clara tensión Norte-Sur respecto de cómo entender el problema de la crisis ambiental y, por tanto, qué tipo de políticas públicas globales eran necesarias enfatizar para su superación” (Estenssoro y Vásquez Bustamante 2017, 65).

Dichas diferencias eran planteadas por los delegados de los países en desarrollo o llamados como Tercer Mundo ya que no aceptaban la idea de realizar dicha cumbre por cumplir una iniciativa surgida de los países desarrollados o primer mundo, esto fue reconocido por el mismo Secretario General para la cumbre, el canadiense Maurice Strong, al puntualizar que eran “los países industrializados donde la preocupación por la contaminación creó la idea original de la Conferencia de Estocolmo” (Strong 1983, 274).

La diferencia de criterios se daba entre los que sabiendo que su desarrollo e industrialización (países de primer mundo) había generado contaminación al ambiente a

nivel local, regional y mundial, se preocupaban que al tratar de lograr su mismo status de primer mundo los países tercermundistas, provocaran a futuro que el sistema ambiental se viera aún más afectado, por esta razón la Asamblea General de la ONU convocó a los países signatarios a la cumbre de Estocolmo con una idea hegemónica la cual “era que no había planeta suficiente para que todos sus habitantes tuvieran el estándar de vida del Primer Mundo” (Estenssoro y Vásquez Bustamante 2017, 66), con su argumentación convocaban a modificar el estilo de vida consumista del Primer Mundo y el crecimiento económico permanente, pero mayoritariamente sus esfuerzos buscaron enfatizar el peligro que provocaría la industrialización de los países del Tercer Mundo, así como su abundancia de población siempre creciente.

Se puede considerar que el debate entre las causas del cambio climático y el desarrollo sostenible siempre estuvo presente desde aquella cumbre de Estocolmo y se trató de resolverse en las consecuentes cumbres, en la actualidad el Acuerdo de París se encuentra en ejecución, esto sumado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 motivan a que el desarrollo de ciertas acciones por parte de los países esté alineado a estos instrumentos, “realizar los procesos de mitigación y adaptarse a las nuevas condiciones climáticas implica transformaciones substanciales al estilo de desarrollo actual, [...] esta transformación al modelo de desarrollo pasa por la configuración de una matriz de bienes y servicios públicos y privados y en una sociedad más igualitaria” (Álvarez Restrepo 2017, 234)

Una vez conscientes del modelo de desarrollo a seguir, hacer frente a este problema socio ambiental depende del involucramiento de todos los actores presentes en territorio, mediante la implementación de acciones enfocadas en la mitigación y adaptación al cambio climático, basándonos en políticas públicas locales para que los procesos sean sostenibles en el tiempo. Al respecto, “los gobiernos subnacionales o provinciales, locales y la sociedad civil cumplen papeles cruciales para desarrollar e implementar de manera participativa y desde la base metas climáticas, políticas e iniciativas como la Contribución Nacional Determinada o NDC⁴ (por sus siglas en inglés)” (Galarraga, Gonzalez-Eguino, y Markandya 2011, 165).

⁴ Contribuciones Nacionales Determinadas, NDC. “Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional encarnan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático” (CMNUCC 2015, 1).

Galárraga, González-Eguino y Markandya “sugieren que para estos niveles de gobierno el cambio climático no es un debate, sino una realidad con la que luchan diariamente y frente a la cual deben dar respuestas” (2011, 168), es así que debe existir una concordancia entre lo que dicta la normativa o legislación nacional y lo que necesita implementar y desarrollar cada territorio en lo local de acuerdo a su estatus presente.

Bajo este concepto organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o (OECD⁵ por sus siglas en inglés) realizan estudios de caso puntuales de regiones líderes en políticas climáticas, y en su publicación *Governing Regional Development Policy - The Use of Performance Indicators* (2009), menciona que hay acciones puntuales de parte de los gobiernos locales que ayudarían al cumplimiento de las políticas nacionales al actuar de forma autónoma en aspectos como el uso del suelo, planificación, etc., para poder identificar las prioridades con el involucramiento de los actores locales, mediante espacios de participación social en la toma de decisiones, que permitan desarrollar políticas o medidas adaptadas localmente.

Se considera que desde hace algún tiempo atrás ya están en marcha medidas de adaptación y mitigación. Y que “los riesgos futuros relacionados con el clima disminuirían aumentando la escala de la mitigación del cambio climático intersectorial, acelerando su implementación a gran alcance y en múltiples niveles y realizando una adaptación gradual y transformativa.”(IPCC 2018b, 7), pero se debe tomar en cuenta que para lograr alcanzar la meta se deben establecer vínculos entre las opciones de mitigación, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS⁶) y la Agenda Hábitat Sostenible de Ecuador 2036, “ya que el grado en que ese potencial se materialice dependerá del conjunto de opciones de mitigación seleccionado, del diseño de las políticas de mitigación, de las circunstancias y contextos locales.” (IPCC 2018b, 22).

El IPCC considera, que teniendo una gobernanza integral con la participación de todos los actores presentes en territorio (privados, sociales, gubernamentales), además de la inclusión de políticas sectoriales y transectoriales coordinando los diferentes niveles de gobernanza (estado, provincia, municipios, parroquias) con políticas con enfoque de

⁵ “La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 51 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. La OCDE fue fundada en 1961 y su sede central se encuentra en el Château de la Muette en París”. (OCDE 2021, 1)

⁶ “El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, los ODS son 17, con 169 metas y 241 indicadores” (Naciones Unidas 2021, 1).

género y financiación, que comprenda financiación por innovación y cooperación en materia de desarrollo con transferencia de tecnología, se lograrán obtener resultados dentro de varios ámbitos como garantizar los espacios participativos de sociedad civil, la transparencia en los procesos, la creación de capacidades y aprendizaje por parte de los involucrados en este proceso.

Es decir que por parte del IPCC aconsejan la implementación de acciones tanto de mitigación y adaptación, apoyadas en políticas públicas enfocadas en las diferentes agendas de desarrollo, vinculando a los actores locales de cada territorio. Lo anteriormente expuesto es corroborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que menciona: “se requerirá el pleno compromiso de los gobiernos regionales y locales cuyas decisiones pueden influir en un 50% a 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero y en la mayoría de las de adaptación dependientes del lugar” (PNUD 2009, 11).

2. Cambio climático a escala local

A escala local en el país uno de los impactos del cambio climático es el aumento de la temperatura, el cual se corrobora por medio de la utilización de los modelos climáticos. Dicho aumento de temperatura tendrá implicaciones sobre varias zonas en Ecuador, como ejemplo se podría considerar la transformación de los bosques húmedo de la Amazonia hacia sabanas (Pennington et al. 2004). Entre los factores presentes en territorio que aportarían en el incremento de la temperatura, se denotan el alarmante nivel de deforestación, y el cambio de uso del suelo provocado por la ausencia de planificación y control en su uso. (Mato et al. 2019).

En Ecuador el aumento del nivel del mar debido a la expansión térmica en el océano o el incremento de la intensidad de fenómenos oceánicos contribuye a las problemáticas presentes para la zona costera del Ecuador, esto es mencionado en la Tercera Comunicación Nacional del Ecuador.

Las distintas amenazas climáticas y oceanográficas, incluido el incremento en la intensidad de fenómenos extremos como El Niño o La Niña, tienen un alto potencial de motivar afectaciones no solamente sobre las condiciones físicas, químicas y biológicas en el mar territorial, sino también sobre los sistemas humanos y naturales asentados en la franja costera e incluso en zonas geográficas internas del continente, lo que resulta en ingentes afectaciones económicas. (Villamar y Noriega 2017, 16)

Esto quiere decir que la costa ecuatoriana presenta mayor riesgo a los impactos conexos al clima es una función a los peligros existentes, la susceptibilidad al daño y la ubicación o grado de exposición de esos sistemas con respecto a las amenazas climáticas.

La ubicación geográfica del Ecuador permite una mayor radiación solar, y aunado a un aumento de la temperatura global también puede representar una amenaza para la salud humana de esta región, tal como el cáncer de piel, la expansión de enfermedades por vectores, además de afectar a los cultivos y la vegetación (Solomon et al. 2008). Por otro lado la elevación de los glaciares en Ecuador es mayor que en otros países, por esta razón, un cambio en la Altitud de la Línea de Equilibrio (ELA) puede tener impactos críticos en la regresión de los glaciares e incluso su desaparición. (Toulkeridis et al. 2020)

Para el subnivel local (provincia de Esmeraldas) los posibles impactos se podrían prever de acuerdo con los diferentes escenarios planteados por el IPCC, en cuanto a las acciones de mitigación no existe información correspondiente, como por ejemplo, metas de reducción de emisiones o inventario de gases de efecto invernadero. Además la información proporcionada por Ecuador en la NDC no incluye la participación de los gobiernos subnacionales como lo menciona Wilson Lechón en su tesis *¿Gobernanza climática en Ecuador?: Los gobiernos subnacionales frente al reto de implementar las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), establecidas en el Acuerdo de París, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador* (Lechón 2020, 85): “La construcción de las NDC en Ecuador, como se ha mostrado en este trabajo, fue de manera centralizada; se realizó desde la visión del Ministerio del Ambiente Ecuador (MAE)⁷ con un enfoque sectorial y con la premisa de cumplir con el compromiso de la CMNUCC”.

Para frenar o aminorar los impactos que se pudieran generar a causa del cambio climático, la integración de acciones de adaptación y mitigación en la planificación se puede realizar mediante la inclusión del diseño de políticas, la toma de decisiones puede promover sinergias con el desarrollo y la reducción de los riesgos de desastre, ya que es fundamental fortalecer la capacidad de adaptación de las poblaciones que se encuentran en estado de vulnerabilidad hacia factores externos (IPCC 2013a).

⁷ En la actualidad el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) ejerce en forma eficaz y eficiente la rectoría de la gestión ambiental del Ecuador, garantiza un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a través de la conservación y utilización sustentable de su biodiversidad; de la protección y mejora de su calidad ambiental promoviendo el desarrollo sustentable y la justicia social; y, del reconocimiento del agua, el suelo y el aire como recursos naturales estratégicos.

2.1. La gobernanza climática y gobernanza climática multinivel

Para conocer qué es la gobernanza multinivel para el cambio climático, es necesario conocer el significado de gobernanza enfocada en la perspectiva de gestión o administración, que se traduce cómo una organización o gobierno que planifica el uso de los recursos destinados para un fin es así como se puede considerar que, “La planificación y realización de la adaptación a todos los niveles de gobernanza depende de los valores sociales, los objetivos y las percepciones del riesgo. El reconocimiento de diversos intereses, circunstancias, contextos socioculturales y expectativas puede favorecer los procesos de toma de decisiones” (IPCC 2014b, 26). La Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (2020) define a la gobernanza como “Aquellos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado y la Sociedad Civil, articulan sus intereses, ejercen sus poderes, cumplen con sus obligaciones, rinden cuentas, median sus diferencias y logran equilibrios en las asimetrías de poder”.

La Gobernanza Climática definida por la UICN, hace referencia “a las normas, instituciones y procesos que determinan la manera en que se ejerce el poder, se distribuyen responsabilidades y las decisiones tomadas se implementan para minimizar los daños potenciales” (UICN y Iza 2019). Analizar las consecuencias del cambio climático, para aplicar estrategias de conservación, restauración y sostenibilidad de la biodiversidad y servicios ecosistémicos. Es decir que la gobernanza debe ser flexible, multidimensional, participativa y eco sistemática. En ecología política y política ambiental, la gobernanza climática es la diplomacia, los mecanismos y las medidas de respuestas “dirigidas a orientar los sistemas sociales para prevenir, mitigar o adaptarse a los riesgos que plantea el cambio climático” (S. C. Jagers y Stripple 2003, 385).

Bulkeley (2005, 877) define a la gobernanza multinivel como el “posicionamiento de actores de gobierno local dentro de un ámbito de actividades y control que abarca varias escalas (local, regional, nacional, intermunicipal y global) y diferentes actores en representación de distintos sectores (sector gubernamental, sociedad civil y privada)”.

Se evidencia la evolución del concepto de gobernanza a lo largo del tiempo, comenzando con un enfoque exclusivo del gobierno en el sector público llegando finalmente a la inclusión de la toma de decisiones entre las redes formadas por diferentes niveles de administración y sectores de la sociedad.

“La Gobernanza es un proceso que puede ser desarrollado en sociedades menos avanzadas; es decir presenta un marco genérico que puede ser amoldado a los diferentes tipos de sociedades” (Montaña 2015, 9), pues cada una de estas posee gobiernos más

desarrollados que otros en términos democráticos, una sociedad más o menos organizada y un sector privado igualmente influyente. Desde la mirada de Zurbriggen (2011) el aporte de la Gobernanza es la necesidad de gobernar con eficacia y reconocer que el gobierno ya no es centralizado desde las instituciones gubernamentales, sino que requiere de los aporte de otros (recursos, las competencias y el intereses de los otros actores sociales).

La toma de decisiones mediante las redes de políticas es donde se realiza toda interacción entre los diferentes actores presentes en territorio (públicos y privados), o en sí con “énfasis en la coordinación horizontal y autoorganizada entre actores públicos y privados implicados en la resolución de problemas de interés común.” (Martín Jaime et al. 2013, 160)

Considerando lo anteriormente señalado hay que agregar a esto lo mencionado por el IPCC (2018a, 82) “el término gobierno definido estrictamente para Estado o nación, ha cambiado hacia un papel más amplio de gobernanza, un concepto que se nutre de aportes multinivel tanto globales, regionales como locales, pero que además incorpora la participación del sector privado, actores no gubernamentales y también de la sociedad civil”, comprendiendo que los conceptos de gobernanza y gobernanza climática, deben estar orientados a la gestión de acciones por parte de un gobierno local o nacional, en diferentes niveles o escalas ya sea en lo vertical (global, regional, local), como en lo horizontal (privados, sociedad civil y academia).

La “Gobernanza Climática Multinivel es un proceso continuo de discusiones y negociaciones con la participación de actores o grupo de gobiernos nacionales y locales, organismos internacionales, sector privado, ONG y otros actores sociales con el propósito de promover oportunidades y generar acciones ante el cambio climático” (UNICEF 2020b, 10). Dichos procesos de deliberación y toma de decisiones pueden ser realizados en espacios formales o informales, flexibles y adaptativos, y se pueden implementar a diferentes niveles: local, nacional, regional o internacional (PNUD 2021).

Dimitrov (2010) plantea que el desafío de la gobernanza del cambio climático es desarrollar políticas públicas e iniciativas bajo un enfoque intersectorial y multinivel, es decir que sean capaces de considerar la acción climática tomando en cuenta las relaciones existentes entre el contexto estatal, regional y local.

Las relaciones que puede tener un gobierno local tanto con sus niveles superiores e inferiores, así como con los actores presentes en sus territorios, siempre estarán

analizadas bajo la racionalidad que estos vínculos conllevan, así lo menciona Jessop (2003) bajo el criterio que son relaciones continuas para alcanzar un objetivo común.

La gobernanza multinivel es un término que se utiliza para describir la forma en que el poder se distribuye verticalmente entre muchos niveles de gobierno y horizontalmente entre múltiples organizaciones y actores cuasi gubernamentales y no gubernamentales (Cairney, Heikkila, y Wood 2019). Rhodes (1996) plantea que la gobernanza multinivel se refiere a mejorar la gestión pública para implementar soluciones sociales con un enfoque en la asignación y distribución de poderes y recursos. Esto tiene el objetivo de llevar a cabo acciones, en coordinación con varios actores, organismos públicos, sector privado y sociedad civil (Zurbriggen 2011; Anguelovski y Carmin 2011). La gobernanza multinivel se ha convertido en un enfoque general para explicar, establecer e implementar acciones contra el cambio climático. Reconoce la influencia de instituciones gubernamentales que operan en diferentes escalas, así como la diversificación de actores del sector privado y la sociedad civil interviniendo en asuntos públicos (Westman, Castán Broto, y Huang 2019, 14).

El término gobernanza multinivel posee varios orígenes, de los cuales el más utilizado en el ámbito ambiental, es mencionado en la cumbre de la ONU de Río de Janeiro⁸, “Este modelo ha desarrollado su propia tradición, primero como modelo de gobernanza para la sostenibilidad y los procesos de la Agenda 21⁹, y luego también en su aplicación en otros campos como la protección climática o la economía verde” (Schreurs 2013, 369). “[E]n este momento, era un sistema de gobernanza global multinivel y multisectorial orientado a objetivos que tenía como objetivo movilizar una amplia franja de actores para perseguir la sostenibilidad” (Jänicke 2017, 109).

“Es un modelo de gobernanza que no se limita a los actores gubernamentales, sino que apunta a incluir una amplia variedad de actores empresariales y de la sociedad civil en todos los niveles” (Peters y Pierre 1998, 233), se debe considerar que la gobernanza global requiere otros niveles de gobierno para alcanzar el desarrollo sostenible, y cada nivel de gobierno posee sus propias responsabilidades, desafíos y oportunidades, esto ocurre en cada país que ha implementado dicho proceso y Ecuador no es la excepción.

⁸ La Conferencia, conocida como Cumbre para la Tierra, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Fue un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo. (Naciones Unidas s. f.)

⁹ Programa 21 es un plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente. (Naciones Unidas s. f.)

Es así como la ENCC reconoce lo importante de involucrar a los diferentes niveles de la gestión institucional a nivel de Gobierno, tanto desde el Gobierno Central, como desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Además, “la Estrategia reconoce lo importante de la participación de los distintos actores de la ciudadanía, incluyendo el Sector Privado, en todos los procesos de gestión, ya que se cuenta con el marco institucional correspondiente, que busca incorporar de manera transversal criterios de cambio climático, en los diferentes niveles de la gestión pública” (República del Ecuador y MAE 2012b, 16).

Autores como Rambelli et al. (2016) ha debatido por años sobre lo importante de fortalecer la cooperación entre los niveles de gobierno para el desarrollo de acciones frente al cambio climático, con el objetivo de reducir emisiones de GEI y restringir la elevación de la temperatura, “ya que el cambio climático afecta de manera diferente a los distintos sectores de la sociedad, por lo que es importante que cada sector se encuentre representado en los espacios de decisiones de los niveles descritos”. (UNICEF 2020a, 16)

3. Políticas públicas y el cambio climático

Antes hablar de la definición de política pública hay que considerar algunos elementos que, al confluir, determinan el surgimiento de políticas públicas:

la presencia de actores institucionales; la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas; la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución; el propósito de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y la producción de impactos en el sistema social y político. (Albaladejo 2014, 41)

Es así que definir qué es una política pública puede pasar desde lo más simple como: “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (Dye 2017, 136), hasta algo más preciso como: “es toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales” (Dunn 1981, 209), o considerar una definición más compleja como: “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (Mény et al. 1992, 93).

También se debe tener claro la escala de implementación de las políticas públicas como es el caso del nivel local (provincias, municipios, parroquias) ya que es necesario

conocer acerca de las políticas públicas creadas por los gobiernos locales , las cuales responden a ciertas problemáticas y necesidades identificadas en dichos territorios. De acuerdo a Pérez y Díaz (2020, 268) “las políticas públicas territoriales, en especial las municipales, tendrán como fuente las prioridades identificadas en las Estrategias de Desarrollo Municipal, la adecuación de políticas nacionales a las características locales, y la identificación de problemas y necesidades municipales contingentes”.

Se puede considerar que una política pública tiene como característica no solo resolver problemas públicos, sino que tiene un contenido que generará resultados o productos, además se la considera como “un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado” (Fontaine 2015, 25).

Otra definición para considerar sobre las políticas públicas es la presentada por Proaño Bonilla y CONGOPE (2011, 13) donde se menciona que “las políticas públicas son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a problemas o situaciones públicas. Por tanto, las políticas públicas son opciones de gobierno para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad”.

De acuerdo con la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales de la Secretaría Técnica de Planificación para la creación de una política pública, “Todo el proceso se inicia con una necesidad socialmente percibida y una decisión política, que detona sinergias institucionales y sociales para lograr un producto integral, factible, consensuado y concretado en líneas de acción priorizadas, interiorizadas por la administración pública y la sociedad civil.” (SENPLADES 2011, 21), Por otro lado, la definición de la política ambiental¹⁰ nos puede dar insumos para definir que es una política de cambio climático.

Considerando los pasos para el desarrollo de una política pública que anteriormente se mencionaron una vez identificado el problema público presente en

¹⁰ La política ambiental son aquellas normas y directrices que lleva a cabo el Gobierno para proteger y preservar el medioambiente. (Marín García 2021, 1)

territorio, se debe considerar evaluar el cómo se podría intervenir para hacer frente a dicho problema identificado.

Es así que las políticas públicas serían una de las soluciones a ser implementadas, ya que se considera que dichas políticas “tienen que ver con lo que hace el gobierno, pero también, comprende lo que hace la sociedad, los individuos y los grupos organizados en asociaciones, frentes, organizaciones no-gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, entre otros” (Grupo FARO 2019c, 1).

En estas políticas involucran el enfoque participativo en la construcción de los asuntos públicos y de gobierno, diferenciándose así de las políticas de gobierno las cuales son de carácter impositivo hacia la sociedad solamente analizadas entre las denominadas altas esferas del gobierno (Presidente de la República, Ministros, Asamblea Nacional, etc.), por ejemplo, en Ecuador, “la Constitución de la República (que es la norma mandataria a nivel nacional) y el Plan Nacional de Desarrollo delimitan las políticas públicas del Ecuador. [...] donde las políticas públicas se materializan, o se convierten en algo tangible, es a través de programas y proyectos.” (Grupo FARO 2019b, 4), a nivel local los programas y proyectos se encuentran integrados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que son desarrollados y actualizados por los GAD municipales al principio de su gestión y que abarcan el tiempo para el que fueron elegidos dignidades.

“La política ambiental se define como las estrategias que se realizan desde las diferentes instituciones, tanto nacionales como internacionales, que a través de la elaboración y aplicación de diferentes normativas ambientales, buscan hacer frente a los problemas ambientales existentes” (Ecología Verde 2021, 1). Dentro de los problemas ambientales se pueden mencionar la contaminación del aire y el agua, la gestión de desechos sólidos, pérdida biodiversidad, la degradación de los ecosistemas, la protección de recursos naturales y de las especies en peligro de extinción, así como el cambio climático.

Las políticas relativas a la energía o la regulación de sustancias tóxicas, incluidos los plaguicidas y muchos tipos de desechos industriales, forman parte del tema de la política ambiental. Esta política puede adoptarse para dirigir y supervisar las actividades humanas y, por lo tanto, prevenir efectos nocivos sobre el medio ambiente biofísico y los recursos naturales, así como para asegurarse de que los cambios en el medio ambiente no tengan efectos nocivos en los seres humanos (Huppes y Simonis 2001).

Aunque no hay una definición consensuada para política pública de cambio climático, se puede inferir que promueven una gestión del cambio climático que contribuya a avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima (adaptación) y baja en carbono (mitigación), que reduzca los riesgos asociados a las alteraciones por efectos del cambio climático (Galindo et al. 2017).

Considerando los elementos constitutivos anteriormente mencionados y otros factores se puede definir a la política pública de cambio climático de la siguiente manera: “conjunto de acciones e iniciativas, así como el cuerpo de información sobre la materia, cuya progresiva institucionalización genera mecanismos de toma de decisión que nos permiten dirigir las transformaciones necesarias para enfrentar el fenómeno” (Blanco y Fuenzalida 2013, 78).

3.1. Clasificación de las políticas públicas

La clasificación de las políticas públicas al igual que su definición se establece de acuerdo con quien realice la clasificación y a diversas variables como son los objetivos y alcance que tienen dichas políticas.

De acuerdo con Albaladejo (2014) en su estudio “Elementos conceptuales y analíticos de las Políticas Públicas”, los criterios de clasificación son los siguientes: la autoridad institucional, sector de intervención, los destinatarios, la forma de elaboración, la existencia de previsión o planificación, el grado de innovación, los beneficios, el contenido y la coerción.

Tabla 1
Clasificación de las políticas públicas

Criterio de clasificación	Tipos de políticas públicas
Autoridad institucional	– Política nacional o estatal – Política regional – Política local
Sector de intervención	– Política de educación – Política fiscal – Política de medio ambiente, etc.
Destinatarios	– Política de tercera edad – Política de juventud – Política para las personas con discapacidad, etc.
Cómo se elaboran	– Política autoritaria o tecnocrática – Política participativa
Previsión o planificación	– Política anticipativa – Política reactiva
Innovación	– Política innovadora – Política mimética – Política incrementalista
Beneficios	– Política material – Política simbólica
Contenido	– Política prescriptiva – Política operativa
Coerción	– Política distributiva – Política redistributiva – Política regulatoria – Política constitucional

Fuente: Albaladejo (2014)
 Elaboración propia

Citando al Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) en su publicación Políticas Públicas Productivas Provinciales, 4P: Elementos conceptuales y metodológicos (CONGOPE 2011), las políticas públicas se clasifican primero por niveles de gobierno, como las políticas nacionales, las regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, que a su vez, se diferencian entre las políticas públicas que dan lugar a planificar y las políticas instrumentales que permiten llevar a la aplicación de las estrategias o ejecutar, objetivos y metas de lo planificado.

Las políticas públicas también se pueden clasificar de acuerdo con la forma de concebir dicha política pública:

- Para un campo de la actividad gubernamental (política de salud, educación, comercial, tributaria, productiva, etc.).
- Un propósito general por realizar (política de empleo estable para los jóvenes).
- Una situación deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, contra la inseguridad, etc.).
- Una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques naturales, del uso social y productivo de los atractivos naturales y culturales para el turismo, política de alfabetización de adultos, etc.).
- La norma o normas previstas para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana).

- El conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo determinado (política de productividad agrícola, política de exportación, política de lucha contra la pobreza extrema, etc.). (Proaño Bonilla y CONGOPE 2011b, 22)

Para el caso de Ecuador la forma en que se conciba la política pública de cambio climático debe ir acorde a las competencias asignadas para su respectivo nivel de gobierno, como lo menciona el COOTAD, el COA y la Constitución de la República del Ecuador, además deben estar alineados a los instrumentos como son la ENCC, la NDC, la caja de herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los PDOT, los inventarios de emisiones, y las comunicaciones nacionales.

De acuerdo al documento “Portafolio de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos con beneficios adicionales o ‘sin arrepentimiento’ en América Latina” (2017), el cual es un estudio de cambio climático desarrollado por la CEPAL para América Latina, establece que existen dos tipos de políticas públicas con enfoque en el cambio climático: las políticas públicas de adaptación y las políticas públicas de mitigación. Estas deben “ser consideradas y diseñadas de forma complementaria, y no como alternativas mutuamente excluyentes, debido a sus diferentes características en términos de distribución geográfica y temporal de sus costos y beneficios, y dificultades técnicas que plantea la estimación de los mismos” (Bosello y Chen 2011, 2).

Entonces, para seleccionar cuales son los tipos de políticas públicas de adaptación y mitigación más viables estas “no se deben basar en criterios de optimización respecto a escenarios futuros, sino en el diseño de estrategias que sean robustas frente a un futuro impredecible” (Galindo et al. 2017, 9). Esto se debe a que la política pública al ser seleccionada bajo ese criterio no será dependiente de la incertidumbre propia de un escenario climático donde se deban cumplir solo metas establecidas, sino que serán más flexibles para que los tomadores de decisiones tengan un rango amplio de varios escenarios climáticos futuros. Como lo menciona el IPCC en su informe “Economic and Social Dimensions of Climate Change” (1995, 11), “este tipo de estrategias se caracterizan por ser insensibles a la incertidumbre futura, lo que implica que rinden resultados satisfactorios, aún bajo la presencia de condiciones adversas o catastróficas. De esta manera, el reto no es encontrar la mejor política para los próximos 100 años, sino seleccionar una estrategia robusta y flexible que se ajuste a lo largo del tiempo”.

3.2. Ciclo de implementación de la política pública

Considerando lo anteriormente expuesto se puede definir a la política pública en la escala municipal como: “aquel conjunto de decisiones de poder público-político para solucionar problemas y demandas sociales identificadas, así como prioridades de desarrollo que estén contenidas en la estrategia de desarrollo municipal y que propicien programas y proyectos de visión estratégica” (Pérez y Díaz 2020, 268), una vez creada la política la misma será implementada y en lo posterior evaluada.

Buscando facilitar el estudio y el análisis de las políticas públicas para su implementación, se ha dividido a dicho proceso en fases o etapas que forman parte del denominado “ciclo de las políticas públicas”. Esta metodología permite implementar el desarrollo de las políticas públicas mediante un conjunto de etapas que serán secuenciales y que determinan para cada una de estas un resultado.

“El ciclo de las políticas es una herramienta adecuada para formular una guía de ruta para el emprendimiento de una política que busque atender una problemática en particular; pero que las políticas, en la realidad, no siempre se desarrollan explícitamente de una manera secuencial” (Grupo FARO 2019a, 10).

De acuerdo con Subirats (2009) las etapas del ciclo de la política son cinco: Definición del problema público, Establecimiento de la agenda, Diseño de la política, Implementación, Seguimiento, monitoreo y evaluación de la políticas, pero existen dos fases que se deben cumplir para lograr establecer dicho instrumento dentro de un territorio, la primer fase es el planteamiento de la política pública donde se cumplen las 5 etapas anteriormente mencionadas y la fase de ejecución de la política pública donde se deben considerar los modelos de implementación, además de ciertos aspectos (administrativos, políticos y técnicos) a la hora de la ejecución de dicha política.

3.2.1. Fase de planteamiento de la política pública

El ciclo de la política pública es una herramienta que nos permite analizar cómo sucede o sucedió una política pública determinada, al mismo tiempo que nos da una pauta para empezar la formulación y puesta en marcha de esta, en el momento que se diseña, elabora o bosqueja una política pública es cuando todos los actores presentes en el territorio, mediante consenso tomaron la decisión que esta sería la alternativa más viable para darle solución a sus necesidades.

a) Surgimiento o definición del problema público

En esta etapa es donde un problema llama la atención, el interés, molesta o preocupa a un grupo social, de esta manera se convierte un problema de interés público, que a su vez puede escalar en magnitud y por ende en el interés de la comunidad y así se establece que el estado o representantes del gobierno en territorio deben atender dicho problema.

b) Establecimiento en la agenda

Los problemas públicos compiten por ser priorizados de acuerdo con la atención que le presta la sociedad, y sobre todo los actores público-gubernamentales o llamados “tomadores de decisiones”, es en esta etapa donde el reconocimiento del problema público por parte del estado nace, y tratan de buscar las posibles causas que pudieron llevar al surgimiento de este.

c) Diseño de la política pública

En esta etapa, intervienen tanto los actores público-gubernamentales como los actores público-sociales y los privados donde todos participan en la definición de alternativas para solventar el problema público.

La etapa de diseño está compuesta, principalmente, por cinco momentos:

- 1) Obtención de información: se realiza el levantamiento de información que permita entender el origen del problema público.
- 2) Construcción de alternativas de solución: se analiza las posibles causas del problema público y se determina el curso de acción.
- 3) Evaluación de alternativas: se realiza la valoración de la mejor alternativa en el conjunto de todas las alternativas posibles y factibles. Se consideran criterios como: efectividad, eficiencia, legalidad, aceptación política y aplicabilidad.
- 4) Proyección de resultados: se realiza el análisis de las consecuencias que puedan surgir de la implementación de la política pública.
- 5) Elección de la alternativa de solución más adecuada para solventar el problema identificado.

d) Implementación de la política pública

Esta fase es donde los objetivos se concretan a través de la realización de los programas y proyectos que deben desarrollarse. Se la considera la etapa idónea para conseguir la efectividad de la política.

e) Seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública

Este proceso se encuentra presente en el ciclo de política pública.

“El objetivo del seguimiento de una política pública es generar un reporte que permita a los evaluadores estudiar la situación y tomar decisiones a tiempo.” (Continental 2022, 1)

“El monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3 P, para optimizar sus procesos, resultados e impactos.” (Di Virgilio et al. 2012, 41)

Se considera que la evaluación se la realiza al final de este ciclo (ex post), porque para evaluar algo debemos haber ejecutado nuestra política y tener resultados, pero existen procesos que se pueden realizar antes (ex antes) o durante la ejecución de la política.

3.2.2. Fase de ejecución de la política pública

“Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión” (Delgado Godoy 2009, 8). En el desarrollo de esta etapa existen interacciones entre la parte técnica y la parte administrativa tanto del sector público como del privado, esta interacción sirve para determinar las acciones necesarias para lograr los objetivos planteados.

Con la implantación de la política pública se busca remediar el problema público identificado, considerando siempre el contexto con el que se ejecutará la política, por esta razón hay que estar alerta a los diversos factores que intervienen en esta fase.

Se debe considerar que el problema que origino la implementación de esta política pública no es el único en la agenda de los “tomadores de decisiones” y es fácil deducir que puede existir contraposición de leyes que limitan lo planificado. Además, se puede evidenciar que la representatividad de los actores en territorio se puede ver afectada, así como la posibilidad que se hayan generado cambios en el acceso y el control de los recursos disponibles.

La importancia de esta fase radica, en la manera de reaccionar y anticiparse a los posibles cambios que se puedan suscitar dentro de lo planificado, con respecto a las fases previas del ciclo de la política y el problema identificado.

1. Etapas y modelos de la implementación.

Existen tres modelos analíticos que se pueden considerar en esta fase del ciclo de las políticas públicas, asumir uno de ellos es lo que determina cómo se implementarán las decisiones tomadas:

1) Modelo de implementación Top-Down (de arriba hacia abajo)

Este modelo considera una línea autoritaria en la que el Estado controla todos los procesos administrativos a fin de alcanzar los objetivos para los cuales la política fue diseñada.

Este modelo posee poco o nulo impulso de la participación ciudadana o la sociedad civil organizada, ya que están establecidas las líneas de autoridad y comunicación, así como las responsabilidades de cada instancia.

2) Modelo de implementación Bottom-Up (de abajo hacia arriba)

El modelo reconoce que los diferentes niveles e instancias administrativas también pueden definir la política en esencial las más cercanas al problema, es así como en este modelo se habla de redes de actores con influencia en el proceso político que deben organizarse, negociar y lograr acuerdos para que se promueva la aceptación de la política por parte de los actores sociales.

El modelo bottom-up considera importante la construcción e implementación participativa, al igual que la incidencia que tienen las relaciones entre los diferentes niveles público -gubernamentales. Este modelo se lo considera el ideal o clásico para la implementación de políticas públicas, ya que controla al menos 4 aspectos de esta.

- Correcta formulación de los objetivos
- Contar con los recursos necesarios para cumplir los objetivos
- Fluida comunicación
- Existencia de un contexto favorable

Tabla 2

Diferencias entre los modelos de implementación de la política pública

Top Down	Bottom Up
<ul style="list-style-type: none"> • Normativa y legislación fuerte. • Estructuras sólidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una legislación dominante. • Existen diferentes dependencias con poder atribuido.

Fuente: Grupo Faro (Grupo FARO 2019a, 15)
Elaboración propia

De acuerdo con Paul Sabatier en su libro *Teorías del proceso de políticas* (2007), él menciona que los dos modelos poseen fortalezas como debilidades y su utilidad dependerá de los escenarios en los que se desplieguen las políticas, ya que depende de varios factores que condicionan el logro de los objetivos y la identificación de estos factores mediante la ejecución de un análisis de implementación aportaría en mucho al proceso de implementación, señala Sabatier:

“Dentro del proceso de análisis de implementación se debe considerar lo siguiente: la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige la política, la capacidad de la política para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y el efecto neto de las diversas variables en el apoyo a los objetivos de la política.” (P. Sabatier 2007, 13)

Una vez seleccionado el modelo de implementación para la política se debe considerar que, en el proceso de implementación, pueden aparecer problemas, lo que no permitiría alcanzar los objetivos inicialmente planteados. Dichos problemas se los conoce como brechas de implementación y pueden ser de tres tipos: Administrativas, Políticas y Técnicas.

- **Aspectos administrativos.** - No disponibilidad de recursos institucionales, humanos o financieros, no capacitados o insuficientes.
- **Aspectos políticos.** – Mala comunicación y problema de negociación entre los diferentes actores, al igual que la resistencia al cambio por parte de actores con intereses privados sobre los intereses sociales.
- **Aspectos técnicos.** - Error en la determinación de los grupos objetivos o la actitud de estos con referencia a la propuesta a implementar, así como el error al elegir la alternativa a ejecutar, y en el peor de los casos falta de capacidad técnica para la ejecución de actividades.

Considerando los modelos de implementación por los cuales se pueden optar para la puesta en marcha de la política pública, se debe meditar que existen otras limitaciones como las brechas de implementación que pueden generar problemas y no permitirían llegar a cumplir con los objetivos planificados, a pesar de que las políticas hayan sido adecuadamente diseñadas (Grupo FARO 2019a).

3.3. Método de análisis de políticas públicas

Para el proceso de análisis de las políticas públicas se debe tener presente lo siguiente: “El estudio de las políticas públicas evoluciona de manera dinámica: aquello que empezó por articular esfuerzos para incrementar la efectividad del Estado en su intervención en el espacio público se matiza en la medida en que el papel del Estado se transforma y la sociedad modifica sus relaciones frente a él.” (Gastélum 2009, 1)

Evaluar o analizar es un ejercicio permanente que implica recolectar y organizar información para ser contrastada, en cuanto a lo propuesto con lo ejecutado o logrado en un determinado tiempo; utilizando indicadores y parámetros de referencia. “Evaluar una política pública no implica solamente observar los resultados de la aplicación de una política, sino también cómo se va desarrollando ésta en el tiempo, o cómo fue que ocurrió tal o cual proceso al interior de la misma” (Grupo FARO 2019c, 3).

De acuerdo con André-Noë Roth en su libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (2002) los criterios que permiten clasificar a los tipos de evaluación serían 3:

- ¿Cuándo se lleva a cabo la evaluación? - La evaluación es una actividad que puede estar implícita en todo el ciclo de la política pública, dependiendo del momento en el que se lleve a cabo, sus objetivos y su diseño, bajo este criterio la evaluación podría ser evaluación ex antes, evaluación concomitante o continua y evaluación ex post.
- ¿Para qué y qué se evalúa? - En este segundo criterio el centro de análisis son los objetivos que se persiguen con la evaluación; es decir, qué es lo que se busca evaluar de una política pública en concreto. Bajo este criterio se clasifican en evaluación endoformativa y evaluación recapitulativa. Y para el caso de qué se evalúa se clasifican de la siguiente manera: (i) a nivel de medios, (ii) a nivel de resultados, (iii) a nivel de impactos, (iv) a nivel de eficiencia, y (v) a nivel de satisfacción.
- ¿Quién realiza la evaluación? – Conocer quién realiza la evaluación es un asunto de relevancia que es determinante a la hora de establecer los resultados que se logren. El trabajo que llevan a cabo quienes están encargados de la evaluación de una política pública tiene un potencial político, puesto que sus resultados implican un juicio normativo sobre el desempeño de un gobierno. Bajo este criterio se dividen en evaluación interna, evaluación externa y evaluación mixta. (Roth Deubel 2002, 135)

Se puede considerar que la evaluación depende de los objetivos que tenga el evaluador, así también como el momento en que se aplique y la función que cumpla este proceso al ser implementado, ya que “es muy común que un análisis de políticas públicas tenga incidencia en el proceso, sea para las personas que toman decisiones, que contratan este análisis, o sea para sus contrincantes, es decir las personas que quieren ofrecer una alternativa a las decisiones que se toman.” (Fontaine 2015, 7)

De acuerdo con Guillaume Fontaine en su libro “El Análisis De Políticas Públicas Conceptos, Teorías y Métodos” (2015, 130) si consideramos el análisis en base a una forma técnica y despolitizada de elaborar la política pública el análisis que se realizaría sería de dos tipos: interpretativos y explicativos.

- **Interpretativos.** “La interpretación es el ejercicio más común del análisis de políticas. Se aparenta al diagnóstico en medicina o en mecánica, que da cuenta de una situación sin establecer relaciones causales entre los acontecimientos”.
- **Explicativos.** Este método “es el que más ha aportado a su entendimiento, o a la comprensión de la manera de gobernar o de hacer políticas. Una vez formuladas las teorías, se puede entonces multiplicar los estudios de caso para validarlas”.

Existen otros tipos de métodos como los cuantitativos y cualitativos para el análisis de las políticas públicas, ya que para demostrar la relación de causa y efecto de un fenómeno es común que se realicen mediciones cuantitativas, pero para demostrar la densidad de estos fenómenos se utilizan indicadores cualitativos.

Otro método que se puede utilizar para medir políticas públicas es el implementado por Knoepfel en su libro “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones” (2007), el cual se basa en el comportamiento individual y colectivo de los diferentes actores implicados en las diversas etapas de una política pública.

Esta metodología propone que “tanto el contenido como las características institucionales de una acción pública (variable dependiente) son el resultado de algunas interacciones entre las autoridades político-administrativas y entre los grupos sociales” (Knoepfel et al. 2007, 10). Esto se puede considerar como la relación presente entre los diferentes actores de cada territorio. Así mismo estos grupos sociales pueden presentar diversas características como: “ser los que propician el efecto negativo, o ser considerados los que soportan o asumen los efectos negativos del problema colectivo o que la acción pública intenta resolver (Variables independientes o explicativas)” (Knoepfel et al. 2007, 13).

“Este modelo permite un enfoque teórico de análisis de las políticas públicas con un carácter mixto, en el que se intenta dar una interpretación a los equilibrios y desequilibrios establecidos entre el Estado y la sociedad. En este caso, las políticas públicas permiten traducir este equilibrio encontrado” (Knowles 2016, 16).

3.4. El cambio climático como un problema público

Toda política pública empieza cuando se reconoce un problema como público y este es incorporado en la agenda de política pública. Sin embargo, no todos los problemas llegan a ser incluidos en las agendas de política pública y por ello es necesario reflexionar acerca de la manera en la cual los problemas llegan, o no, a capturar la atención desde lo público y cómo llegan a ser atendidos en la agenda de política pública (Grupo Faro 2019).

El debate entre cuales son los problemas por priorizar, y cuál es la manera de solucionarlos se debe realizar en espacios de participación, donde se activan los mecanismos de participación ciudadana, con la intervención de los actores y organismos sociales que defenderán una u otra posición, para imponer sus definiciones o conducir a acciones respecto a las mismas (CNC 2019).

Mediante la participación social se puede crear incidencia en el proceso de elaboración de las políticas públicas que se puede definir como “las acciones que llevamos a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno. La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia Álvarez 2010, 13).

Siendo el cambio climático un problema ambiental y geopolítico de interés común a nivel mundial, lo convierte en un problema público, pero pasa recién a ser público cuando es de interés de la población de una localidad, región o país llegar a cumplir objetivos o metas planteadas para su posible resolución.

Es evidente que el cambio climático es un fenómeno con estragos socio ambientales, y la no inclusión de este problema público dentro de la agenda de los tomadores de decisión afecta directamente al desarrollo de acciones de mitigación y adaptación frente al mismo, ya que este “problema global complejo que se entrelaza con muchas otras cuestiones, como, por ejemplo, el desarrollo económico sostenible y la reducción de la pobreza. Y el impacto que tenga el cambio climático en todas ellas seguirá siendo de suma importancia para el futuro de la humanidad” (UNESCO 2016, 1).

La identificación de este tipo de fenómenos como problema público es necesaria para concebir una posible solución o resolución, esto lo menciona H. Blumer (1971), los problemas sociales son el resultado de un proceso de definición colectiva por el que ciertos acontecimientos o "hechos" son considerados así por determinados actores sociales y no el reflejo de condiciones objetivas pre-existentes.

La pugna que puede existir entre la jerarquización de uno u otro problema público es mencionada por Schillagi en su estudio, “Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica” (2011), donde menciona que:

para que un problema exista, entonces, debe ser reconocido como tal por algunos actores, que se movilizarán para demostrarlo y que buscarán contar con la mayor cantidad de apoyos posibles para hacer prevalecer públicamente sus demandas. Pero se debe considerar que otros problemas así definidos por otros actores, también pugnarán por ese mismo reconocimiento y, por otra parte, distintas definiciones al interior de un mismo problema harán lo propio. (Schillagi 2011, 246)

Es aquí donde existe la diferencia entre una u otra población de determinada región o país, donde con acciones puntuales con intervención de los distintos actores presentes en territorio, incluyendo a los tomadores de decisiones, desarrollan, implementan y ejecutan acciones para hacer frente al cambio climático destacando su actuar.

Considerando todos los posibles actores que podemos encontrar en territorio se puede mencionar que “los líderes son necesarios, pero no suficientes, en el desarrollo de políticas climáticas subnacionales” (Bulkeley 2010, 234).

Entonces contemplando lo anteriormente mencionado se concibe que, teniendo instrumentos a nivel nacional que promueven el desarrollo de acciones frente al cambio climático, y que el estado delega competencias para la implementación de estas acciones frente a dicho problema a las autoridades comprendidas en los otros niveles de gobierno, se entiende que es obligación de los gobiernos locales la implementación de acciones, mediante programas y proyectos apoyados en políticas públicas locales, para así lograr una buena gestión del cambio climático en sus respectivos territorios (Adapt Chile 2020).

De esta manera se considera al cambio climático como una problemática pública común para todos, debido a la falta de generación e implementación de acciones locales, siendo un problema al que todos debemos hacerle frente priorizando la participación de los tomadores de decisiones en el territorio.

3.5. Participación y análisis del nivel de Participación Ciudadana para el Cambio Climático

3.5.1. Participación ciudadana para combatir el cambio climático

Una vez identificados los problemas públicos, el implementar espacios de participación ciudadana para activar los mecanismos de participación social es

importante, ya que de esta manera, se pueden generar espacio donde de manera consensuada se puede encontrar la solución a dichos problemas públicos. Según el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador (CPCCS), la participación ciudadana es el: “Derecho de los ciudadanos en forma individual y colectiva, de participar (ser parte de, incidir) en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (CPCCS 2014, 31). También “se podría definir participación ciudadana en primera instancia como el acto voluntario de una persona o grupo de personas para hacer usos de los derechos establecidos en la Constitución y la ley.” (Carrera 2015, 50). Otra acepción indica que, por “participación ciudadana” entenderemos [...] exclusivamente los mecanismos por los cuales los ciudadanos ecuatorianos son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público. (Ospina 2013, 147). Pero la más relevante sería la definición de Arnstein (1969, 216), quien señala que la participación ciudadana es “la redistribución del poder lo que permite a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de la política y procesos económicos, ser incluidos deliberadamente en el futuro [...] En resumen, es el medio por el cual pueden inducir una reforma social significativa que les permita compartir los beneficios de la sociedad opulenta”.

La importancia de la participación ciudadana frente al cambio climático se debe a que “está íntimamente ligada a los procesos exitosos de gestión ambiental, pues generan un efecto de empoderamiento y corresponsabilidad en los temas ambientales” (Secretaría de Ambiente, Distrito Metropolitano de Quito 2021, 1).

De acuerdo a lo expuesto en su página web por La Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la participación dentro de “los procesos ambientales han permitido la articulación de la gestión ambiental local que es realizada por los diferentes actores, para lograr implementar acciones innovadoras frente al cambio climático en lo local y concientizar a los demás sectores de la ciudadanía frente a dicho problema” (Secretaría de Ambiente, Distrito Metropolitano de Quito. 2021, 1), además de identificar otras prácticas ambientales como alternativas para la promoción del cambio de la cultura ambiental, que está ligada a los hábitos de consumo.

Capítulo segundo

Metodología

La presente investigación tiene carácter cualitativo, basada en el caso de estudio: “Provincia de Esmeraldas y sus cantones, considerando al cambio climático como un problema público y socio ambiental”. En este estudio se realizará una descripción del estado actual de la situación presente en los GAD municipales que integran la provincia de Esmeraldas, donde se ha considerado que la falta de una política local de cambio climático se debe a la presencia de varias barreras presentes en territorio.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se realizó una recopilación de información sobre el estado actual de las políticas locales de cambio climático en los 7 cantones pertenecientes a la provincia de Esmeraldas. También se realizaron entrevistas y talleres presenciales, en los cuales se abordó el cambio climático como problema socio ambiental presente en cada cantón de la provincia de Esmeraldas, estado del arte en cuanto a políticas locales y acciones realizadas en cada uno de los cantones, la identificación del cambio climático presente en territorio y el nivel de la participación ciudadana en la toma de decisiones en los procesos ambientales. El análisis de los resultados, como el nivel de participación ciudadana por parte de los actores presentes en territorio, el nivel de compromiso que tienen los diferentes actores para con los procesos de formulación de políticas, así como la identificación de barreras ayudo a obtener las respuestas a las teorías presentes en el planteamiento de este estudio.

La primera sección de este capítulo presenta una breve descripción del caso de estudio, posteriormente se muestra las herramientas de investigación utilizadas, así como el acopio y procesamiento de información y finalmente se presenta la metodología y herramientas para la sistematización y análisis de la información recolectada.

1. Provincia de Esmeraldas y sus cantones

Antes de contextualizar a la provincia de Esmeraldas, entraremos un poco a detalle sobre Ecuador como país, “Ecuador es una república democrática con un estado constitucional de derecho y justicia social, democrática, soberana, independiente,

unitaria, intercultural, plurinacional y laico, el cual se gobierna de forma descentralizada.” (Serrano y Acosta 2011, 4)

De acuerdo con la Constitución Política de la República (República del Ecuador y Asamblea Nacional 2008), “el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Existen también los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de las Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son regímenes especiales.”

La provincia de Esmeraldas se encuentra ubicada en la región litoral o costa, con una extensión de 14.893 km² aproximadamente. Su capital es la ciudad de Esmeraldas, considerada la urbe más grande y poblada de la provincia. Según el último censo nacional (2010), el territorio esmeraldeño posee 491.168 habitantes, siendo la octava provincia más poblada del país.

La provincia de Esmeraldas está constituida por siete cantones, con sus respectivas parroquias urbanas y rurales, de estos siete cantones seis se encuentran ubicados en el perfil costero (Muisne, Atacames, Esmeraldas, Rioverde, Eloy Alfaro, San Lorenzo) y solo uno está ubicado al interior de la provincia (Quinindé).

Por su ubicación en el noroccidente del Ecuador la provincia de Esmeraldas goza de una riqueza natural exquisita, con extensiones de bosques húmedos tropicales (primarios). Pertenecer a la región biogeográfica del Chocó, ha permitido en la actualidad la creación de 8 áreas protegidas en el interior de la provincia, con la siguiente categorización 4 refugios de vida silvestre, 2 reservas ecológicas, 1 reserva marina y 1 parque nacional (zona baja).

De la totalidad de áreas protegidas, cuatro corresponden al tipo marino costero, encargadas de albergar el ecosistema manglar en sus extensiones, mientras que las cuatro restantes se encuentran destinadas a proteger las extensiones de bosques húmedos tropicales que aún existen en el Ecuador, abarcando diferentes rangos altitudinales con variedad de ecosistemas, ricas en flora y fauna.

La provincia de Esmeraldas posee una demarcación hidrográfica de 1.574.147 ha de extensión de cuencas hídricas, comprendidas en cuatro unidades hidrográficas.

Por todo lo expuesto anteriormente es fundamental la conservación de la provincia de Esmeraldas.

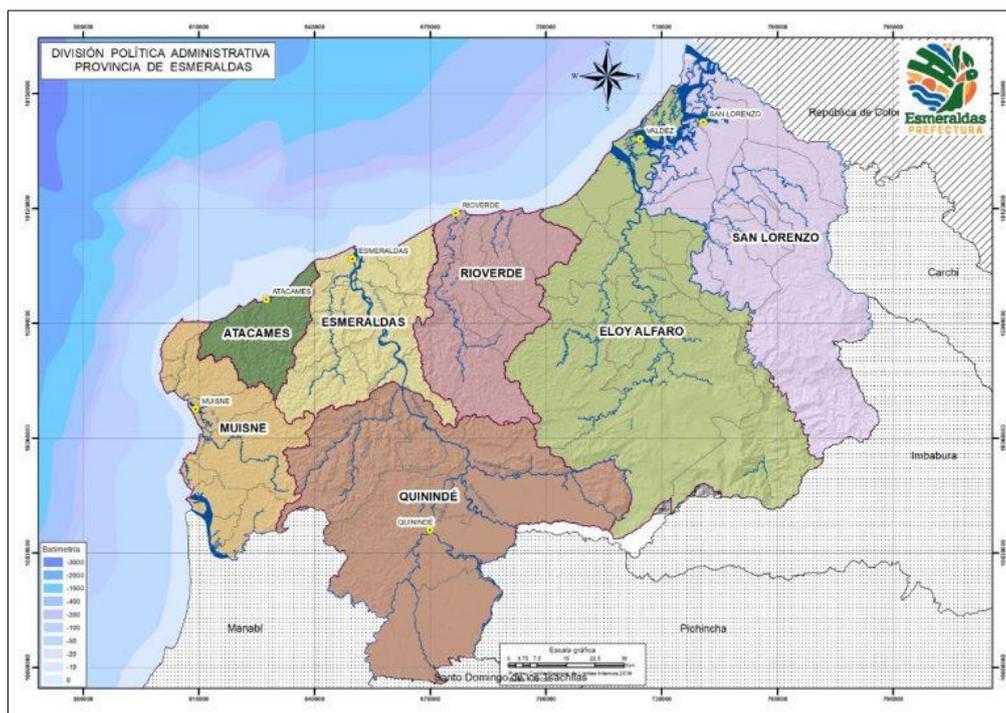


Figura 1. Mapa de la división política de la provincia de Esmeraldas
Fuente: GADPE (2019)

La estructura administrativa para la gobernanza por provincias en el Ecuador está determinada por la Constitución de la República del Ecuador, donde se determina lo siguiente:

NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO		
Nivel de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo
Provincias	Régimen dependiente: Gobernación en las provincias	
	Autoridad: Gobernador	
	Elección: Designado	
	Régimen seccional autónomo: Conformado por los concejos provinciales, municipios, juntas parroquiales	Autoridad: Consejos Provinciales
	Autoridad: Prefecto Provincial	La mitad más uno de los consejeros son elegidos popularmente, el resto es designado por los Concejos Municipales
	Elección: Voto popular, por 4 años	Elección: Voto Popular por 4 años
NIVEL LOCAL DE GOBIERNO		
Nivel de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo
Cantones	Autoridad: Alcalde - Municipalidad	Autoridad: Concejos Municipales
	Elección: Voto popular, por 4 años	Elección: Voto Popular, por 4 años
Parroquias	Autoridad: Juntas Parroquiales y Presidente de la Junta	Autoridad: Asamblea Parroquial
	Elección: Voto popular, por 4 años	Elección: Vocales por voto popular

Figura 2. División Política Territorial
Fuente: Base de datos políticas de las Américas (Universidad de Georgetown 2010, 1)

“Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por

votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejalas en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.” (República del Ecuador y Asamblea Nacional 2008, 126)

“Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente.” (República del Ecuador y Asamblea Nacional 2008, 127)

“Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.” (República del Ecuador y Asamblea Nacional 2008, 127)

Considerando la estructura de la división política y las competencias asignadas por nivel de gobierno, de acuerdo con lo que menciona la Constitución de la República del Ecuador, se establece que el desarrollo de acciones para hacer frente al cambio climático incluido el desarrollo de políticas locales para la gestión de este, depende de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.

Así de esta manera y en base a la estructura orgánica dentro de los GAD, como por ejemplo el provincial la distribución es la siguiente:

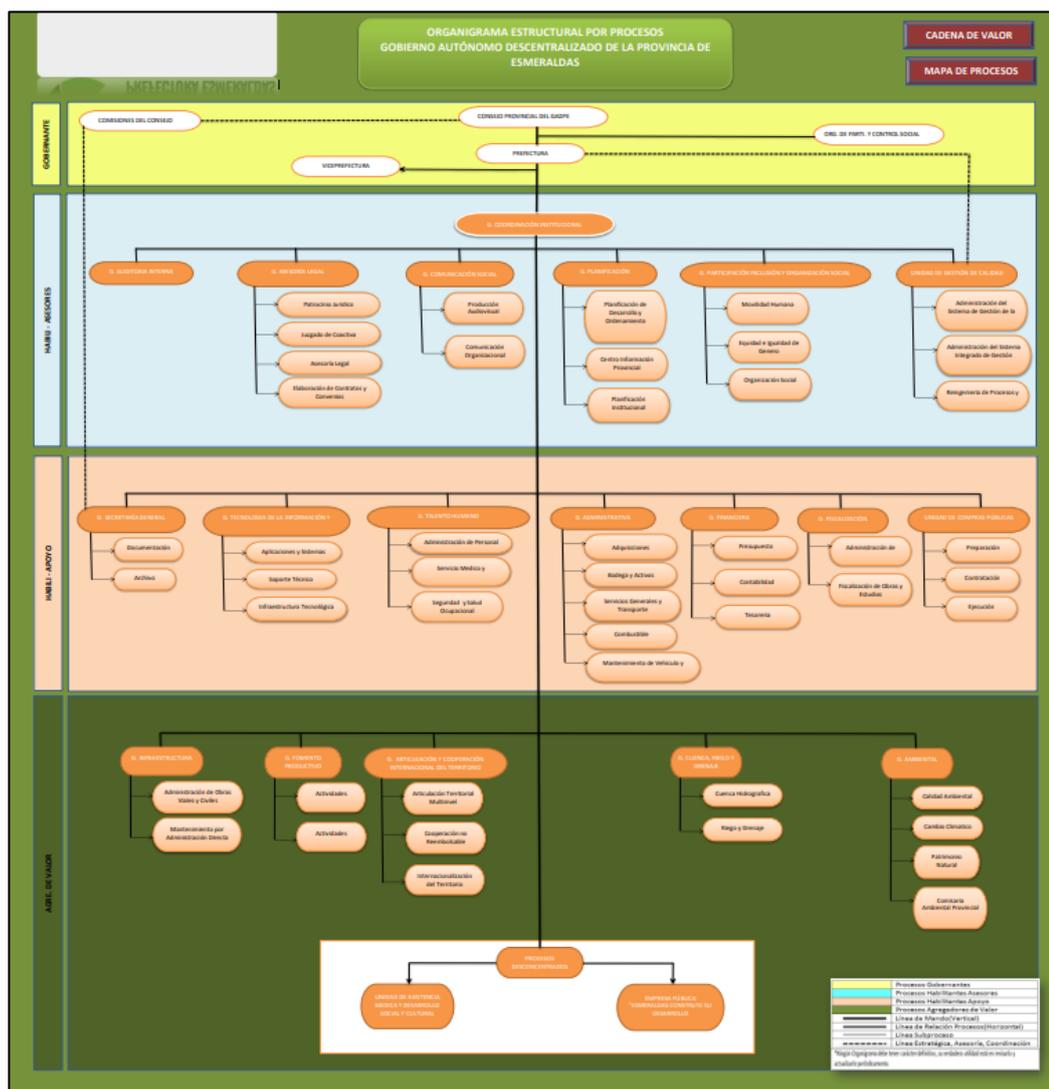


Figura 3. Orgánico Estructural del GAD Provincial de Esmeraldas.
Fuente: GAD Provincial de Esmeraldas (2017)

Dentro de la Unidad de Gestión Ambiental existen subunidades dentro de las cuales se puede mencionar: calidad ambiental, patrimonio natural, cambio climático y comisaría ambiental.

Es en la subunidad de cambio climático donde se coordinan y gestionan las acciones a desarrollarse en territorio para hacer frente al cambio climático, en coordinación con otros actores presentes en territorio y de acuerdo con las competencias asignadas por el Concejo Nacional de Competencias, así mismo cada GAD municipal cuenta con una estructura organizacional diferente la cual se muestra más adelante en el capítulo de resultados.

2. Metodología y herramientas metodológicas

En este apartado se detallan la metodología y herramientas metodológicas utilizadas para responder a los objetivos planteados en esta investigación.

Cabe recalcar que para las actividades descritas en la metodología se realizaron tres visitas a cada uno de los GAD municipales comprendidos dentro de este estudio (Muisne, Atacames, Esmeraldas, Rioverde, Eloy Alfaro, San Lorenzo y Quinindé), donde se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Presentación del estudio.
- Entrevistas con los directores o responsables de las direcciones de gestión ambiental acerca de actividades, iniciativas o políticas de cambio climático implementadas dentro de su respectivo cantón.
- Solicitud de información.
- Encuestas de conocimiento sobre cambio climático, su nivel de experticia sobre el tema, etc. (dirigidas a directores o responsables de las unidades, técnicos y actores).
- Taller de identificación de actores, con los técnicos de las diferentes unidades de cada GAD municipal, representantes de organizaciones sociales y delegados de empresas privadas.
- Encuesta y entrevistas para la identificación de barreras presentes para el desarrollo de políticas públicas locales (solo funcionarios municipales).
- Entrevistas dirigidas a los directores o responsables y técnicos de las unidades de gestión ambiental, riesgo y planificación con la finalidad de conocer su percepción sobre el cambio climático y el manejo realizado en dicho cantón.

Para cumplir con el objetivo 1 el cual consiste en analizar la situación actual referente a la implementación de políticas públicas locales de cambio climático en que se encuentra cada municipio perteneciente a la provincia de Esmeraldas, se utilizó las siguientes herramientas.

1. Se realizó un análisis del estado del arte de las políticas públicas y las herramientas utilizadas por cada uno de los gobiernos municipales de la provincia de Esmeraldas, ya que existen GAD municipales que han desarrollado acciones frente a la problemática del cambio climático, como es el caso del GAD municipal del cantón Esmeraldas, donde se pudo participar en

la elaboración de la propuesta de la política pública local sobre cambio climático.

2. Para obtener un primer listado de las políticas públicas implementadas en cada cantón se realizó una exhaustiva revisión de documentos oficiales y no oficiales (por ejemplo, de organizaciones de cooperación, universidades, etc.) Posteriormente se realizó una entrevista semiestructurada a los directores de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA), Unidades de Gestión de Riesgo (UGR) y Unidades de Planificación de cada cantón, las cuales son dependencias responsables del control ambiental, identificación de posibles fenómenos que pongan en riesgo a la población y la actualización de los PDOT mediante la implementación de la Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para incluir acciones frente al cambio climático (Anexo 1. listado de personas entrevistadas y Anexo 2 preguntas de la entrevista).

Para alcanzar el objetivo 2 el cual consiste en analizar el nivel de involucramiento de los actores presentes en territorio en el proceso de elaboración de una política pública local de cambio climático en cada uno de los 7 municipios de la provincia de Esmeraldas, se utilizó la siguiente metodología.

Una vez determinado el estado del arte (acciones, iniciativas y políticas de cambio climático) en cada uno de los siete GAD municipales se llevaron a cabo talleres presencial en cada GAD municipal, para la realización del mapeo de actores de cada uno de los cantones, estos talleres contaron con la participación de directores y técnicos de varias unidades administrativas de cada uno de los GAD, donde la constante para estos talleres fue la presencia del responsable y un técnico de cada Unidad de Gestión Ambiental de los diferentes municipios participantes de este estudio, así mismo se solicitó la presencia de los responsable de las unidades de gestión de riesgo y planificación, junto a otros responsable o técnicos de diferentes unidades ligadas al proceso de desarrollo de políticas públicas o al tema de cambio climático, esto no ocurrió en todos los municipios, debido a que se consideró la presencia de los técnicos a partir del tipo de organización o estructura institucional interna, donde varía la incidencia del personal técnico en temas puntuales como los anteriormente mencionados. (Anexo 3: lista de participantes por cada cantón y explicación breve de cómo se desarrollaron los talleres, preguntas, etc.).

La identificación de los actores responde a la necesidad de conocer cuáles de ellos se encuentran presentes en cada uno de los siete municipios de la provincia de

Esmeraldas, para luego poder determinar el nivel de involucramiento de dichos actores para con la gestión del cambio climático en sus respectivos territorios.

Los actores participantes e identificados en los talleres realizados con cada uno de los GAD municipales son los que a criterio de los participantes de estos talleres influyen o pueden influir a futuro en el desarrollo e implementación de una política local de cambio climático. Esto debido que hasta la fecha solo un municipio ha desarrollado una política de cambio climático y es donde los propios actores que participaron en dicho proceso, han podido identificar sus respectivos aportes para con el proceso de esta política ya desarrollada.

Entre los actores identificados y los administradores del territorio existe una relación previa en función al desarrollo de las actividades propias de dichos actores, por lo cual el motivo de incluirlos en el mapeo se basa en la relación y al aporte que puedan entregar en un posible escenario donde a futuro se quiera desarrollar e implementar una política para cambio climático en cada uno de los municipios que aún no han desarrollado este tipo de instrumento o herramienta.

La identificación y clasificación de los actores se realizó por el tipo de origen de la organización o institución: actores privados, gubernamentales y sociales. Adicionalmente en esta identificación se determinó el tipo de relación que cada uno de estos actores tienen con los administradores del territorio, así como el tipo de recurso que apporto para con el proceso.

La identificación de los recursos con los cuales aportó o podría aportar cada actor al momento de intervenir en la política local de cambio climático, se realizó en función de los tipos de recursos descritos a continuación: jurídicos, humanos, monetarios, cognitivos, interactivos, consenso, tiempo, infraestructura, políticos y fuerza (explicados en el capítulo 1).

Como el cantón Esmeraldas es el único que cuenta con una política de cambio climático ya aprobada, se consideró la participación en este taller de la concejal que promovió dicha política, con el fin de conocer qué motivó a apoyar la promoción de dicha política. Algo similar ocurrió en el cantón Quinindé donde designaron a una concejal para el seguimiento del proceso y en lo posterior considerar la creación de una política enfocada al cambio climático.

Previo a los talleres de mapeo de actores se implementaron encuestas (Ver Anexo 3) con la temática de cambio climático y la gestión de este en territorio (42 encuestas implementadas), como parte de la identificación del estado del arte (política públicas e

instrumentos). Dichas encuestas fueron respondidas por cada uno de los asistentes al taller de mapeo de actores (responsables o directores, técnicos, tomadores de decisiones), para evaluar el nivel de conocimiento con el que cuentan sobre este fenómeno climático.

Una vez culminado cada uno de los talleres en territorio (7) se procedió a realizar las entrevistas (25 entrevistas realizadas) (Ver Anexo 2: Guía de Entrevista), a miembros de las UGA, gestión de riesgo o la unidad de planificación en sus respectivos GAD municipales, además de los tomadores de decisiones de acuerdo a sus competencias, con la finalidad de conocer la percepción que tienen los técnicos y tomadores de decisiones frente a la gestión del cambio climático. Estas entrevistas fueron semi-estructuradas con la finalidad de no sesgar o influir sobre las respuestas de los entrevistados.

Para realizar el análisis del nivel de participación de los actores identificados se utilizó el método conocido como la Escalera de Participación de Sherry Arnstein (explicada en la pag. 64), el cual sirve para identificar el grado o nivel de participación que tienen los actores en el proceso. La herramienta permite el análisis del número de veces que un actor participó en procesos de participación social, así como el número de convocatorias que fueron lanzadas por parte de las autoridades o administradores del territorio.

Este análisis se realiza una vez terminado el mapeo de actores, ya que determinar el nivel de participación de estos es una parte fundamental para los procesos de desarrollo de políticas públicas, ya que considerar este análisis en el proceso de desarrollo, implementación y ejecución de una política pública local aportaría significativamente a dicho proceso, para poder determinar si la participación ciudadana es relevante para los GAD municipales.

Las herramientas metodológicas utilizadas para el cumplimiento el análisis de participación de Sherry Arnstein fueron:

- Mapeo de actores
- Entrevistas semi-estructurada a los directores de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) y Unidades de Gestión de Riesgo (UGR), técnicos de estas unidades y otras unidades con injerencia en el manejo de la temática de cambio climático y participación ciudadana (Anexo 2, preguntas realizadas y listado con nombres de los entrevistados.)
- Encuestas de conocimiento sobre: experticia, nivel de educación, nivel de conocimiento sobre cambio climático y acciones desarrolladas en territorio

por parte del GAD municipal en el cual laboran, frente al cambio climático (Anexo 3).

- Análisis de los niveles de participación ciudadana de los actores identificados en cada uno de los territorios pertenecientes a cada GAD municipal. Este análisis se lo realizó haciendo un seguimiento a los procesos de participación social los cuales deben ser convocados abiertamente a la ciudadanía, y que en caso de los municipios donde no ocurrieron o se implementaron dichos espacios, las convocatorias para participar en los procesos fue nula.

Para lograr el objetivo 3 el cual consiste en identificar las barreras que presentan cada uno de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, para el desarrollo e implementación de políticas locales de cambio climático en sus respectivos territorios, se realizaron las siguientes actividades.

1. Para lograr la identificación de las barreras presentes se realizó la revisión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada municipio (PDOT), los cuales debían estar debidamente actualizados a la fecha, integrando criterios sobre el cambio climático de sus respectivos territorios, mediante la implementación de la caja de herramienta para cambio climático la cual es promovida por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; en el proceso de revisión se pudo identificar y enumerar las omisiones presentes en dichos instrumentos que limitan el accionar de las autoridades en territorio.
2. Se analizó los resultados de las encuestas y entrevistas que fueron implementadas en los talleres presenciales, y que brindaron información en cuanto a las estructuras de cada uno de los GAD municipales y a las barreras presente en cada uno de ellos, las cuales limitan el accionar de las diferentes unidades que tienen la competencia sobre la gestión del territorio, el ambiente y planificación de acciones como administradores del territorio.

Además, se realizó un análisis institucional de las 7 municipalidades de la provincia de Esmeraldas, para identificar las posibles barreras presentes en estas, de acuerdo con los criterios mencionados en el marco conceptual de este estudio, descritos a continuación:

- Aspectos administrativos
- Aspectos políticos
- Aspectos técnicos

- Escasa generación y disponibilidad de información
- Limitado involucramiento y conocimiento de la Sociedad Civil, y de los sectores público y privado
- Limitadas capacidades humanas e institucionales
- Limitado acceso a tecnología y financiamiento
- Definición de políticas sobre cambio climático
- Falta de espacios de interacción entre autoridades político-administrativas y los grupos sociales.

Como ejemplo de lo administrativo se analizaron los presupuestos destinados a las diferentes unidades, la estructura orgánica, el nivel de profesionalización de los funcionarios, convenios interinstitucionales, relaciones con los demás actores, entre otros, dicho análisis institucional también consideró estudiar la relación que tiene cada municipio de la provincia de Esmeraldas con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, para la ejecución de acciones puntuales para hacer frente al cambio climático en territorio, aunque esta última competencia la tiene directamente los GAD provinciales.

Las herramientas metodológicas utilizadas en el cumplimiento de este objetivo fueron:

- Revisión de documentos
- Tabulación de encuestas
- Revisión y análisis de las entrevistas.

2.1. Criterios para el análisis del nivel de participación de os actores identificados.

Para esto se puede considerar que dentro de las variables en el desarrollo de una política pública se encuentran:

1) Los actores

- **Actores privados.** Se denominan actores privados a aquellos que no se encuentran dentro del círculo gubernamental y su rango de actuación o los bienes, servicios o prestaciones que proveen se centran solo en un grupo definido (ejemplo: los clientes de una empresa), su intervención en la

política pública la realizan desde su esfera personal o privada, considerando sus intereses particulares, enfocándose en los intereses privados.

- **Actores gubernamentales.** Son todos aquellos que se encuentran dentro del Estado: Ministerios, Secretarías, GAD, entre otros, en los diferentes niveles de gobierno y rango de acción (nacional o nivel local).
- **Actores sociales.** Se encuentran fuera del aparataje del Estado, cumplen funciones o actividades con prestaciones que favorecen a un importante número de personas, este tipo de actores se centran en generar beneficios sociales. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos humanos, género, movilidad, etc.

2) **Los recursos.** El desarrollo de políticas públicas requiere una concesión y congregación de recursos, pero cuando hablamos de recursos, consideramos también las facultades jurídicas que sus actos formales propician refiriéndose a los actores, o los recursos humanos para la ejecución de actividades, no sólo nos referimos al presupuesto asignado para producir un bien o servicio que se entrega a partir de la política pública.

De acuerdo con Grupo Faro en su publicación “Las políticas públicas y su ciclo” (2019a) los recursos pueden ser:

- **Jurídicos.** - Implica las facultades, potestades, funciones y atribuciones que determinan los ordenamientos legales.
- **Humanos.** - Comprende el capital humano y la capacidad técnica de todas las organizaciones involucradas en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.
- **Monetarios.** - Son los recursos monetarios y financieros que pueden asignarse o re-asignarse en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.
- **Cognitivos.** - Están constituidos por conocimientos que se puedan tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver.
- **Interactivos.** - Se los conoce también como recursos relacionales. Corresponden al también denominado capital social, que es la potencialidad que surge de las interacciones entre los actores.
- **Consenso.** - Este recurso también conocido como el recurso de confianza, aporta a la legitimación de las actividades que comprende la política pública.
- **Tiempo.** - Los participantes de una política pública disponen siempre de un plazo para la puesta en práctica efectiva de algunas medidas.
- **Infraestructura.** - También conocidos como recursos patrimoniales, engloban al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados

- **Políticos.** - Este recurso está ligado a las instituciones gubernamentales formales, como la Asamblea Nacional o el GAD provincial.
- **Fuerza.** - Este es un recurso que tienen exclusivamente los actores gubernamentales, pues corresponde a la capacidad de ejercer la fuerza para el cumplimiento de los actos formales basados en un sustento jurídico. (Grupo Faro 2019a, 8)

En este estudio se identificarán tanto los principales actores presentes en territorio como el tipo de recurso que aportarían, además de otras variables consideradas para analizar las políticas públicas o la falta de estas, como son la parte documental ligada a los PDOT, estructuras de organizaciones o también denominada la institucionalidad y el medio donde se conjugan todos los actores y recursos como es el proceso de participación ciudadana.

Este análisis se realizará aplicando la metodología creada por Sherry R. Arnstein denominada la Escalera de Participación Ciudadana en dicha estructura de escalera se puede mencionar que “los escalones intermedios identifican diversas intensidades participativas y los extremos de la escalera se caracterizan por reflejar, en el peldaño inferior, a ciudadanos controlados por un proceso y, en el superior, el control del proceso por parte de los ciudadanos” (Saucá Cano y Wences Simon 2009, 29).

La escalera de 8 niveles o peldaños queda estructurada de la siguiente manera:

los niveles primero y segundo, enmarcados en la llamada No-participación, se caracterizan por la manipulación y la terapia; describen niveles de supuesta participación, donde el objetivo de fondo no es permitir a los ciudadanos que participen en la planificación y programación, sino el de capacitar a expertos para que “eduquen” y “guíen” a otros a los que se les hace creer que contribuyen a la planificación, cuando únicamente se pretende “fabricar su consentimiento” o “remediar sus patologías”. En los niveles tercero y cuarto, se avanza hacia dimensiones de participación simbólica que se caracterizan por informar y consultar. En estos escalones, se ofrece a los que no tienen poder la posibilidad de escuchar y hacer oír su voz, pero no hay garantías de que sus opiniones vayan a tomarse en cuenta. Si la participación se circunscribe a estos niveles y durante su práctica no se realiza discusión alguna, lo más probable es que el statu quo no conlleve ningún cambio. El quinto nivel es representado como un escalón superior de la participación simbólica y es titulado por Arnstein como sosegar o atemperar. Aquí se permite a los que carecen de poder, asesorar a quienes lo detentan, pero son éstos los que tienen la última palabra a la hora de tomar las decisiones. El sexto nivel está compuesto por ciudadanos con capacidad para negociar y discutir con los tradicionales agentes del poder. En la parte superior de la escalera, representada por los niveles séptimo y octavo denominados poder por delegación y control ciudadano, se encuentran los procesos participativos en los que los ciudadanos pueden tomar decisiones o poseen poder para autogestionarse. (Saucá Cano y Wences Simon 2009, 29)

El diseño de la escalera sirve para identificar los diferentes niveles o grados de participación ciudadana, los cuales son desconocidos para la mayoría de las personas y

gobiernos en sus diferentes niveles, este mismo análisis de la escalera de participación ciudadana también serviría para identificar los abusos y usos que se le da a la participación por parte de los administradores de los territorios.

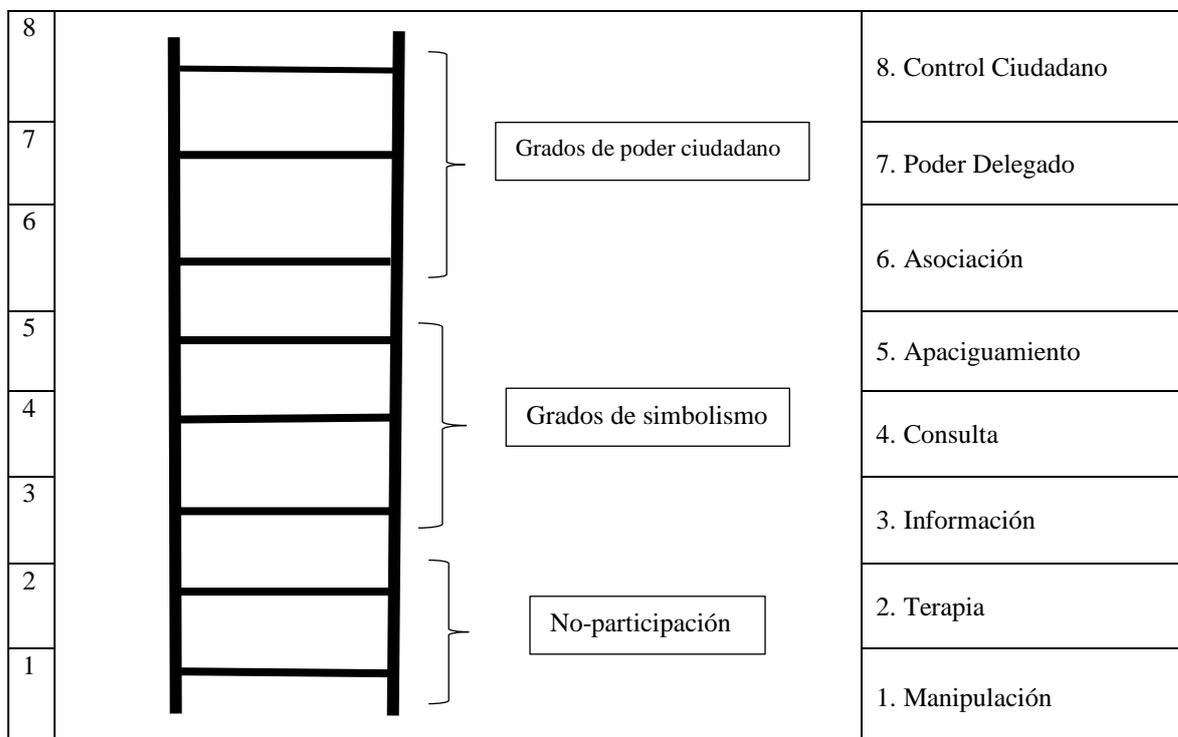


Figura 4. Estructura de la escalera de participación ciudadana, por Sherry R. Arnstein (1969, 217)

Elaboración propia

3. Contexto

Esta parte del capítulo sirve para ayudar a contextualizar ciertas definiciones del marco teórico.

3.1. Gobernanza multinivel y el cambio climático en Ecuador

En Ecuador alcanzar el desarrollo sostenible mediante la implementación de la gestión ambiental, se determina por la ejecución de acciones puntuales frente al cambio climático, que toman como instrumento la gestión de política pública, entre ellas: Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, el Código Orgánico del Ambiente (COA) y las competencias establecidas por el Consejo Nacional de Competencias (CNC).

Dichas acciones por implementarse se basarían en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador donde se menciona que el Estado se “organiza en forma de

república y se gobierna de manera descentralizada" (República del Ecuador y Asamblea Nacional 2008a, 8).

La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio se establece mediante el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2019, 2), que tiene como función “desarrollar un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”.

Siendo la gestión ambiental una de las obligaciones de los diferentes niveles de gobernanza y considerando que el COOTAD (2019, 24) menciona como objetivo “promover [...], la integración y participación ciudadana”, que en otras palabras hace referencia a la participación en la toma de decisiones de representantes de la sociedad civil, ONG, academia, etc., para el desarrollo de posibles soluciones en todos los ámbitos que sean necesarios, es importante identificar los problemas públicos que sean de mayor importancia para cada uno de los territorios. Para establecer cada una de las competencias que tienen los GAD provinciales, municipales y parroquiales en territorio, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) tiene como misión la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias, en el marco del Plan Nacional de Descentralización, de esta manera “El CNC desde el año 2011 a la fecha ha transferido 12 competencias a los GAD entre ellas constan: [...] Forestación y reforestación; Gestión ambiental [...]” (CNC 2020, 1)

Pero hay casos puntuales donde los procesos de descentralización y desconcentración no se han logrado en su totalidad esto lo menciona Karina Tello y Ángel Lucio en su publicación: *Descentralización en Ecuador, ¿Un proceso inconcluso?* (2019), donde concluyen lo siguiente:

El Plan Nacional de Descentralización, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias 2012-2015, se propuso transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas hasta el año 2015, meta que no se ha cumplido hasta la actualidad, puesto que el proceso de descentralización es un continuum, más su dinámica no está supeditada a un plazo específico.

No se han transferido competencias adicionales ni residuales a los GAD, puesto que aún no se concluye el proceso de transferencia de las competencias exclusivas. El Estado no se ha deslindado de competencias, sino que existe una tendencia a la recentralización. (Tello y Lucio 2019, 336)

Uno de los ejemplos claro de lo mencionado por Tello y Lucio son las acciones para la gestión del cambio climático a nivel local, donde la competencia a nivel nacional la tiene el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, con acciones puntuales como: 1. - Proponer programas de difusión y educación sobre las consecuencias negativas del cambio climático, esta competencia la comparten el MAATE y los GAD tanto provinciales como municipales y 2. - Coordinar acciones con la autoridad ambiental nacional, en materia de cambio climático, con responsabilidad absoluta de los GAD provinciales, en si todo gira en torno a las acciones que se puedan gestionar de la mano con el MAATE.

Sin importar cuánto se trabaje en lo local, hay imposición de criterios desde el gobierno central esto lo menciona Wilson Lechón en su tesis:

desde el gobierno central no se ha desarrollado procesos que insten a la participación de todos los niveles de gobierno, ni se ha considerado los aportes, experiencias, perspectivas, reflexiones y realidades territoriales gestadas desde abajo frente al cambio climático, aun cuando estos, como se ha visto, aportan a la reducción de GEI. Lo que se ha potenciado en su lugar es el acaparamiento de recursos, información, conocimiento, ocasionando que las políticas se impongan desde arriba hacia abajo en condiciones más bien desfavorables para los diferentes niveles de gobierno. (Lechón 2020, 85)

En otras palabras, la gobernanza multinivel es un discurso que se maneja por parte del gobierno central del Ecuador y que no se logra asentar en la realidad de los otros niveles de gobierno.

Esto se debe a la forma que se dio la descentralización en sus inicios en Ecuador, de acuerdo a lo que mencionan Tello y Lucio (2019) los gobiernos en la década del 80 y 90 tuvieron malas decisiones rentistas, lo que provocó la implementación del proceso de descentralización para: “i) el desarrollo del territorio a partir del estímulo de áreas deprimidas, así como ii) la distribución de recursos y servicios a nivel nacional, en contra peso a la anterior política de los años setenta que tenía como prioridad el desarrollo de centros urbanos como espacios de industrialización: Quito (centro político) y Guayaquil (centro económico - importaciones y exportaciones)” (Tello y Lucio 2019, 302–3).

Se puede mencionar la existencia de barreras en el proceso de descentralización en Ecuador, pasando por procesos inconclusos en la conformación de regiones autónomas, la falta de acuerdos y la formación de regímenes especiales para el caso de circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, limitación para asumir mayores competencias por falta de requisitos necesarios en los Distritos Metropolitanos, la falta de recursos en los GAD parroquiales para hacer frente a

problemáticas transnacionales como las sucedidas con la pesquería en las Islas Galápagos, ha dado como resultado de la descentralización un proceso tímido, de acuerdo a lo expresado en el Informe Ejecutivo: Evaluación del Proceso de Descentralización y Gestión Competencial 2011 - 2017 por el CNC (Consejo Nacional de Competencias 2019, 29).

3.2. Mecanismos de Participación Ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son promovidos primero por la Constitución del Ecuador (2008) en varias secciones de esta y en particular en el capítulo segundo: Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, donde se establece cuando se puede implementar dicho proceso:

Art. 85. - La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: [...] 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. [...].

Otro de los artículos que promueve dicho derecho es el Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. [...] La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, [...]. (Ecuador y Asamblea Nacional 2008, 39, 73)

Dichos espacios de la función de control social y transparencia estarán integrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. (Ecuador y Asamblea Nacional 2008, 73), el sistema de participación locales que promueve el CPCCS establece que “todo el proceso de planificación del Estado ecuatoriano deba ser participativo, que en toda la gestión pública se pueda ejercer el control social y que toda entidad pública, o que maneje fondos públicos, deba rendir cuentas de sus actos periódicamente e interactuando con la ciudadanía” (CPCCS 2020, 1). Para eso el Estado, como autoridad principal, debe establecer, promover, definir y proporcionar las condiciones de participación, con lo cual cada GAD lo cumple mediante la implementación de los sistemas de participación con base legal, con objetivos claros trazados, en instancias en las cuales las autoridades y representantes de la sociedad toman decisiones con voz y voto, con respecto a lo local.

Los objetivos por cumplir en estos espacios participativos son:

Discutir sobre las prioridades del desarrollo; Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; Elaborar presupuestos participativos; Participar en el ciclo de las políticas públicas; Tratar temas específicos a través de grupos ciudadanos de interés; Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía. (CPCCS 2020, 2)

Los sistemas de participación según la normativa establecida deberían estar configurados de la siguiente manera:

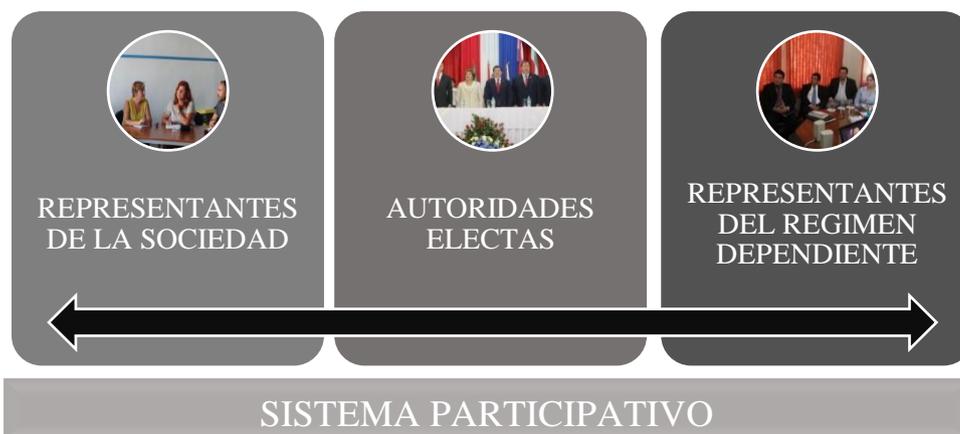


Figura 5. Composición del sistema de participación, por el CPCCS
Fuente: CPCCS. Elaboración propia

Para este tipo de procesos participativo se deben tener las siguientes consideraciones de acuerdo con lo que menciona el CPCCS en su web:

El Sistema de Participación Ciudadana, es regulado por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, vía ordenanza o resolución, en la cual se define su estructura y denominación propias. La autoridad de cada nivel de gobierno es la responsable de convocar al Sistema, por lo menos dos veces en el año.

El Sistema de Participación Ciudadana es quien designa a los representantes de la ciudadanía, al consejo de planificación del GAD. (CPCCS 2020, 3)

Como base legal de las funciones que poseen los sistemas de participación ciudadana se deben citar el artículo 304 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Ecuador y Consejo Nacional de Competencias 2011), el artículo 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ecuador y Asamblea Nacional 2010), y el artículo 100 de la Constitución del Ecuador (Ecuador y Asamblea Nacional 2008).

De acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el Título VIII, capítulo primero, De los mecanismos de participación ciudadana en la gestión, artículo

72, se definen los mecanismos de participación ciudadana: “Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley” (Ecuador y Asamblea Nacional 2010, 19).

Asimismo, esta ley en los siguientes capítulos menciona cada uno de los mecanismos de participación social: audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, los observatorios, los consejos consultivos, consulta previa, concejo ciudadano sectorial, de estos mecanismos existen algunos como el consejo ciudadano sectorial que no puede ser utilizado en lo local.

Capítulo tercero

Resultados

Este capítulo presenta los resultados y análisis obtenidos de la revisión de documentos, entrevistas semiestructuradas, y talleres. El capítulo se ha organizado de acuerdo con los objetivos de investigación. Para contextualizar los resultados se dedica el primer subcapítulo explicando la situación de cambio climático en la provincia de Esmeraldas.

1. Actualidad del cambio climático en la provincia de Esmeraldas

Los escenarios de cambio climático muestran en general incrementos de la precipitación en la provincia de Esmeraldas, siendo más significativo en el primer trimestre del año y al final de este. También se aprecia que habría una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos de variabilidad climática, que ocasionarían años con meses de lluvias intensas (superiores en más del 100 % a la climatología actual y futura), siendo los más fuertes bajo el RCP 8.5. Por otra parte, la temperatura media en el clima actual presenta valores entre 26 °C y 27 °C, con los mayores valores en abril y los menores en julio. Al igual que con la precipitación, se observan años donde han ocurrido temperaturas más altas o bajas en comparación con la climatología, debido principalmente a la influencia de fenómenos El Niño – La Niña. Sin embargo, cada vez son más los años con temperaturas superiores al promedio, lo cual es una clara señal del cambio climático que se ha venido observando. En cuanto a los escenarios, si bien se mantiene el comportamiento a lo largo del año, los valores de la temperatura serán mayores, entre 0,8 y 1,0 °C bajo el RCP 4.5 y entre 0,9 y 1,2 °C bajo el RCP 8.5 (ver Figura 4).

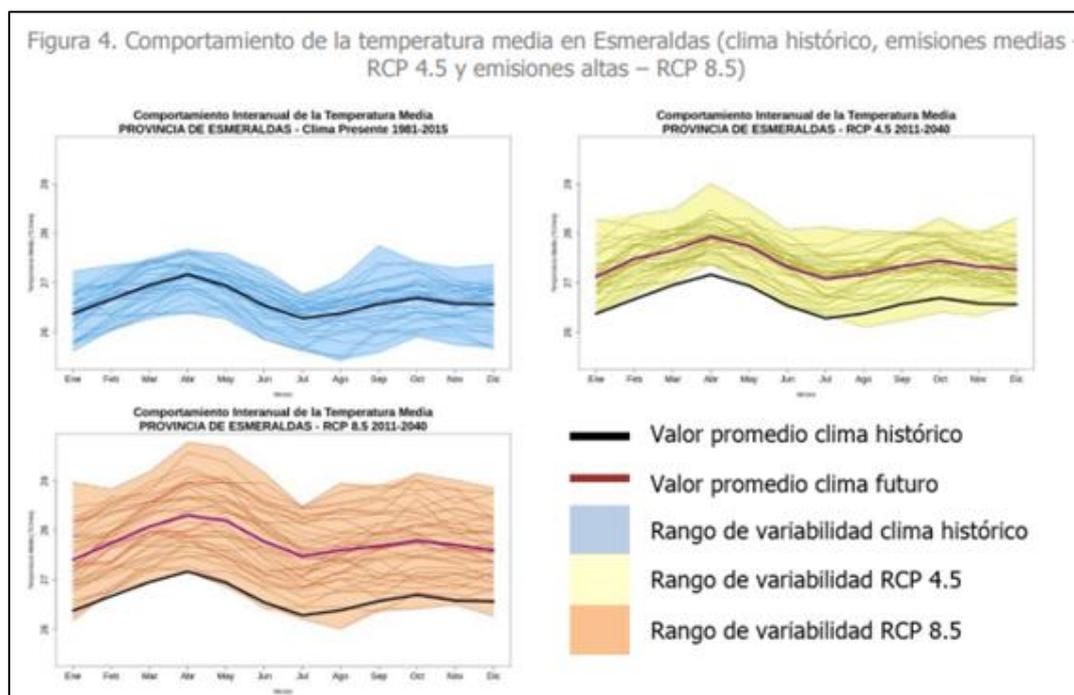


Figura 6. Comportamiento histórico de la temperatura media en Esmeraldas, escenarios RCP 4.5 y RCP 8.5

Elaboración: CONGOPE (2019b)

Para Esmeraldas, las principales amenazas serán el incremento del número de días consecutivos con temperatura altas extremas y el incremento de la precipitación extrema e intensidad diaria de las lluvias. Sujeto a estas amenazas, tenemos un territorio con un alto índice de Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), inseguridad e influjo de refugiados por su condición de frontera internacional que muchas veces se agrupan en asentamientos informales, donde los sectores de agricultura, asentamientos humanos, productivos y estratégicos y salud serían afectados directamente por las amenazas climáticas mencionadas (CONGOPE 2019a).

La situación del cambio climático en la provincia de Esmeraldas se podría considerar incierta, por falta de procesos ligado a la gestión del mismo, con acciones esporádicas implementadas por ciertos actores presente en territorio, por la falta de la promoción de espacios de participación ciudadana donde se atienden o priorizan las necesidades presentes en territorio, por no responder a dichas necesidades identificadas y el nulo involucramiento de los diferentes actores presentes en territorio, se puede considerar que dichos procesos son sesgados.

Además se debe tener en cuenta que para tomar acciones frente al cambio climático se debe considerar “el estado en que se encuentren los sistemas naturales

(deteriorados o conservados) así como los sistemas sociales, económicos y político-institucionales (debilitados o fortalecidos) en la provincia” (CONGOPE 2019b, 6)

Así se considera que la gestión del cambio climático en Esmeraldas tiene dos componentes: la parte técnica que es responsabilidad de las diversas direcciones o unidades de gestión ambiental, riesgo, cambio climático, planificación, etc., de los diferentes GAD municipales presentes en la provincia y la parte política que está ligada a los administradores del territorio o tomadores de decisiones como son los alcaldes, concejales, etc. Los cuales deben promover la generación de instrumentos de apoyo a las acciones que se ejecutan en territorio, para lograr procesos sostenibles a largo tiempo.

Como parte del componente técnico se puede mencionar la falta de conocimiento, experticia, técnicos especializados en el tema de cambio climático dentro de las direcciones o unidades de competencia ambiental y por ende de cambio climático en sus respectivos territorios: provocando que no existan propuestas, acciones puntuales o procesos para hacer frente al cambio climático en dichos territorios. Algunas de estas direcciones o unidades están integradas por técnicos sin estudios de tercer nivel, que responden a contrataciones por favores políticos de las dignidades elegidas para administrar estos GAD.

En el componente político, la falta de interés de los tomadores de decisiones, unido a la falta de apoyo a los procesos por parte de los actores locales presentes en cada territorio, ha provocado que dichos procesos no trasciendan a lo largo del tiempo, ya que no promueven la creación de espacios de interacción entre actores o instrumentos, que aportan en el fortalecimiento de las acciones a ser ejecutadas en cada municipio.

Dentro de las acciones ejecutadas a nivel provincial se puede mencionar la elaboración de la Estrategia Provincial de Cambio Climático (EPCC) por parte del CONGOPE, donde se toma como base la información disponible en instrumentos como el Diagnóstico Provincial de Cambio Climático (CONGOPE 2019a), los PDOT provinciales y cantonales, donde se recopila a nivel subnacional las problemáticas y dinámicas de mayor relevancia presentes en cada uno de los cantones de la provincia de Esmeraldas frente a los impactos del cambio climático. Además, se consideraron otros instrumentos de cambio climático disponibles en los territorios como son: “el Plan de cambio climático de la provincia de Esmeraldas, el Plan de cambio climático del cantón Esmeraldas y estudios preexistentes relacionados a vulnerabilidad climática (Diagnóstico y análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de la provincia de Esmeraldas)”. (CONGOPE 2019b, 7)

Una vez analizada la información disponible por los diferentes instrumentos mencionados, se pudo priorizar sectores tanto para adaptación como para mitigación donde se realizarán acciones puntuales (ver Tabla 3).

Tabla 3

Conclusiones del análisis estratégico de la provincia de Esmeraldas

Adaptación: Los sectores de adaptación priorizados por su nivel de riesgo, son:
Agricultura, en cultivos y agricultores, para las amenazas de aumento de días con lluvias extremas, aumento de la temperatura media y condiciones de sequedad.
Patrimonio natural para las amenazas de incremento de la precipitación total, aumento de la temperatura media y condiciones de sequedad.
Asentamientos humanos para las amenazas de aumento de días con lluvias extremas, aumento de la intensidad de lluvias y aumento de días consecutivos con temperaturas extremas.
Infraestructura vial, para las amenazas de aumento de días con lluvias extremas y aumento de la intensidad de lluvias.
Salud, para las amenazas climáticas de aumento de la temperatura media y condiciones de humedad.
Mitigación: En cuanto a mitigación, los sectores priorizados comprenden:
Agricultura, que incluye al subsector de ganadería
USCUSS
Energía
Residuos sólidos y líquidos

Fuente: EPCC (2019b, 19, 20)

Elaboración propia

Los proyectos implementados por organizaciones internacionales en la Provincia de Esmeraldas son los siguientes: El PNUD con su proyecto “Reduciendo la vulnerabilidad climática y el riesgo de inundación en áreas urbanas y semiurbanas costeras en ciudades de América Latina” (PNUD 2020), el cual es implementado en la Isla Luis Vargas Torres del cantón Esmeraldas, donde se encuentran asentamientos urbanos rurales en situación de vulnerabilidad a causa de inundaciones, y en el barrio el Gatazo por riesgo a deslizamientos de tierra. La Cooperación Alemana GIZ ejecutó el proyecto “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles – ProCamBío II” el mismo que tuvo acciones en la zona sur de la provincia de Esmeraldas en el cantón Muisne, enfocándose en las medidas de protección y conservación del ecosistema manglar. Otro de los proyectos desarrollados y ejecutados por la GIZ es el proyecto denominado “Planes de gestión de riesgos climáticos y su implementación a través de una medida de adaptación: Una alternativa para reducir los riesgos en comunidades costeras amenazadas del cantón Muisne” (GIZ 2020). Estos proyectos buscan crear resiliencia en las comunidades aledañas a ecosistemas frágiles (ecosistema manglar) y vulnerables a los riesgos ecológicos y climáticos, como en el caso de inundaciones.

Organizaciones locales como el Instituto Humanista para la Cooperación con Países en Desarrollo (HIVOS) y el Centro de Apoyo al Desarrollo (PROTOS EC) también han desarrollado acciones enfocadas en el ecosistema manglar y cambio climático, estos proyectos se ejecutan de manera conjunta con los respectivos GAD municipales y en algunos casos en coordinación con representantes del MAATE en territorio. Este tipo de proyectos se pueden considerar como acciones puntuales al cambio climático para estos dos cantones.

2. Situación actual referente a la implementación de políticas públicas locales de cambio climático en cada municipio perteneciente a la provincia de Esmeraldas.

Esta investigación encontró que solo el GAD Municipal del Cantón Esmeraldas tiene desarrollada una política local e instrumentos enfocados al cambio climático, el caso de Esmeraldas como cantón resalta ante todos los demás cantones, a pesar de que en la actualidad en algunos otros cantones existe la intervención de ONG's, con diferentes proyectos donde se implementan acciones para hacer frente al cambio climático.

2.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas

El cantón Esmeraldas es un caso muy particular, ya que, a través del estudio del estado del arte de este cantón, se puede conocer sobre sus políticas públicas y sus herramientas. Este cantón ya ha tenido avances en la temática de cambio climático como: La Política Local de Cambio Climático, el Plan de Cambio Climático (2014-2019), la Estrategia de adaptación y mitigación al Climático Cambio para el cantón Esmeraldas, resultado del programa Ciudades en la Iniciativa para el Cambio Climático de ONU-HABITAT (2011).

El cantón Esmeraldas cuenta con una política pública local de cambio climático aprobada mediante la resolución N° 004, del 28 de agosto del 2020, del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas. La política nació desde la visión técnica de la Unidad de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (UGRCC-GADMCE), quienes cuentan con experticia en la gestión de riesgo, desde el año 2012 cuando fueron conformados como parte de la Unidad de Gestión Ambiental.

La política local recién aprobada cuenta con el respectivo plan de gestión para su implementación. Pero la falta de una ordenanza con acciones puntuales sobre alguna de las variables presentes en territorio las cuales aportan en el incremento de la vulnerabilidad en este cantón y el no involucramiento de la sociedad en el proceso de

creación de la política pública local limita su aceptación y sostenibilidad a largo plazo. Cabe mencionar que las aseveraciones descritas en este estudio sobre la situación del GAD municipal de cantón Esmeraldas y su política local de cambio climático responde a la participación propia dentro de este proceso.

Así mismo se puede mencionar las declaraciones vertidas por la Ing. Gipsy Santos como técnica de la UGR del cantón Esmeraldas, donde menciona que “no hay una ventaja palpable en ser un municipio con un instrumento para la gestión del cambio climático, cuando este instrumento solo quedo en papel y aún no se ha implementado” (Entrevista Personal 2020)

Como como objetivo estratégico de esta política se hace mención a lo siguiente: “Limitar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y fortalecer los sumideros de carbono para proteger el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (GAD Municipal del Cantón Esmeraldas 2020, 12), por lo cual para cumplir con este objetivo el GAD Municipal del Cantón Esmeraldas se plantearon acciones frente a las siguientes líneas estratégicas: Línea macro sector transporte, línea macro sector desechos sólidos y líquidos, línea macro sector energía (ver Figura 5).

				
POLÍTICA	OBJETIVO ESTRATÉGICO	LÍNEA DE ACCIÓN	SECTOR	ACCIÓN
Fomentar la creación e implementación de estrategias integrales de mitigación y adaptación al Cambio Climático con la participación activa de los actores locales, la generación y gestión de información, y la coordinación intra e interinstitucional en el Cantón Esmeraldas.	1. Limitar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y fortalecer los sumideros de carbono para proteger el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.	Prospectiva	Transporte	Asumir la totalidad de las competencias, regular y reorganizar eficientemente el tránsito y transporte por parte del Gobierno Local.
				Promocionar el uso del transporte público.
				Fomentar la chatarrización de vehículos viejos Impulsar el uso de vehículos no motorizados.
			Energía	Impulsar uso de tecnologías alternativas menos contaminantes.
				Creación de espacios familiares agroecológicos como medio para garantizar la soberanía alimentaria y medios de vida.
				Diseño de estrategias comunitarias de reducción de desechos, y alternativas no contaminantes.
				Promocionar programas de disminución de la huella ecológica del Cantón
			Desechos	Elaboración de plan de manejo integral del patrimonio hídrico.
				Implementar el Sistema Cantonal de reciclaje en domicilios, y actividades comerciales, industriales, institucionales Implementar la campaña REDUCE y REUSA PAPEL en el Gobierno Municipal y las instituciones públicas.
			Planificación del Desarrollo Territorial	Desarrollar actividades de educación ambiental dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana con énfasis en la equidad de género y población vulnerable
				Red de jóvenes en la lucha contra el Cambio Climático.

14

Figura 7. Acciones por líneas macro, Política Local de Cambio Climático del GAD Municipal del Cantón Esmeraldas

Fuente y elaboración: GADMCE (2020, 14)

Dentro de esta política se incluye la mitigación de emisiones de GEI, vulnerabilidad social, económica y ambiental de los sistemas humanos y naturales generada por los efectos del cambio climático y el desarrollo de políticas adicionales que consideren al género y resiliencia en los componentes de adaptación y mitigación ante el Cambio Climático.

Por lo cual para cada una de estas acciones es necesario diseñar un instrumento que ampare su implementación, este instrumento es la ordenanza municipal que bajo ciertos criterios debe priorizar el cumplimiento de la acción descrita en la política local de cambio climático para el GAD Municipal del cantón Esmeraldas.

En Ecuador, se conoce como ordenanza municipal a toda normativa creada y emitida por el Concejo Municipal de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, y que está relacionada a temas de interés general para la población, cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio para los ciudadanos de un cantón.

Las ordenanzas municipales son dictadas por la máxima autoridad del cantón y aprobadas por los miembros del Concejo Municipal sujetándose a lo que disponen las leyes y el marco jurídico vigente. (“¿Qué es una ordenanza municipal?” 2018, 1)

¿Por qué no basta con tener la política pública local?, porque la política responde a la parte macro de las acciones, pero para lograr ser más objetivo se debe delimitar más el accionar o el rango de las acciones y ser más ambicioso con las metas planteadas, así mismo toda ordenanza tiene una parte técnica, jurídica y debe ser punitiva; ejemplo una ordenanza que limite o sancione la utilización de plásticos de un solo uso.

Bajo la visión de esta política que menciona lo siguiente: “para el año 2022 habrá reducido la vulnerabilidad ambiental, social y económica de la comunidad frente a los desastres, mediante la aplicación de políticas públicas, normativas, planes, programas, proyectos y la participación coordinada de la ciudadanía organizada y los GAD” (GAD Municipal del Cantón Esmeraldas 2020, 11), según lo mencionado por el Blgo. Byron Vargas, técnico de la Unidad de Gestión Ambiental el cumplimiento de este instrumento no se logró según lo planificado (Entrevista Personal 2020).

Esta política local tiene un método de implementación Top - Down (impositiva), ya que como anteriormente se mencionó esta política se originó como parte de una iniciativa técnica, sin identificarse el problema socio ambiental como un problema público. Adicionalmente, al no estar cumpliendo con lo establecido en el ciclo de la política pública en cuanto a la participación ciudadana, de acuerdo con aseveraciones de un funcionario municipal (Entrevista Personal Estupiñán 2020) , mencionó que el proceso

del diseño de la política comenzó en el año 2012 como resultado de su tesis de especialización en Gestión Integral de Riesgo y Desastres para el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), donde si realizó entrevistas a actores claves en esas fechas, pero que en lo posterior a la fecha de presentación de la propuesta de política local de cambio climático (año 2020) no se realizó la convocatoria a asambleas ciudadanas y por ende los espacios o mecanismos de participación ciudadana fueron nulos. Así este proceso no ha sido sostenible, ya que en caso de darse un cambio de autoridades como es frecuente, no habría apoyo por parte de los actores presente en territorio para darle continuidad al proceso provocando que dicho instrumento se pueda perder posiblemente con el pasar del tiempo.

La Política Local de Cambio Climático para el Cantón Esmeraldas, tiene como fin “Fomentar la creación e implementación de estrategias integrales de mitigación y adaptación al Cambio Climático con la participación de los actores locales, la generación y gestión de información, y la coordinación intra e interinstitucional en el Cantón Esmeraldas.” (GAD Municipal del Cantón Esmeraldas 2020, 11). Para cumplir con la meta propuesta esta política cuenta con ejes y objetivos estratégicos, los cuales “comprenden acciones encaminadas a garantizar la adecuada gestión del cambio climático en el cantón de Esmeraldas, tanto a nivel de las autoridades locales como de la sociedad civil. También incluyen acciones que permitirán mitigar los efectos del cambio climático” (GAD Municipal del Cantón Esmeraldas 2020, 11).

Por otro lado, como se mencionó anteriormente existen ejemplos claros de la intervención de organismos internacionales en la promoción de acciones para hacer frente al cambio climático en la provincia de Esmeraldas, cantón Esmeraldas. Por ejemplo en el año 2011 el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), mediante la ejecución del “Programa Ciudades en la Iniciativa para el Cambio Climático” eligió al Ecuador como país piloto y a la ciudad de Esmeraldas (cantón Esmeraldas) para la aplicación de dicho programa, que tenía como resultados esperados “el fortalecimiento de las capacidades de adaptación y respuesta de los gobiernos locales, promoción de la participación de la sociedad civil, diseño e implementación de políticas de prevención de gestión de riesgos, estrategias y planes de adaptación y mitigación” (Lozada Montero y United Nations Human Settlements Programme 2011, 05). De la ejecución de este programa se desprende la, “Estrategia de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para el Cantón Esmeraldas”. No se puede estimar los impactos generados por este instrumento, ya que como se mencionó

anteriormente pasaron varios periodos administrativos por el GAD municipal de Esmeraldas y la implementación de los lineamientos creados no es viable por criterio de los administradores de turno, que niegan lo funcional de dichas herramientas por no ser creadas dentro del periodo en que ellos administran el territorio (Entrevista Personal Estupiñán 2020).

Entre los periodos administrativos 2009-2014, 2014-2019 y 2019-2024 no se ha logrado la continuidad de los procesos, el cambio de administradores y tomadores de decisiones de diferentes líneas e ideologías políticas interrumpió el proceso original, por lo cual la estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático elaborada por ONU-HABITAT para el cantón Esmeraldas, no se encuentra vigente. En el periodo administrativo actual se ha retomado de alguna manera este proceso, esto es debido a que volvieron a administrar el GAD municipal de Esmeraldas los coidearios y seguidores políticos de la administración que se encontraba vigente al comienzo del proceso (periodo 2009-2014). Es así que en la actualidad se encuentra en implementación el proyecto AdaptaClima, liderado por el Estado con apoyo del PNUD, la CAF y el Fondo de Adaptación. Este proyecto es binacional (Chile-Ecuador), el mismo que se enfoca en infraestructura verde y la reducción de vulnerabilidad por inundaciones mediante la implementación de sistemas de alerta y respuesta temprana en la isla Luis Vargas Torres, zona urbano rural del cantón Esmeraldas (CAF 2018).

Este último proyecto mencionado puede considerarse sostenible, por ser parte de un proceso, teniendo en cuenta que dentro de sus resultados se han desarrollado talleres de sensibilización, espacios participativos entre los diferentes actores presentes en territorio frente al cambio climático y la vulnerabilidad presente por deslizamiento e inundaciones en esta localidad; además del desarrollo del Plan de Infraestructura Verde (PIV) para el cantón Esmeraldas. Allí se “plantea la recuperación de espacios naturales como medida de adaptación al cambio climático y que a su vez contribuirá a la protección de sus habitantes ante inundaciones y deslizamientos” (MAATE 2021).

2.2. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones Rioverde, San Lorenzo, Eloy Alfaro, Atacames, Muisne y Quinindé.

Del análisis realizado a los GAD municipales de los cantones de Rioverde, San Lorenzo, Eloy Alfaro, Atacames, Muisne y Quinindé se puede mencionar que estos cantones no cuentan con instrumentos o herramientas (políticas locales, u ordenanzas) frente al cambio climático promovidas por el sector público.

Pero existen acciones o iniciativas promovidas por la cooperación internacional, las cuales de cierta manera aportan al proceso para hacer frente al cambio climático con acciones en territorio, se pueden mencionar las acciones realizadas en el cantón Muisne por parte de la GIZ con su programa “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles” - ProCamBio II (GIZ 2017), al igual que para los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro con el proyecto “Construyendo capacidades adaptativas al Cambio Climático a través de la seguridad alimentaria y acciones nutricionales en comunidades afro e indígenas en la Zona Fronteriza Colombia – Ecuador” (WFP 2018), a través del PMA y los Gobiernos Nacionales de Colombia y Ecuador.

Estos programas y proyectos se pueden considerar iniciativas que apoyan en el fortalecimiento de capacidades de varios actores presentes en el territorio donde se ejecutan, dentro de los beneficiarios se pueden mencionar a técnicos de los GAD, instituciones gubernamentales o privadas, así como habitantes de dichas comunidades. (Cristhian Mendoza, UGA Municipio del Cantón Muisne)

Estas acciones son reconocidas por los técnicos y representantes de las organizaciones gubernamentales que participaron en este estudio, ya que fueron mencionadas dentro de las entrevistas como parte de las acciones que se encuentran desarrolladas en sus respectivos territorios para hacer frente al cambio climático.

3. Actores identificados que tienen impacto sobre el cambio climático, en cada uno de los siete Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia de Esmeraldas

Los actores locales constituyen una pieza clave, en el proceso de formulación de políticas públicas locales, ya que, mediante la figura de la participación ciudadana, pueden expresar las inconformidades y problemas que los aquejan al ser parte de la sociedad, frente a las dignidades elegidas para administrar y gobernar dichos territorios. Las problemáticas socio ambientales presentes en cada uno de los territorios analizados en este estudio fueron varias, pero en este caso nos centramos en la gestión del cambio climático a nivel municipal.

Los GAD municipales tienen como competencia desarrollar acciones, programas y proyectos como parte de la gestión ambiental y uno de los problemas presentes es el cambio climático. Este mapeo de actores (privados, gubernamentales y sociales) de cada uno de los municipios es el resultado de un taller implementado, con la participación de

los representantes de varias unidades administrativas con incidencia sobre el ambiente, riesgo, participación ciudadana, planificación entre otros.

Antes de mostrar los resultados de este apartado se debe considerar lo siguiente, los actores privados son los que ejercen actividades productivas de manera personal o privada y están fuera del círculo de los otros tipos de actores (gubernamentales y sociales), las actividades que desarrollan en la mayoría de los casos generan impactos ambientales, lo que causan un deterioro significativo al ambiente en caso de que dicha actividad sea a gran escala o por un prolongado tiempo, esta es la razón por la cual este tipo de actores fueron identificados como parte de un posible proceso de desarrollo de una política local de cambio climático, para cada uno de los cantones que fueron parte de este estudio.

Los resultados del mapeo de actores se mostrarán primero de manera general para la provincia de Esmeraldas y luego serán disgregados para cada uno de los cantones que fueron parte de este estudio (ver Gráficos 6 y 7).

Como resultado de esta identificación se puede ver en el gráfico 4 (nivel provincial) el mayor número de actores presentes en territorio, que fueron identificados son parte de los actores privados, seguido de los actores del ámbito social y por último los actores pertenecientes al sector gubernamental.

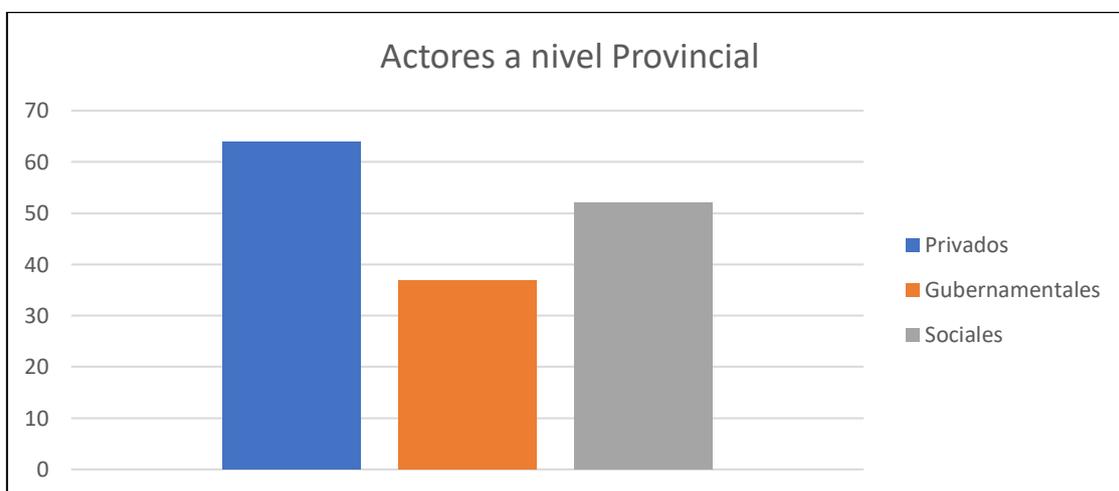


Figura 8. Número de actores identificados a nivel provincial
Fuente y elaboración propias

A nivel provincial se han identificado un total de 153 actores, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 4
Número de actores identificados a nivel provincial y cantonal

Actores	Provincia de Esmeraldas	Cantón Esmeraldas	Cantón Muisne	Cantón Atacames	Cantón Quinindé	Cantón Rioverde	Cantón Eloy Alfaro	Cantón San Lorenzo
Privados	64	4	8	18	9	14	6	10
Gubernamentales	37	9	9	9	12	11	3	12
Sociales	52	4	14	4	5	10	11	12

Fuente y elaboración propias

Los actores identificados y participantes en los talleres presenciales realizados en cada GAD Municipal responden al análisis del nivel de involucramiento de estos actores frente al proceso de desarrollar instrumentos o ejecutar acciones para lograr la gestión adecuada del cambio climático en sus territorios.

Pasando por algunos criterios se logró identificar que ciertos actores se involucran en el desarrollo de acciones o instrumentos para la gestión del cambio climático en territorio, debido a la obligación de ejecutar medidas de compensación de acuerdo al tipo de actividad que realizan. En otras palabras, por ser en la mayoría de los casos los responsables de las acciones que degradan al ambiente, generan emisiones, hacen cambio de uso de suelo, deforestan, siembran monocultivos, descargan efluentes o provocan algún tipo de impacto ambiental, al ejecutar su actividad productiva. (hoteles, ganaderos, camaroneros, palmicultores, etc.). Es así como considerando lo anteriormente expuesto, los actores privados son los que tienen mayor representatividad dentro de este estudio, seguido de los actores sociales, los primeros de acuerdo con análisis de seguimiento al cumplimiento de sus obligaciones ambientales y los segundos al tipo de acción desarrollada para encaminar procesos sostenibles y amigables con el ambiente, en pro del desarrollo local de las comunidades.

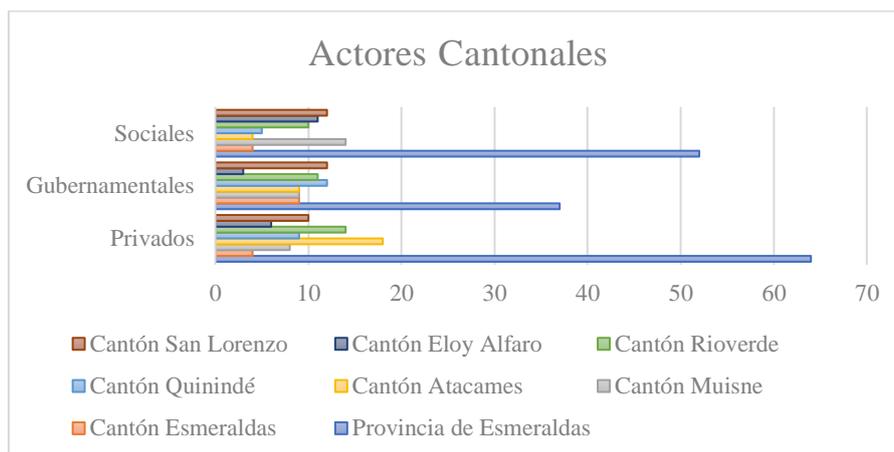


Figura 9. Número de actores nivel provincial vs nivel cantonal
Fuente y elaboración propias

Se debe considerar que los actores privados y sociales hacen mayoría a razón de que son diferentes para cada cantón (diferentes empresas o actividad productiva para cada cantón), a diferencia de los actores gubernamentales que son las mismas entidades públicas pero que su rango de acción abarca el nivel provincial, además de que existen variables por cada cantón, por ejemplo el cantón Atacames por ser netamente turístico su visión de identificación de actores se basó en actores privados, al igual que los cantones Muisne, Rioverde, San Lorenzo y Quinindé, que sus principales ingresos se deben a la producción de negocios privados (monocultivos, piscicultura, turismo, etc.).

Para entender la distribución de los actores, en el anexo 6 se encuentra la tabla de los actores identificados, donde se refleja la siguiente información: nombre, tipo de actor, tipo de recurso que aportaría, GAD municipal al que pertenece.

El análisis del nivel de participación de los actores se lo realizó de manera diferenciada para cada cantón de la provincia de Esmeraldas, de esta manera se obtuvo los siguientes resultados

Cantón Esmeraldas. Como parte del mapeo de actores para el GAD municipal del cantón Esmeraldas, se pudo identificar los siguientes actores: 4 privados, 9 gubernamentales y 4 sociales. Los actores en su mayoría fueron identificados por el tipo de actividad que desarrollan y su impacto para el cambio climático, solo un par fue identificado por su razón social o nombre de la institución o empresa, esto responde a que dentro de este cantón los mayores contaminantes o generadores de GEI están identificados (Refinería Esmeraldas, Termo Esmeraldas y Codesa).

De acuerdo con el número de actores que respondieron a la convocatoria se puede determinar que la mayor fuerza o presencia la hacen las organizaciones gubernamentales, seguida de los actores sociales y en lo posterior los actores privados, así mediante las entrevistas y encuestas realizadas se pudo conocer que es de gran aceptación el tema de cambio climático, pero la falta de la divulgación de información es un limitante a la hora de conocer aspectos sobre la gestión del mismo en este cantón.

Las empresas privadas, Refinería Esmeraldas – EP Petroecuador, Termo Esmeraldas – CELEC EP y Codesa, solo limitan sus acciones a cumplir con lo establecido en la normativa ambiental (no sobrepasar los límites permisibles de sus emisiones), sin considerar acciones puntuales, como la disminución de sus emisiones o un mayor número de acciones de compensación.

Para el proceso de identificación del tipo de recurso que aportaría cada actor identificado, se utilizaron en su mayoría los nombres propios de la empresa, razón social o nombre de la organización.

Cantón Rioverde. En el cantón Rioverde se identificó un total de 40 actores presentes en su territorio, siendo los actores privados los más numerosos con 14 representantes lo siguen los actores públicos con 11 representantes y finalmente los actores sociales con 10 representantes. Los actores privados se identificaron por el tipo de actividad que realizan, a excepción de los de la industria maderera los cuales fueron identificados por su razón social.

Los actores privados responden a la presencia de la industria piscícola (camaroneras) y de monocultivos (palmicultores), los actores gubernamentales fueron identificados son en su mayoría los mismos del cantón Esmeraldas y en cambio los actores sociales subieron al doble, los impactos que generan al ambiente responden a acciones como el cambio del uso del suelo para piscinas camaroneras y plantaciones de palmas, los actores privados en su mayoría están dispuestos a participar en el proceso de implementar acciones frente al cambio climático, siempre y cuando sea un proceso de la mano con la autoridad ambiental nacional y que tengan beneficios como exoneraciones o incentivos.

Cantón San Lorenzo. El proceso del mapeo de actores en el cantón San Lorenzo dio como resultado la identificación de 10 actores privados, 12 actores gubernamentales y 12 actores sociales. Las empresas palmicultores Palesena o Energy Palma, participarían en un futuro proceso bajo la modalidad de compensación social, al poseer monocultivos dentro del rango jurisdiccional de este cantón, con la entrega de recursos monetario o

jurídico, así mismo las asociaciones de pescadores o de recolectores de productos bioacuáticos participarían mediante el recurso humano y tiempo.

Los actores privados en este cantón responden a la misma dinámica identificada en el cantón Rioverde, con la ejecución de acciones promovidas por la autoridad ambiental nacional y que pueda ayudarlos a encontrar beneficios como exoneraciones o incentivo para con su actividad. En su mayoría aquí los actores privados poseen monocultivos y los impactos que provocan son el cambio de uso del suelo y la emisión de GEI a la atmosfera por sus plantas extractoras de aceite.

Cantón Eloy Alfaro. Para el cantón Eloy Alfaro se identificaron los siguientes grupos de actores presentes en territorio: 6 privados, 3 gubernamentales, 11 sociales.

La dinámica de los actores privados cambia un poco para este cantón, ya que los que estuvieron presentes se encuentran trabajando de la mano con la autoridad local (municipio y UGA), donde aportan con insumos para el desarrollo de ciertas actividades como la gestión adecuada de los residuos sólidos. De acuerdo a lo expresado por el Ing. P. P. (Entrevista Personal 2020), la presencia de los actores gubernamentales cambia en relación con los otros cantones, ya que la cabecera cantonal del cantón Eloy Alfaro es Limones (una isla ubicada en la cuenca del río Santiago), los impactos ambientales en esta zona se dan por causa de la deforestación, minería ilegal, plantas extractoras de empresas palmicultoras.

Cantón Atacames. Para el cantón Atacames se identificaron 31 actores presentes en territorio distribuidos de la siguiente manera: 18 privados, 9 gubernamentales y 4 sociales. En este mapeo el sector privado se encuentra presente en mayor número, al ser un cantón donde la mayor actividad productiva es el turismo; existe un contraste notable a la hora de determinar el tipo de recurso, ya que se considera al sector hotelero como aportante únicamente para los tipos de recursos monetario, infraestructura e interactivo.

La dinámica de este cantón gira entorno al turismo, los actores identificados para este cantón responden solo al criterio de los técnicos de las diferentes unidades que fueron partes de los talleres presenciales. Dentro de este cantón la asistencia de otros actores externos no ocurrió, y de acuerdo con los señalado por el Ing. Joel Casanova, la relación con los actores privados con el GAD Municipal, responde a que el municipio es una autoridad de control y seguimiento, la cual sancionada a los infractores (Entrevista Personal 2020).

Cantón Muisne. En este cantón el mapeo de actores se identificaron 8 actores privados, 9 gubernamentales y 14 sociales, destacándose las organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones y ONG's.

La mayoría de los actores son privados pero la concentración de acciones por parte de las ONG en este cantón hace que el tipo de recurso que puede aportar cada uno sea variado, como ejemplo tenemos GIZ y FEPP.

Para el cantón Muisne se debe considerar que la presencia de los actores sociales y gubernamentales es muy importante ya que con ellos se han realizado acciones puntuales para hacer frente al cambio climático, han tenido varias experiencias y el nivel de difusión es muy bajo en el cumplimiento de dichas acciones, integrando a la mayoría de las comunidades que de una u otra manera pueden estar en estado de vulnerabilidad ambiental a causa de las inundaciones por la subida del nivel del mar. Los impactos ambientales en este cantón se dan a razón de la tala de mangle y bosque húmedo tropical, además del cambio de uso de suelo, los actores privados (camaroneros) en un bajo porcentaje participan en los procesos ambientales.

Cantón Quinindé. Los actores identificados en este cantón responden a la siguiente clasificación: 9 actores privados, 12 actores gubernamentales y 5 actores sociales. Conocido con el primer cantón palmicultor del Ecuador hace que los recursos sean proporcionados por las empresas presente en este territorio, esto se pudo notar en la participación de los talleres presenciales que se realizaron en este cantón, como actores privados se pueden mencionar a Palcien, La Fabril, Incopalmito, Sopalin, etc.

La deforestación, el cambio de uso de suelo, los monocultivos y la ganadería, son las actividades que causan diferentes impactos ambientales en este cantón, existe una gran presencia de palmicultoras y plantaciones de palma aceitera, así como la deforestación de remanentes de bosque húmedo tropical. Dentro de la convocatoria a los talleres presenciales varias representantes de las empresas palmicultoras respondieron al llamado, donde se comprometieron a participar en los procesos concernientes a la gestión del cambio climático en este cantón.

4. Análisis del grado de participación en la gestión del cambio climático

Una vez identificados los actores y conociendo los procesos de desarrollo, implementación y ejecución de las políticas públicas locales de cambio climático en cada uno de los GAD municipales que conforman la provincia de Esmeraldas se puede determinar el nivel de participación ciudadana donde se incluye la participación de los

actores identificados en cada uno de los cantones, en el tema específico de cambio climático. El análisis del grado de participación se ejecutó de acuerdo a la cantidad de espacios de participación ciudadana que fueron promovidos por cada municipalidad y a la vez el tipo de mecanismo de participación ciudadana que fue utilizado en dichos espacios, ya que el involucramiento de la sociedad en las diferentes etapas del ciclo de la política pública es muy importante.

4.1. Cantón Esmeraldas

La participación de la ciudadanía del GAD municipal de Esmeraldas se encuentra en el grado o peldaño 1 que se describe como: “Participación manipulada, Es la que se da cuando la población es utilizada para realizar acciones que no entienden y que responden a intereses ajenos a los suyos. La población es usada para defender una causa que se presenta como propia.” (Arnstein 1969, 219), se ha considerado esta ponderación debido a lo mencionado anteriormente acerca de la política pública local de cambio climático y su desarrollo, sin consultar prioridades, intereses o realidad de la población. De acuerdo con lo expresado por el personal técnico de la municipalidad estarían próximos a socializar la política local de cambio climático y activar los procesos de participación ciudadana post elaboración de las políticas de cambio climático. La participación dentro del proceso de diseño de la política local de cambio climático para el cantón Esmeraldas, permitió conocer la falta del involucramiento de los otros actores presentes en territorio dentro de este proceso.

4.2. Cantones Atacames, Muisne, Quinindé, Rioverde, San Lorenzo y Eloy Alfaro

Para los casos presentados por los GAD municipales de Atacames, Muisne, Quinindé, Rioverde, San Lorenzo y Eloy Alfaro, donde aún no se ha desarrollado una política pública local o instrumento frente al cambio climático, se podría considerar que la participación ciudadana se encuentra en el peldaño o grado 1, ya que los representantes o asistentes a los talleres pudieron manifestar en su totalidad que estarían dispuestos a participar en futuros procesos de elaboración de políticas públicas locales para la gestión del cambio climático en territorio.

La ponderación de estos procesos se realiza en función a la causa con la cual los GAD municipales mencionados están pensando en desarrollar su propia política de cambio climático, la cual contará con la participación de la población para lograr el

cumplimiento de la normativa vigente, pero desconociendo la necesidad o intereses iniciales de la comunidad o el tipo de acciones necesarias o prioritarias en ese momento para el bienestar de dicha sociedad.

Así tanto el cantón Esmeraldas con su política local de cambio climático ya elaborada, como los cantones Atacames, Muisne, Quinindé, Rioverde, San Lorenzo y Eloy Alfaro, que a futuro piensan desarrollar este mismo instrumento para la gestión del cambio climático en territorio, en la actualidad se encuentran en el mismo nivel de participación de acuerdo con la escalera y al respectivo análisis realizado, este nivel es el 1 ya que todas las comunidades son utilizadas para defender acciones que no entienden y no responden las necesidades que presentan estas mismas comunidades, ya que la creación de varios instrumentos o herramientas para la gestión del cambio climático en sus respectivos territorios no se la realiza de manera participativa con las comunidades.

De acuerdo con lo mencionado en entrevista por el Blgo. Byron Vargas del GAD Municipal del Cantón Esmeraldas la participación ciudadana fue nula dentro del proceso de diseño de la política pública y hasta el momento también es nula en la fase de implementación de la misma.

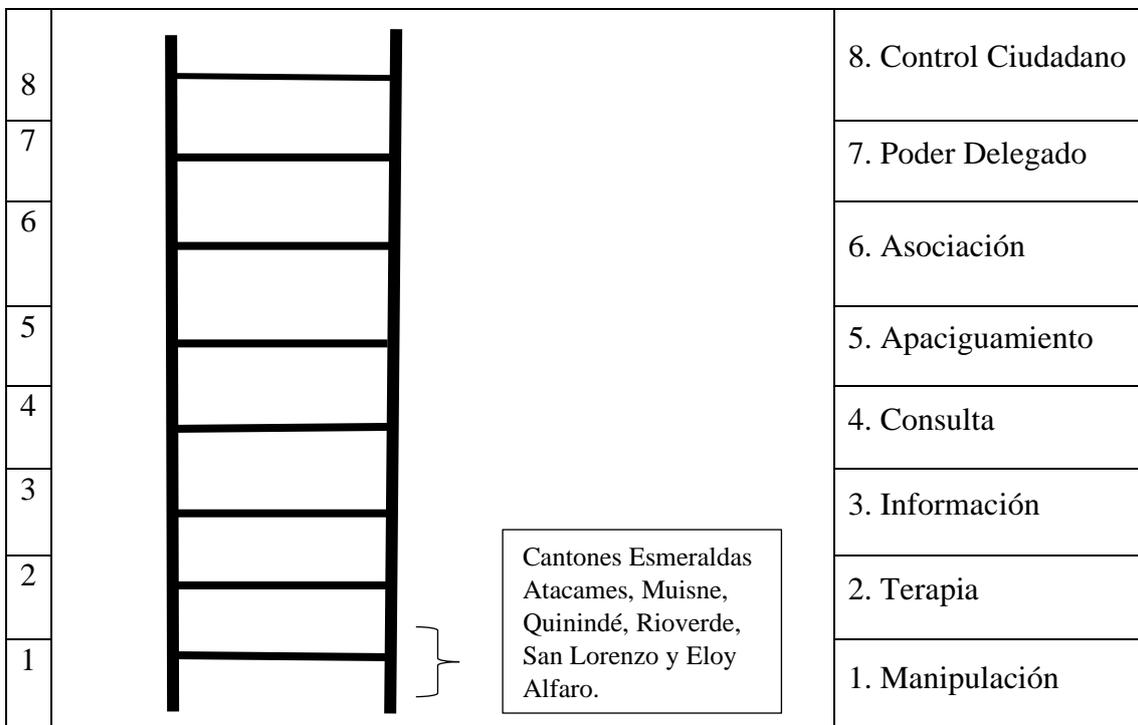


Figura 10. Diagrama de participación ciudadana por cantones
Fuente: Sherry R. Arnstein (1969). Elaboración propia

5. Barreras que presentan cada uno de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, para el desarrollo de políticas locales de cambio climático en sus respectivos territorios

La identificación de barreras se la realizó en dos etapas: dentro del proceso de creación o diseño de una política (preguntas de la 1 a la 7) y como parte de la ejecución o implementación de dicha política (preguntas 8, 9 y 10), preguntas del cuestionario aplicado a los técnicos, directores y funcionarios públicos municipales

Se considera que las barreras presentes en estos GAD municipales a excepción del municipio de Esmeraldas son de tipo administrativo, es decir, la falta de personal o personal idóneo con la experticia necesaria y educación formal requerida para asumir dichas competencias laborales es la barrera más marcada en estos municipios.

La barrera identificada como falta de personal idóneo con educación formal es una constante para estos mismos seis municipios, ya que dentro de los mismos tienden a ocupar los puestos técnicos, personas con nivel de educación secundaria o bachillerato.

Como ejemplo se presenta el GAD municipal del cantón San Lorenzo donde participaron de los talleres 7 técnicos de diferentes unidades, de los cuales 3 indicaron como nivel de instrucción formal secundario o bachillerato. De igual manera el GAD municipal del cantón Atacames tuvo la participación en los talleres de 10 técnicos de los cuales 5 señalaron como su nivel de instrucción formal secundaria o bachillerato. Se debe considerar como barrera el nivel de educación formal ya que se carece de una formación técnica que ayude a los técnicos a comprender cómo identificar posibles impactos provocados por el cambio climático en sus respectivos territorios, así como posibles acciones ligadas a la mitigación o adaptación a este fenómeno. Finalmente, en los GAD restantes al menos uno de los técnicos participantes en los talleres señalaba el mismo tipo de instrucción formal.

El aspecto financiero es otra de las barreras identificadas para todos los municipios, ya que los municipios en la actualidad tienen falta de liquidez por el no desembolso del recurso monetario desde el gobierno central.

Existen barreras dentro de los GAD municipales que aún no han desarrollado acciones puntuales frente al cambio climático, donde el aspecto político constituye una barrera debido a la falta de promoción de la participación ciudadana, por ende, llegar a

un acuerdo o negociación con respecto a los problemas públicos, en el contexto socio ambiental presente en territorio es muy difícil, y plantear las posibles soluciones a esos problemas es algo que no se encuentra en la agenda de los tomadores de decisiones.

La barrera en el aspecto técnico se produce por la falta de personal técnico que pueda analizar luego la información generada por los diferentes instrumentos o herramientas disponibles, por falta de capacidad técnica y en lo posterior falta de decisión política para el diseño, desarrollo y ejecución de acciones para hacer frente al cambio climático. Todas estas barreras identificadas son mencionadas por el personal técnico que fue entrevistado como parte de este estudio.

Como resultado del análisis a la institucionalidad se pudo determinar que, en los 6 GAD (Atacames, Muisne, Quinindé, Rioverde, San Lorenzo y Eloy Alfaro) de este estudio, no existe una estructura adecuada para lograr una buena gestión del cambio climático en territorio.

Mediante el análisis del distributivo u orgánico funcional de cada GAD municipal, se pudo evidenciar una distribución inadecuada de las direcciones o unidades administrativas y técnicas, con recursos limitados o flujo bajo de los mismos y en consecuencia una limitada ejecución de actividades, programas y proyectos frente al cambio climático y otros problemas presentes en territorio.

Para esto se muestra la estructura organizacional, para las Unidades de Gestión Ambiental o Unidades de Gestión de Riesgo y Cambio Climático de cada GAD municipal, que se describen a continuación:

GAD Municipal Cantón Esmeraldas. Posee una Unidad de Gestión Ambiental con competencia en cambio climático, adicionalmente posee una Unidad de Gestión de Riesgo que por reestructuración es una unidad independiente a la de gestión ambiental, la cual fue responsable del desarrollo técnico de la política pública local de cambio climático vigente en este cantón. Se puede considerar que este tipo de estructura es la más viable técnicamente para cumplir con la responsabilidad de diseñar, desarrollar e implementar acciones frente al cambio climático.

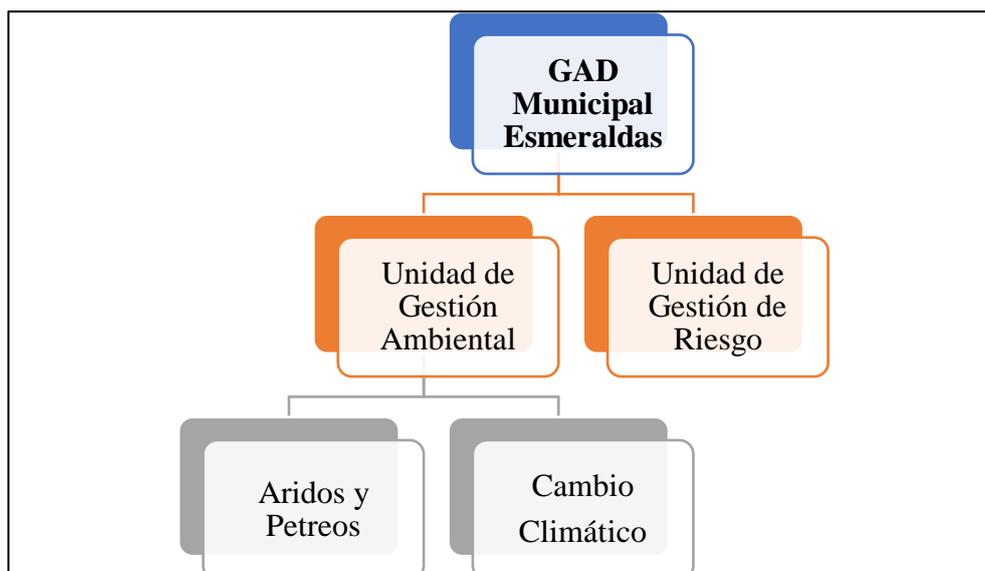


Figura 11. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo, del GAD Municipal Esmeraldas

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón Atacames. Posee una Unidad de Gestión Ambiental con las competencias de servicio de higiene municipal, e higiene y salubridad, la competencia de gestión de riesgo se encuentra adherida a la Unidad de Planificación.

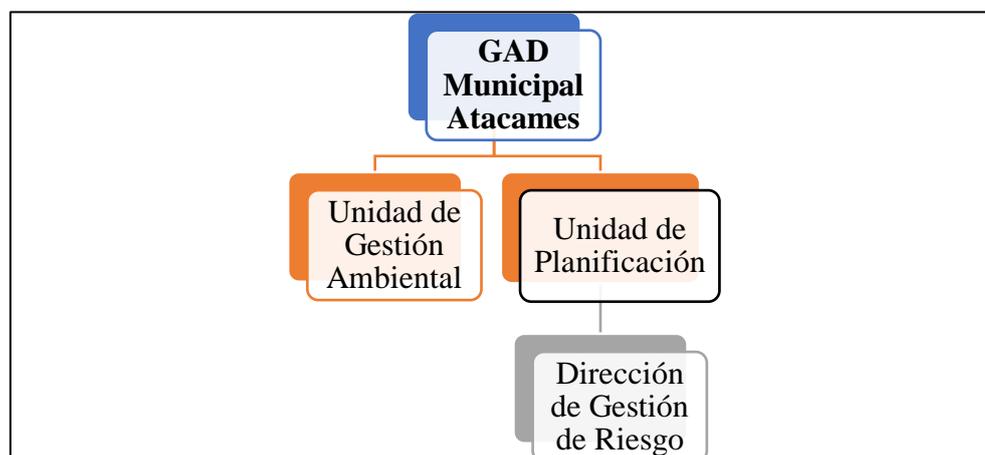


Figura 12. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo, del GAD Municipal Atacames.

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón Muisne. - La Unidad de Gestión Ambiental de este gobierno municipal posee las competencias de ambiente y saneamiento, además de tener una jefatura adjunta de gestión de riesgo.

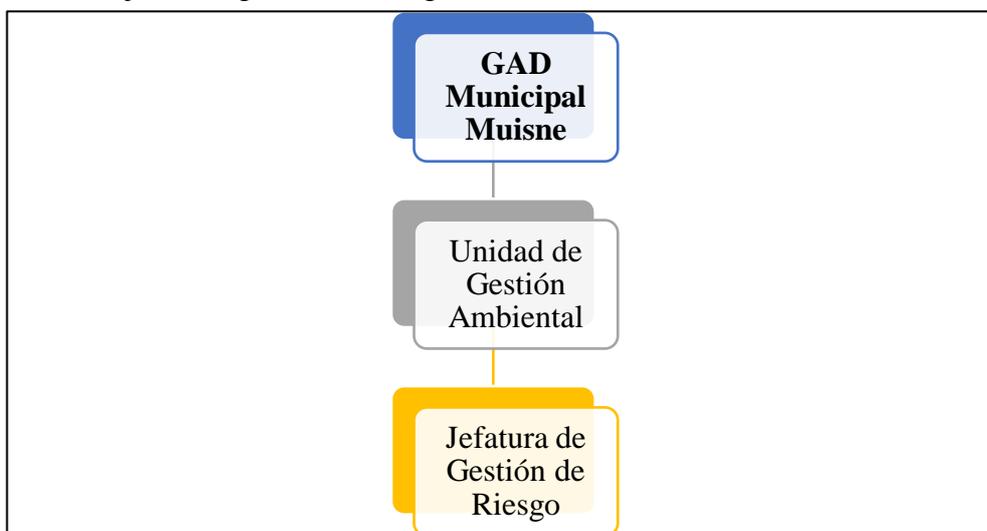


Figura 13. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Jefatura de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Muisne.

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón Quindé. En este GAD municipal la Unidad de Gestión Ambiental posee las competencias de manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental, de manera adicional existe una Unidad de Gestión de Riesgo.

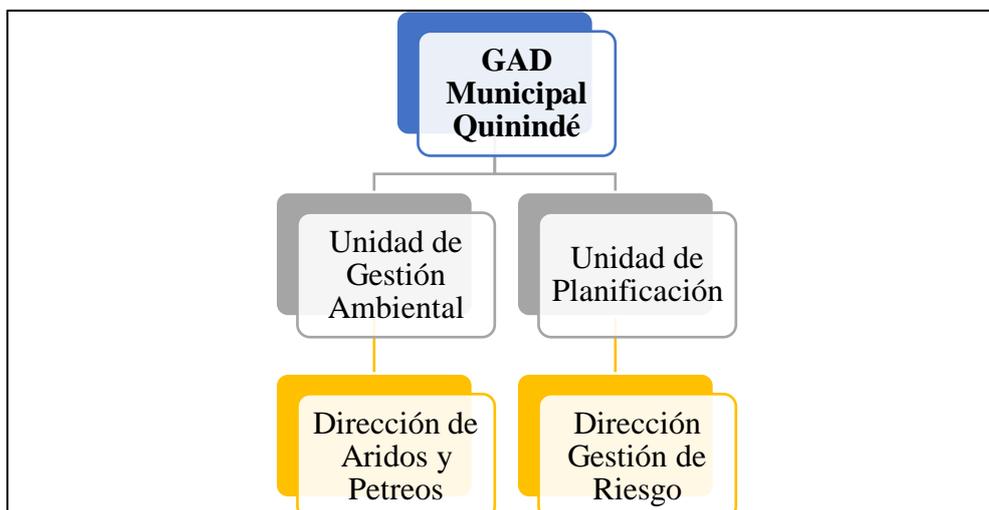


Figura 14. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Dirección de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Atacames.

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón Rioverde. Para este cantón las competencias de control ambiental son responsabilidad de la Unidad de Gestión Ambiental, mientras que la de gestión de riesgo es competencia de la Dirección de Planificación de Proyectos.

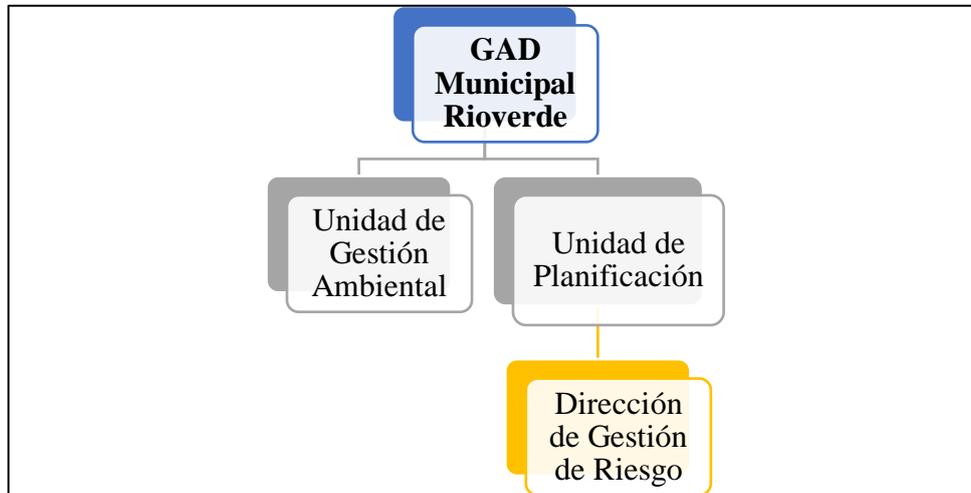


Figura 15. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Jefatura de Gestión de Riesgo, del GAD Municipal de Rioverde.

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón Eloy Alfaro. La Unidad de Gestión Ambiental en este cantón posee las competencias de recursos naturales, higiene y salubridad, adicionalmente una Unidad de Gestión de Riesgo, la cual no se refleja dentro del organigrama u orgánico estructural de la institución presentado en el PDOT actualizado.

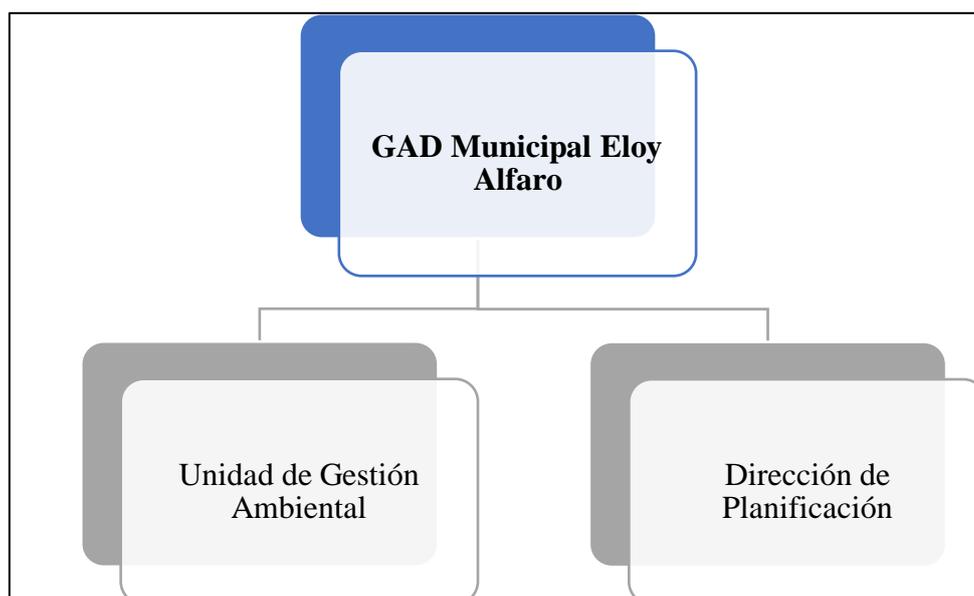


Figura 14. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental y Dirección de Planificación GAD Municipal de Eloy Alfaro.

Fuente y elaboración propias

GAD Municipal Cantón San Lorenzo. La Unidad de Gestión Ambiental en este municipio posee las competencias del camal y del manejo de desechos sólidos, y de acuerdo con el orgánico estructural de la municipalidad no se cuenta con una unidad de gestión de riesgos.

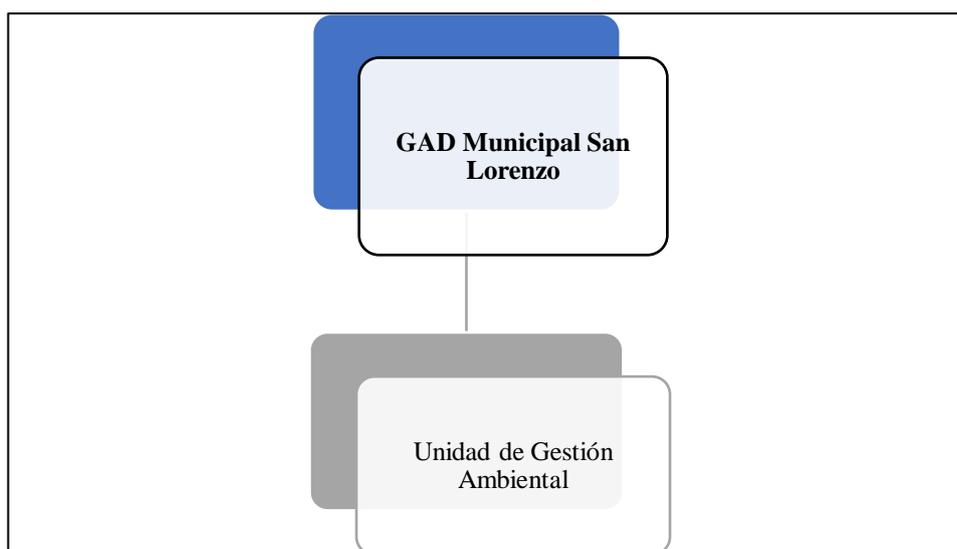


Figura 16. Orgánico funcional Unidad de Gestión Ambiental, del GAD Municipal de San Lorenzo.

Fuente y elaboración propias

Una vez analizadas las estructuras organizacionales de cada GAD municipal, se puede considerar que las unidades de gestión ambiental asumen amplias competencias en temas ligados al saneamiento, disposición final de desechos, áridos y pétreos, etc. Sin embargo no están ligadas al ámbito de la gestión de riesgo por eventos climáticos, lo que provoca un limitado accionar ya que depende de otras unidades, o del tipo de planificación y forma de ejecutar acciones en sus respectivos territorios.

En la mayoría de los municipios se encuentran adjuntas las unidades de planificación con la de gestión de riesgo porque en dichos municipios la responsabilidad de la actualización de los PDOT es responsabilidad de estas dos dependencias. Esto provoca a criterios de estos municipios una sinergia de sus acciones, pero está demostrado que no tienen independencias de acciones y se hacen presentes barreras como la financiera (no contar con presupuesto propios para la ejecución de acciones de acuerdo a sus

competencias), o técnicas (no contar con el número de técnicos o personal con educación formal adecuada para cumplir con las acciones que son necesarias para esta dependencia).

La experticia o educación formal de los técnicos que integran las unidades de riesgo es muy importante, ya que al momento de tomar decisiones o implementar acciones frente a posibles fenómenos que se puedan presentar, salvará vidas al reducir la vulnerabilidad de la población y minimizando el riesgo al que podrían estar expuestos, al prever posibles peligros ejecutando acciones preventivas en cada territorio.

Se debe considerar que no solo teniendo “la mejor estructura organizacional” en un municipio se asegura el diseño, desarrollo e implementación de acciones para hacer frente al cambio climático, sino que depende de otros factores como el interés político de promover este tipo de acciones, donde actores políticos como son los concejales de cada municipio crean o promueven el desarrollo de ordenanzas para el cumplimiento de una política local ya establecida, llevando de lo macro que es la política a implementar acciones más enfocadas o puntuales como es la reducción de plásticos de un solo uso, mitigar la emisión de GEI emitido por las empresas establecidas en cada cantón, o promover la clasificación de los desechos o residuos sólidos que se generan a nivel local desde el origen hasta la disposición final de los mismos.

Una vez identificadas las barreras que provocan una mala gestión frente al cambio climático por parte de las autoridades y personal técnico que labora en los distintos GAD municipales pertenecientes a la provincia de Esmeraldas, se consideró implementar una encuesta sobre cuáles son las barreras que ellos han podido identificar durante el desarrollo de sus labores, que limitan su actuar y la implementación de políticas públicas locales, los resultados obtenidos son los siguientes (ver Tabla 5).

Tabla 5
Resultados encuesta para la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales

Barreras		Rioverde	Eloy Alfaro	Quinindé	Muisne	Esmeraldas	Total
Fase de diseño de la PP	1.- Escasa generación y disponibilidad de información	1	1	2	4	0	8
	2.- Comunicación y gestión del conocimiento	1	2	1	5	0	9
	3.- Limitado involucramiento y conocimiento de la Sociedad Civil, y de los sectores público y privado	2	2	5	4	0	13
	4.- Limitadas capacidades humanas e institucionales	1	1	1	3	0	6
	5.- Limitado acceso a tecnología y financiamiento	2	2	4	4	1	13
	6.- Definición de Políticas sobre cambio climático	3	2	2	5	0	12
	7.- Falta de espacios de interacción entre las autoridades político-administrativas y entre los grupos sociales (actores)	3	2	3	4	1	13
Fase de Implementación	8.- Aspectos administrativos	3	2	4	5	1	15
	9.- Aspectos políticos	3	1	5	4	1	14
	10.- Aspectos técnicos (Implementación)	2	1	2	4	0	9

Fuente y elaboración propias

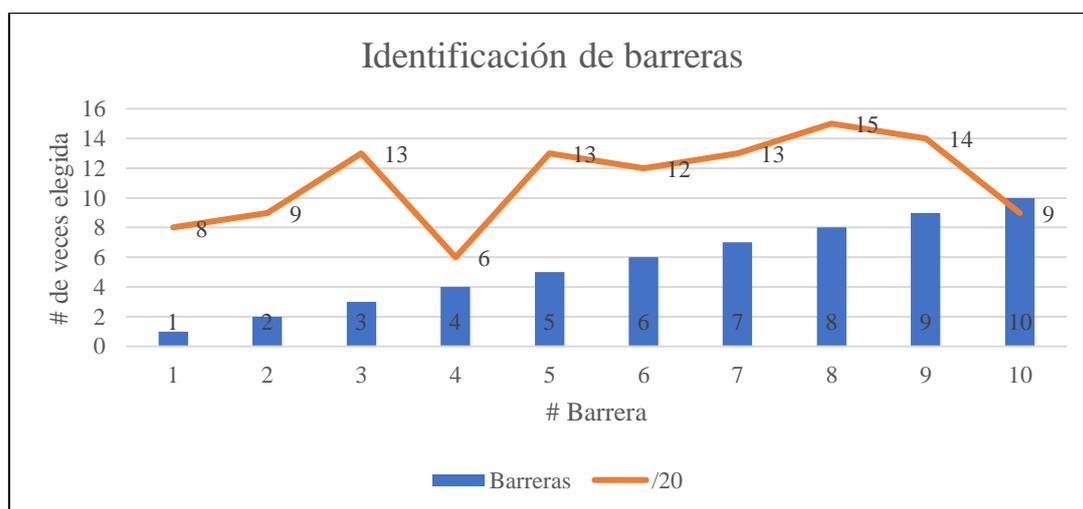


Figura 17. Gráfico de la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales

Fuente y elaboración propias

De acuerdo con las encuestas realizadas las principales barreras identificadas para la **fase de diseño o creación** de una política local de cambio climático, corresponden al limitado involucramiento y conocimiento de la sociedad civil y de los sectores públicos y privados referente al cambio climático (número 3), limitado acceso a tecnología y financiamiento (número 5), y a la falta de espacios de interacción entre las autoridades político – administrativas y entre los grupos sociales (actores) (número 7). Dichas barreras fueron elegidas la misma cantidad de veces (13), por todos los técnicos encuestados.

Habiéndose determinado cuales era las barreras identificadas por los técnicos, se pudo entender que el desconocimiento sobre el cambio climático por parte de la sociedad es la principal barrera presente en todos los cantones. Sin embargo si consideramos que la promoción de la educación ambiental en territorio es competencia de los mismos municipios con el acompañamiento de los GAD provincial y la autoridad ambiental nacional (MAATE) este vacío sería responsabilidad de ellos mismos.

Para la **fase de ejecución o implementación** de la política pública local de cambio climático, los técnicos encuestados eligieron como barrera principal a los aspectos administrativos, es decir. La no disponibilidad de recursos institucionales, humanos o financieros (número 8). La elección de esta barrera confirma lo ya señalado, en el análisis realizado sobre la institucionalidad de cada uno de los GAD participantes de este estudio, que menciona la falta de recursos económicos para lograr una buena gestión, considerando que el desarrollo de acciones a futuro y la creación de herramientas o instrumentos frente al cambio climático se verían afectados en su implementación a causa de aspectos administrativos, como la carencia de personal, la falta de preparación del personal actual a nivel de experticia en el tema o educación formal, entre otros.

Al analizar los criterios expuesto por los funcionarios municipales en las entrevistas implementadas para este proceso de investigación, las barreras identificadas fueron corroboradas, ya que ellos identificaron las limitaciones que tienen a la hora de realizar sus actividades, tanto para la planificación de una política como para al momento de implementar dicha política.

Se pudo evidenciar que las personas entrevistadas (técnicos: Jimmy Guerrero, Salomón Bailongo, Cristhian Preciado, Douglas Figueroa, Hoover Cuero, Armando Morales y directores: Joel Casanova, José Luis Castillo, Alfonso Vilela. Eloy Alban), no poseen el conocimiento adecuado sobre la temática de cambio climático, no cuentan con la experticia necesaria en la temática de cambio climático o no poseen el nivel de educación formal para esta competencia, lo que provoca un mal manejo o una difícil

gestión de este problema socio ambiental a nivel provincial, las barreras mencionadas se repiten en cada uno de los GAD municipales. A continuación se describe a detalle el análisis para cada uno de estos.

Cantón Esmeraldas. Para la fase de entrevistas se contó con la participación de una concejal, la cual promovió frente al concejo cantonal la propuesta de política pública que posteriormente fue aprobada. En su entrevista siempre realizó énfasis en la parte política del proceso. También se entrevistó al responsable y al técnico participante, y se constató que poseen conocimiento del proceso, ya que el responsable, además de poseer la experticia por su trayectoria de años es uno de los diseñadores de la propuesta, mientras que el conocimiento del técnico proviene de su experticia como parte de la Unidad de Gestión Ambiental. Sin embargo esto, ambos requieren profundizar el conocimiento de términos relacionados al cambio climático y la identificación de fenómenos presentes en territorio ligados a dicho proceso.

Cantón Rioverde. La fase de entrevistas tuvo la participación de representantes de la UGA, UGR, Unidad de Planificación, y una vocal del consejo mismos que no lograron identificar los efectos del cambio climático a lo largo de su cantón y el tipo de actividad productiva e industrial que contribuye al crecimiento de dichos efectos. Uno de los técnicos participantes en el taller no posee estudios de tercer nivel.

Cantón San Lorenzo. Durante las entrevistas participaron el coordinador y el director de la Unidad de Gestión Ambiental, además del técnico de movilidad humana. En dicho proceso se pudo evidenciar el limitado conocimiento de la temática por parte de los representantes de la Unidad de Gestión Ambiental y una considerable participación del técnico de movilidad humana. Existió dificultad en la identificación de las actividades en territorio que aportarían con emisiones de GEI. Uno de los tres participantes de las entrevistas no posee estudios de tercer nivel.

Cantón Eloy Alfaro. En el proceso de entrevistas participaron cuatro funcionarios, entre ellos técnicos representantes de la UGA, UGR y Desarrollo Comunitario, de los cuales uno no poseía estudios de tercer nivel. Los técnicos no ligados a las UGA requieren pulir su conocimiento del tema. En este GAD persiste la confusión sobre el tipo de industria o actividad presente en territorio que genera GEI.

Cantón Atacames. De los diez técnicos presentes en el taller cinco no poseían estudios de tercer nivel; participaron técnicos de la UGA y la UGR/Planificación. Una vez analizadas las entrevistas se pudo evidenciar que los técnicos presentes tienen un conocimiento insuficiente del tema, por lo cual les resulta difícil identificar el tipo de

industria presente en territorio y su aporte al incremento de la generación de GEI, además de presentar confusiones entre los términos adaptación y mitigación y por ende las acciones ligadas a cada uno de dichos términos.

Cantón Muisne. Durante las entrevistas participaron técnicos de la UGA, Participación Ciudadana y Desarrollo Productivo, dentro de los cuales uno no poseía estudios de tercer nivel; a excepción del responsable de la UGA los demás técnicos poseían conocimiento limitado del tema por lo cual no lograron diferenciar las acciones para adaptación y mitigación frente al cambio climático siendo este un punto débil a considerar en este cantón.

Cantón Quinindé. Cuatro fueron los participantes de la fase de entrevistas para este cantón, los mismos que pertenecían a las unidades de Gestión Ambiental, Gestión de Riesgo y Planificación de los cuales uno no presenta estudios de tercer nivel. Para los participantes la diferencia entre las acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático fue de lo más difícil, así como la identificación de las industrias presentes en dicho cantón que aportarían con su accionar al incremento de los efectos del cambio climático.

Por otra parte, se puede considerar que las barreras no solo limitan la ejecución de acciones en territorio, sino también son limitantes a la hora de planificar qué acciones se realizarán o cómo se gestionará este problema socio ambiental. Es así que para identificar qué acciones fueron planificadas por cada uno de los GAD municipales se realizó el análisis de los PDOT de los GAD Municipales de la provincia de Esmeraldas, ya que estos instrumentos sirven como guía para la ejecución de acciones en territorio, además que por parte de la Autoridad Ambiental Nacional se dispuso la actualización del PDOT y la implementación de la caja de herramientas para la integración de criterios de Cambio Climático.

En la actualidad no se tiene claro el proceso, ya que por la situación actual de pandemia que atraviesa el mundo y el país, los plazos de entrega de dicha actualización se siguen alargando (última fecha actualizada para entrega de los PDOT, marzo 2021), el seguimiento de la implementación de esta herramienta lo llevaba a cabo el MAE hasta marzo del 2020, antes de la pandemia, cuando la fecha de entrega de los PDOT actualizados era diciembre 2020.

Discusión

La situación o acciones frente al cambio climático en la provincia de Esmeraldas están dadas por instrumentos como la Estrategia Provincial de Cambio Climático, El Diagnóstico Provincial de Cambio Climático y El Estudio de Vulnerabilidad Provincial Frente al Cambio Climático, los dos primeros a cargo de Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador sin embargo a nivel local no se han podido sostener o utilizar adecuadamente estos instrumentos.

La Estrategia Provincial de Cambio Climático es el instrumento por el cual se desarrollarán las acciones de adaptación y mitigación, de acuerdo con la información base con la que se generaron los otros instrumentos con enfoque local (instrumentos provinciales) y los otros con rango de acción más delimitados (rango cantonal).

Sin embargo las barreras para la gestión del cambio climático en territorio se mantienen, por ejemplo limitado involucramiento y conocimiento de la sociedad civil y de los sectores públicos y privados referente al cambio climático, limitado acceso a tecnología y financiamiento, y falta de espacios de interacción entre las autoridades político – administrativas y entre los grupos sociales (actores).

De esta manera se puede considerar que la no inclusión de acciones en el ámbito cantonal dificultará la gestión del cambio climático a nivel provincial, ya que existen competencias que responderían al trabajo unificado de varios actores presentes en territorio.

Dentro de estas competencias se puede mencionar la generación de instrumentos o herramientas que ayuden a la gestión del cambio climático a nivel local, es así que la generación de políticas e instrumentos políticos para hacer frente al cambio climático es responsabilidad compartida de los diferentes niveles de gobierno, considerando la participación de los diferentes actores identificados en territorio, promoviendo espacios de integración y discusión de criterios, así como el desarrollo de acciones que se apoyen en políticas para lograr que dichas acciones sean sostenibles a lo largo del tiempo, esto se podría considerar el escenario ideal de la gestión del cambio climático en territorio.

Pero la realidad presente en territorio es otra, la falta de cohesión y espacios de involucramiento de los diversos actores presentes en territorio, en la gestión de lo público sobre todo en la identificación de los problemas públicos y soluciones de cualquier ámbito en especial del ambiental, ha dado como resultado que la ejecución de acciones locales

quede a cargo solo de las autoridades de turno y a su vez de los técnicos que trabajan en las diferentes unidades de estos GAD municipales.

La presencia de barreras como la falta de conocimiento, falta de capacidades humanas e institucionales, además de aspectos administrativos, políticos y técnicos limitan el desarrollo e implementación de políticas públicas de cambio climático en 6 de los 7 GAD municipales que fueron parte de este estudio.

Tomemos como ejemplo la política local de cambio climático para el cantón Esmeraldas, la cual surgió de los técnicos de la unidad de gestión de riesgo y cambio climático de dicho GAD, que poseen la formación y experiencias previas en el desarrollo de instrumentos o herramientas para la gestión del cambio climático en su territorio, como por ejemplo el plan de cambio climático y la estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático para este mismo cantón.

Sin embargo, la política mencionada no incluyó en sus etapas tempranas los procesos de participación social, donde como ciudadanos de un territorio determinado se identifica al cambio climático como un problema socio ambiental, así de esta manera al no cumplir con una etapa del ciclo de la política pública, se pone en peligro la sostenibilidad del proceso, ya que no responde a una necesidad local previamente identificada y la población en general difícilmente se familiarizaría con el proceso que necesita la política para desarrollarse como tal y ser sostenible a lo largo del tiempo.

El involucramiento de actores en los procesos de diseño e implementación de una política pública es importante, porque en caso de no ocurrir dicho proceso de participación ciudadana, no se estaría cumpliendo con lo establecido en la ley (Constitución de la República, Ley Orgánica de Participación Ciudadana) ni en el marco conceptual del ciclo de la política pública.

La falta de espacios de interacción entre las autoridades político-administrativas y entre los grupos sociales (actores) es la barrera presente en todos los GAD municipales para la gestión del cambio climático. Entonces se puede concluir que el desarrollo de acciones o la toma de decisiones sobre lo público en el ámbito local ocurre sin el consenso de la sociedad, acaeciendo que muchas de estas acciones no estén ligadas a las verdaderas necesidades que presenta la población en sus respectivos territorios.

La participación ciudadana en este estudio fue analizada mediante la escalera de participación ciudadana (a ladder of citizen participation), en la cual se pudo evidenciar que el proceso de participación ciudadana no es cumplido por las autoridades de turno,

para el proceso de diseño e implementación de una política pública local de cambio climático.

El nivel de participación de la mayoría de los actores está entre las escaleras 3 y 4. El nivel 3 nos indica que se establece comunicación en una sola dirección que pretende dar información de las intenciones en este caso dar información de temas de cambio climático pero sin dar opción a replica. Esto puede ser legítimo pero si se trata de una comunicación de una sola vía, la participación efectiva no se lleva a cabo. Por otro lado el nivel 3, crea un espacio en donde la comunidad puede expresar sus opiniones. Sin embargo, no existe compromiso de incorporar sus opiniones en la toma de decisiones.

Esto se evidencia en el cantón Esmeraldas que desarrolló una política pública local en la cual la participación ciudadana solo fue considerada para ser informada que era parte de un proceso, pero no se consideró su criterio para el diseño de esta política.

Las barreras dentro de la gestión de los GAD municipales: barreras administrativas, políticas, de enfoque técnico, de institucionalidad o estructura cómo está conformado el GAD municipal como entidad pública, también se pueden mencionar que los propios funcionarios de estos GAD municipales de acuerdo a su labor diaria identificaron como barreras la falta de conocimiento del tema por parte de los diversos actores presentes en territorio, el limitado involucramiento de estos actores en temas como el cambio climático además de la falta de espacio para promover la participación ciudadana y el acceso a la información y tecnología.

Terminada la identificación de las barreras como parte de los resultados de este estudio, se pone en evidencia que la presencia de barreras ha provocado que no se logre cumplir con la gestión del cambio climático en estos territorios.

Considerando lo anteriormente expuesto, se puede mencionar que las barreras presentes en cada uno de los GAD Municipales responde a la deficiente gestión de la autoridad nominadora para cada municipio, cada una de estas autoridades permiten la contratación de los técnicos para cada una de las unidades que comprenden el municipio que dirigen, así mismo determinan el cumplimiento de acciones y que se incluye en la agenda municipal para ser tratado en consenso con los demás ediles elegidos por elección popular.

La falta de recursos institucionales, financieros y humanos insuficientes o no capacitados, son las principales barreras presentes para la lograr una buena gestión del cambio climático en territorio.

Conclusiones

A pesar de la existencia de diversos instrumentos y herramientas a nivel nacional creados por el gobierno central del Ecuador, las cuales promueven el desarrollo de acciones como proyectos o programas sustentados en políticas públicas locales diferenciadas para cada territorio descentralizado, con el objetivo de lograr una mayor cohesión de criterios e intenciones y que trasciendan en el tiempo, el desarrollo de dichas acciones por partes de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas no se ha realizado. A excepción del GAD municipal del cantón Esmeraldas, donde se ha implementado una política local de cambio climático y años anteriores se elaboraron otros instrumentos que en cierta manera ayudaron en la gestión del cambio climático en este cantón pero nada de estos ha sido sostenible.

El desarrollo de una política pública local de cambio climático como alternativa de solución para frenar el avance del cambio climático en cada uno de los municipios pertenecientes a la provincia de Esmeraldas es considerada como viable, ya que todas las demás municipalidades toman como ejemplo a seguir, a lo alcanzado por el GAD municipal del cantón Esmeraldas, pero para lograrlo deben considerar realizar los cambios necesarios en cuanto a su estructura funcional ya que algunos de estos municipios no cuentan con el personal adecuado con experticia en el tema, una organización estructural municipal no funcional para este fin, y sobre todo no promueven espacios de participación ciudadana.

Es muy importante la promoción de espacios de participación ciudadana, donde intervengan los diferentes actores presentes en territorio, ya que es la manera adecuada, establecida por la ley, y considerada en los conceptos o teorías de varios autores como el sitio de convergencia de ideas, de cohesión para lograr alcanzar una misma intencionalidad de acciones, en pro de defender intereses comunes por posibles afectaciones o considerando estados de vulnerabilidad de un determinado grupo social o la sociedad en general frente a un fenómeno que puede ser de diversos tipos, pero en el caso del cambio climático de tipo ambiental con injerencia a nivel social.

Así mismo analizar el nivel de participación ciudadana se lo podría realizar como parte de una auditoría al proceso de desarrollo de una política pública, o como parte del análisis de un estudio de caso, ya que tiene mucha importancia como parte de una investigación, pero no es recurrente en los procesos del ciclo de la política, debido a que puede poner en evidencia circunstancias como las presentadas para el cantón Esmeraldas

donde se considera la participación de la ciudadanía en la fase previa a implementar la política pero no se pueden realizar cambios en dicha política en ese momento y se debería esperar a la fase de evaluación luego de un periodo de implementación de la política posterior a 1 año

La existencia de barreras o limitaciones presentes en cada uno de los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas se ha puesto en evidencia con el desarrollo de esta investigación, donde se pudo determinar la presencia de barreras en todos los ámbitos a nivel de gestión institucional (administrativas, políticas, técnicas, financieras, humanas), con base en los conceptos citados en el marco teórico, es así que se pudo determinar que dichas barreras están presentes en cada municipio perteneciente a la provincia de Esmeraldas, mediante el análisis de información recopilada (entrevistas, encuestas, etc.), tal como lo menciona José Luis Castillo, director de la Unidad de Gestión Ambiental del GAD municipal de San Lorenzo, las limitaciones o barreras presentes son las administrativas, ya que no cuentan con recursos e independencia económicos para la realización de acciones frente al cambio climático, la falta de conocimiento o experticia es un tema que no lo mencionan los mismo técnicos o directores, ya que por obvias razones al ser parte de una entidad de control, el desconocer de un tema es poco profesional a su parecer, pero esto se denotó a la hora de ser entrevistados como parte este estudio, donde hay mucha confusión en la terminología y se les hace difícil definir actividades que generen GEI que se encuentran presentes en sus respectivos territorios.

Los GAD municipales de la provincia de Esmeraldas, necesitan pasar las barreras identificadas. Es decir, requieren decisiones políticas, institucionalidad eficiente, participación de todos los actores, financiamiento y capacidad técnica para desarrollar e implementar sostenidamente políticas de cambio climático.

Lista de referencias

- Acciona. 2018. “Efectos del cambio climático”. 2018. <https://www.sostenibilidad.com/cambio-climatico/impactos-cambio-climatico/>.
- Adapt Chile. 2020. “GOBERNANZA CLIMÁTICA Y RESPUESTAS LOCALES AL CAMBIO CLIMÁTICO: Comparación de Estudios de Casos para Ciudades de la Alianza del Pacífico”. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1e10c0b3-aaea-443c-12ba-b338b88982c7&groupId=252038.
- Albaladejo, Gema Pastor. 2014. “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas”, 29.
- Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible, y Marianela Curi. 2020. “Glosario”. En *Desarrollo Sostenible y Agendas Globales para el desarrollo de iniciativas ciudadanas*. https://eva.esquel.org.ec/pluginfile.php/11281/mod_resource/content/1/ADUS-MOD1_Glosario.pdf.
- Álvarez Restrepo, Victoria. 2017. “Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina”. *Trabajo Social*, n° 19 (enero): 234–36. <https://doi.org/10.15446/ts.v0n19.67474>.
- Anguelovski, Isabelle, y JoAnn Carmin. 2011. “Something Borrowed, Everything New: Innovation and Institutionalization in Urban Climate Governance”. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3 (3): 169–75. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.12.017>.
- ARISE. 2020. “El Niño Oscilación Sur (ENOS)”. *ARISE* (blog). 10 de marzo de 2020. <https://arise.mx/el-nino-oscilacion-sur-enos/>.
- Arnstein, Sherry R. 1969. “A Ladder Of Citizen Participation”. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–24. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Barro, Robert J. 2006. “Rare Disasters and Asset Markets in the Twentieth Century*”. *Quarterly Journal of Economics* 121 (3): 823–66. <https://doi.org/10.1162/qjec.121.3.823>.
- Blanco, Gustavo, y María Fuenzalida. 2013. *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas: una vinculación necesaria: La construcción de agendas*

*científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno**. Editado por Augusto Castro, Pablo Chacón Cancino, y Latin American Social Sciences Council. 1. ed. Santiago: ICAL.

Blumer, Herbert. 1971. “Social Problems as Collective Behavior | Social Problems | Oxford Academic”. <https://academic.oup.com/socpro/article/18/3/298/1691981>.

Bosello, Francesco, y Chen Chen. 2011. “Adapting and Mitigating to Climate Change: Balancing the Choice Under Uncertainty”. SSRN Scholarly Paper ID 1737614. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1737614>.

Bulkeley, Harriet. 2005. “Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks”. *Political Geography* 24 (8): 875–902. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2005.07.002>.

CAF. 2018. “CAF implementará dos nuevos proyectos del Fondo de Adaptación | CAF”. agosto de 2018. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/08/caf-implementara-dos-nuevos-proyectos-del-fondo-de-adaptacion/>.

Cairney, Paul, Tanya Heikkila, y Matthew Wood. 2019. *Making Policy in a Complex World*.

Carrera, Frank. 2015. “La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador”. *Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2 (1). <file:///C:/Users/Leonardo%20Paz/Downloads/Dialnet-LaParticipacionCiudadanaYElControlSocialEnEcuador-6756387.pdf>.

Casanova, Joel. 2020. Política Local de Cambio Climático en el Cantón Atacames.

CEPAL. 2014. “Reflexiones metodológicas del análisis del cambio climático - CEPAL”.

———. 2015. “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible”. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf.

CEPAL, y Eduardo Uribe Botero. 2015. “El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad en América Latina”.

CMNUCC. 2015. “Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) | CMNUCC”. 2015. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>.

- CNC. 2015. “Resolucion-005-2014.pdf”. enero de 2015. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/resolucion-005-2014.pdf>.
- . 2019. “Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social Implementados en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales”. <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/04-Informe-Mecanismos-de-Participacion-Ciudadana-1.pdf>.
- . 2020. “BOLETÍN DE PRENSA DCS-BP-CNC-016-2020”. Pag. 1. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/DCS-BP-CNC-16-2020-Aportes-a-la-reforma-del-COOTAD-con-la-Asamblea.pdf>.
- Comisión Europea. 2019. “Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019”. https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf.
- CONGOPE. 2011. *Políticas públicas productivas provinciales, 4P: elementos conceptuales y metodológicos*.
- . 2019a. “Diagnósticos Provinciales de Cambio Climático”. *CONGOPE* (blog). agosto de 2019. <http://www.congope.gob.ec/?publicacion=diagnosticos-cambio-climatico>.
- . 2019b. “Estrategias Provinciales de Cambio Climático”. *CONGOPE* (blog). diciembre de 2019. <http://www.congope.gob.ec/?publicacion=diagnosticos-cambio-climatico-2>.
- Consejo Nacional de Competencias. 2019. “Informe Ejecutivo: Evaluación del Proceso de Descentralización y Gestión Competencial”. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fsni.gob.ec%2Fdocuments%2F10180%2F4501029%2FINFORME%2BEJECUTIVO_EVALUACI%25C3%2593N%2BDESCENTRALIZACI%25C3%2593N.pdf%2F5b2f602e-3f6d-4fc7-b3db-5e94c98b8b40.
- Continental, EPG Universidad. 2022. “¿Cómo hacerle seguimiento a una política pública para tomar decisiones acertadas?” 4 de enero de 2022. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/como-hacerle-seguimiento-a-una-politica-publica-para-tomar-decisiones-acertadas>.

- CPCCS. 2014. “Políticas de: participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia, lucha contra la corrupción.” <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/POLITICAS-PUBLICAS.pdf>.
- . 2020. “Instancias y mecanismos de participación”. 16 de octubre de 2020. <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/instancias-y-mecanismos-de-participacion/>.
- Delgado Godoy, Leticia. 2009. “Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión”. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22880>.
- Demoraes, Florent, y Robert D’Ercole. 2001. “Cartografía de las amenazas de origen natural por cantón en el Ecuador”, 65. <https://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010065702>.
- Di Virgilio, Mercedes, Romina Solano, CIPPEC, y UNICEF. 2012. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos*. 1a ed. Buenos Aires: VERLASP S.A. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>.
- Dimitrov, Radoslav S. 2010. “Inside Copenhagen: The State of Climate Governance”. *Global Environmental Politics* 10 (2): 18–24. <https://doi.org/10.1162/glep.2010.10.2.18>.
- Dunn, William N. 1981. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. 2017. *Understanding public policy*. Fifteenth edition. Boston: Pearson.
- Ecología Verde. 2021. “POLÍTICA AMBIENTAL: Qué es y Ejemplos”. *ecologiaverde.com* (blog). 2021. <https://www.ecologiaverde.com/politica-ambiental-que-es-y-ejemplos-42.html>.
- Ecuador, y Asamblea Nacional. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.
- . 2010. “Ley Organica de Participación Ciudadana”.
- Ecuador, y Consejo Nacional de Competencias. 2011. *Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)*. Marzo 2018.
- Estenssoro, Fernando, y Juan Vásquez Bustamante. 2017. “LAS DIFERENCIAS NORTE-SUR EN EL DEBATE AMBIENTAL GLOBAL. EL CASO DE LA PROPUESTA DEL ECUADOR: Yasuní - ITT”. *Universum (Talca)* 32 (diciembre): 63–80. <https://doi.org/10.4067/S0718-23762017000200063>.

- Estupiñán, Betto. 2020. Política Local de Cambio Climático en el Cantón Esmeraldas.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*.
- Fuenmayor, Jennifer. 2014. “Política Pública en América Latina en un Contexto Neoliberal: Una Revisión Crítica de sus Enfoques, Teorías y Modelos”. *Cinta de moebio*, n° 50 (septiembre): 39–52. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2014000200001>.
- GAD Municipal del Cantón Esmeraldas. 2020. “Propuesta de Política Local de Cambio Climático en el Cantón Esmeraldas, Provincia de Esmeraldas.”
- GADPE. 2017. “Orgánico Estructural”. 2017.
- GADPE y GEOPLADES CIA LTDA. 2019. “Estudio de Vulnerabilidad frente al Cambio Climático de la Provincia de Esmeraldas”.
- Galarraga, Ibon, Mikel Gonzalez-Eguino, y Anil Markandya. 2011. “The Role of Regional Governments in Climate Change Policy”. *Wiley Online Library*, n° Environmental Policy and Governance 21: 164–82. [file:///C:/Users/LEONARDO/Desktop/LEO/ANDINA%20SM/MATERIAS/TE SIS/galarraga2011.pdf](file:///C:/Users/LEONARDO/Desktop/LEO/ANDINA%20SM/MATERIAS/TE%20SIS/galarraga2011.pdf).
- Galindo, Luis Miguel, Joseluis Samaniego, Allan Beltrán, Jimy Ferrer Carbonell, y José Eduardo Alatorre. 2017. “Portafolio de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos con beneficios adicionales o ‘sin arrepentimiento’ en América Latina”, diciembre, 64.
- Gastélum, Carlos. 2009. “Análisis y gestión de políticas públicas”. *Gestión y política pública* 18 (2): 497–501. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792009000200007&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- GIZ. 2017. “Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel stärken und Artenvielfalt schützen”. 2017. <https://www.giz.de/de/weltweit/66217.html>.
- . 2020. “Planes de gestión de riesgos climáticos, una alternativa para aumentar la capacidad adaptativa: Zona de intervención Manglar”. https://www.bivica.org/files/5774_Riesgos_climaticos_15.12.2020.pdf.
- Grupo FARO. 2019a. “Las políticas públicas y su ciclo”. En .
- . 2019b. “Participación Ciudadana”. En *Participación Ciudadana*. Las políticas públicas y su ciclo 5.

- . 2019c. “Seguimiento monitoreo y evaluación de políticas públicas”. 2019. https://eva.esquelclic.org/pluginfile.php/6926/mod_resource/content/1/Lectura%20obligatoria%20-%20Seguimiento%20monitoreo%20y%20evaluaci%C3%B3n.pdf.
- Helgeson, Jennifer, y Jane Ellis. 2015. “The Role of the 2015 Agreement in Enhancing Adaptation to Climate Change”, 46.
- Huppes, Gjalt, y Udo Ernst (Mitarb) Simonis. 2001. “Environmental Policy Instruments in a New Era.”, 52.
- IPCC. 1995. “Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change”. *Foreign Affairs* 76 (2): 176. <https://doi.org/10.2307/20047966>.
- . 2007a. “AR4 Cambio climático 2007: La base de la ciencia física - IPCC”. <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg1/>.
- . 2007b. *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability: summary for policymakers, a report of Working Group II of the Intergovernmental Panel on Climate Change and technical summary, a report accepted by Working Group II of the IPCC but not yet approved in detail: part of the Working Group II contribution to the fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. S.l.: WMO : UNEP.
- . 2013a. “AR5 Cambio climático 2013: La base de la ciencia física - IPCC”. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.
- . 2013b. “Glosario Quinto Informe del IPCC”. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf.
- . 2014a. “Anexo II: Glosario - Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”. 2014. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/03/AR5_SYR_Glossary_es.pdf.
- . 2014b. “Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf.
- . 2014c. *Changements climatiques 2014: incidences, adaptation et vulnérabilité : résumés, foire aux questions et encarts thématiques : contribution du groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts*

- intergubernamental sur l'évolution du climat*. Genève (Suisse): Organisation météorologique mondiale.
- . 2014d. “Work Group II to AR5: Conclusiones de nivel superior para tomadores de decisiones, contribución al Quinto Informe de Evaluación”. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGIIAR5_SPM_Top_Level_Findings_es-1.pdf.
- . 2018a. “Anexo I: Glosario”. Pag 82. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_FAQs_spanish.pdf.
- . 2018b. “Resumen para responsables de políticas. En: Calentamiento global de 1,5 °C”. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf.
- Jagers, Sverker C., y Johannes Striiple. 2003. “Climate Governance Beyond the State”. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 9 (3): 385–99. <https://doi.org/10.1163/19426720-00903009>.
- Jagers, Sverker, y Johannes Striiple. 2003. “Climate Governance Beyond the State”. *Global Governance* 9 (julio): 385–99. <https://doi.org/10.2307/27800489>.
- Jänicke, Martin. 2017. “The Multi-Level System of Global Climate Governance – the Model and Its Current State”. *Environmental Policy and Governance* 27 (2): 108–21. <https://doi.org/10.1002/eet.1747>.
- Jessop, Bob. 2003. “Gobernanza, fallos de gobernanza y metagobernanza”. https://www.researchgate.net/publication/228960146_Governance_Governance_Failure_and_Meta-Governance.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, y Miriam Hinojosa Dieck. 2007. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Ciencia Política* 2 (3). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>.
- Knowles, María de las Mercedes. 2016. “Trabajo presentado como requisito para optar al título de Especialista en Educación y Gestión Ambiental”. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. 1 Oliver’s Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446215012>.

- Lechón, Luis. 2020. “¿Gobernanza climática en Ecuador? Los gobiernos subnacionales frente al reto de implementar las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), establecidas en el Acuerdo de París El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador”. Quito, Ecuador: UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7481/1/T3267-MCCSD-Lech%c3%b3n-Gobernanza.pdf>.
- Lozada Montero, Tannya y United Nations Human Settlements Programme. 2011. *Ciudades en la iniciativa para el cambio climático: estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático para el cantón Esmeraldas*.
- MAATE. 2021. “Esmeraldas fortalece medidas de adaptación al cambio climático – Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica”. Institucional. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. 14 de octubre de 2021. <https://www.ambiente.gob.ec/esmeraldas-fortalece-medidas-de-adaptacion-al-cambio-climatico/>.
- Marín García, Alfredo. 2021. “Política ambiental”. Economipedia. 9 de diciembre de 2021. <https://economipedia.com/definiciones/politica-ambiental.html>.
- Martín Jaime, Fernando, Gustavo Dufour, Martín Alessandro, y Paula Amaya, eds. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. 1. ed. Manuales. Florencio Varela: Univ. Nacional Arturo Jauretche.
- Mato, Fernando, Theofilos Toulkeridis, Marco Masabanda, y Byron Morales. 2019. “AMAZONÍA ECUATORIANA: CAMBIO CLIMÁTICO NATURAL Y ANTRÓPICO”. En , 35–48.
- Mény, Yves, Jean-Claude Thoenig, Francisco Morata, y Salvador del Carril. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mizell, Lee, y Organisation for Economic Co-operation and Development, eds. 2009. *Governing regional development policy: the use of performance indicators*. Paris: OECD.
- Montaña, Tathiana. 2015. “Gobernanza para el cambio climático: Estudio del caso Gobierno local de Mendoza - Argentina”. BID. <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.mendoza.gov.ar%2Fambiente%2Fwp-content%2Fuploads%2Fsites%2F14%2F2016%2F05%2FGobernanza-para-el-CC-en-gobiernos-locales-VF.pdf&cLen=604114&chunk=true>.

- Naciones Unidas. 1995. “Estrategía Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD”. <https://www.eird.org/bibliovirtual/riesgo-urbano/pdf/spa/doc8326/doc8326-1e.pdf>.
- . 2016. “Cambio climático”. 11 de enero de 2016. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>.
- . 2021. “Objetivos y metas de desarrollo sostenible”. *Desarrollo Sostenible* (blog). 2021. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- . s. f. “Cumbre para la Tierra + 5”. Accedido 28 de febrero de 2021a. <https://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>.
- . s. f. “División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”. Accedido 28 de febrero de 2021b. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>.
- Naciones Unidas, y CEPAL. 2014. “Manual para la Evaluación de Desastres Naturales”. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf.
- NOAA. 2021. “Global Monitoring Laboratory - Carbon Cycle Greenhouse Gases - National Oceanic and Atmospheric Administration”. 27 de febrero de 2021. <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>.
- OCDE. 2021. “Acerca de la OCDE - OECD”. Institucional. 2021. <https://www.oecd.org/acerca/>.
- ONU, y Convención Marco sobre el Cambio Climático. 2015. “Aprobación del Acuerdo de París”. 30. https://elearning.fao.org/pluginfile.php/587148/mod_scorm/content/4/story_content/external_files/spanish_paris_agreement.pdf.
- Ospina, Pablo. 2013. “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012) - CORE”. *CORE*, septiembre de 2013. https://core.ac.uk/display/159775092?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1.
- Pennington, R. Toby, Matt Lavin, Darién E. Prado, Colin A. Pendry, Susan K. Pell, y Charles A. Butterworth. 2004. “Historical Climate Change and Speciation: Neotropical Seasonally Dry Forest Plants Show Patterns of Both Tertiary and Quaternary Diversification”. *Philosophical Transactions of the Royal Society of*

- London. Series B, Biological Sciences* 359 (1443): 515–37.
<https://doi.org/10.1098/rstb.2003.1435>.
- Pérez, Lissette, y Orestes J. Díaz. 2020. “Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución”. *Universidad de La Habana*, n° 289 (junio): 257–72. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0253-92762020000100257&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Peters, B. Guy, y John Pierre. 1998. “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223–43. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>.
- Pierre, Desfrancois. 2019. “Desastres naturales y desigualdad: evidencia en América Latina y El Caribe”. *Boletín de Coyuntura* 1 (20): 4. <https://doi.org/10.31164/bcoyu.20.2019.684>.
- PNUD. 2009. “Diseño de una nueva ruta baja en carbono para el desarrollo”. Pag. 22. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Strategies/Spanish/charting_carbon_route_spanish.pdf.
- . 2020. “Reduciendo la vulnerabilidad climática y el riesgo de inundación en áreas urbanas y semiurbanas costeras en ciudades de América Latina | El PNUD en Ecuador”. <https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/projects/reduciendo-la-vulnerabilidad-climatica-y-el-riesgo-de-inundacion.html>.
- . 2021. “Gobiernos locales y acción climática en Chile: hacia una gobernanza climática multinivel que no deje a nadie atrás | El PNUD en Chile”. <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/articles/Noticias/gobiernos-locales-y-accion-climatica-en-chile--hacia-una-goberna.html>.
- Porras, Paúl. 2020. Política Local de Cambio Climático en el cantón Eloy Alfaro.
- Proaño Bonilla, Jorge, y CONCOPE. 2011. *Políticas públicas productivas provinciales, 4P: elementos conceptuales y metodológicos*.
- Proaño Bonilla, Jorge y CONCOPE. 2011. *Políticas públicas productivas provinciales, 4P: elementos conceptuales y metodológicos*.
- “¿Qué es una ordenanza municipal?” 2018. Guía OSC. 8 de enero de 2018. <https://guiaosc.org/que-es-una-ordenanza-municipal/>.
- Rambelli, Giorgia, Lena Donat, Gilbert Ahamer, y Klaus Radunsky. 2016. *An overview of regions and cities within the global climate change process - a perspective for the future*.

- República del Ecuador. 2019. “CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION (COOTAD)”. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>.
- República del Ecuador y Asamblea Nacional. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Pag. 8. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.
- República del Ecuador y MAE. 2012a. “Estrategía Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012 - 2025”. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>.
- . 2012b. “Estrategía Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012 - 2025”. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies* 44 (4): 652–67. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Roth Deubel, Andre-Noël. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. 1. ed. Bogotá, D.C: Ed. Aurora.
- Sabatier, Paul. 2007. “La implementación de la política pública sabatier & mazmanian”. <https://es.slideshare.net/armandoahernandez31/la-implementacin-de-la-politica-pblica-sabatier-mazmanian>.
- Sabatier, Paul A., ed. 2007. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder, Colo: Westview Press.
- Santos, Gipsy. 2020. Política Local de Cambio Climático en el Cantón Esmeraldas.
- Sauca Cano, José María, y María Isabel Wences Simon. 2009. “PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DIVERSIDAD CULTURAL: LA COMISIÓN BOUCHARDTAYLOR”. *Andamios, Revista de Investigación Social* 5 (10): 9. <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.167>.
- Schillagi, Carolina. 2011. “Problemas públicos, casos resonantes y escándalos: Algunos elementos para una discusión teórica”. *Polis (Santiago)* 10 (30): 245–66. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000300012>.
- Schreurs, Miranda. 2013. “Regionalism and Environmental Governance”. En *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, 358–73. John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118326213.ch21>.

- Secretaría de Ambiente, Distrito Metropolitano de Quito. 2021. “Acción Ciudadana frente al Cambio Climático en el DMQ”. 2021. <http://www.quitoambiente.gob.ec/index.php/cambio-climatico/programas-y-proyectos/accion-ciudadana-frente-al-cambio-climatico-en-el-dmq>.
- SENPLADES. 2011. “Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf>.
- Serrano, Claudia, y Patricia Acosta. 2011. “El proceso de descentralización en el Ecuador: Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes - RIMISP”.
- Solomon, Susan, Gian-Kasper Plattner, Reto Knutti, y Pierre Friedlingstein. 2008. “Irreversible Climate Change Due to Carbon Dioxide Emissions”, diciembre, 6.
- Strong, Maurice. 1983. *Diez años después de Estocolmo: Desarrollo, medio ambiente y supervivencia*. IMPR. Madrid: CIFCA.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frédéric Varone. 2009. “Análisis y gestión de políticas públicas”. *Gestión y Política Pública XVIII* (2): 497–501.
- Tapia Álvarez, Mónica. 2010. *Manual de incidencia en políticas públicas*. México, D.F.: Alternativas y capacidades. <https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Manual-Incidencia-en-Politiclas-Publicas.pdf>.
- Tello, Karina Patricia, y Ángel Giovany Lucio. 2019. “Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso?” *REVISTA CAP JURÍDICA CENTRAL* 3 (4): 297–346. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1958>.
- Toulkeridis, Theofilos, Elizabeth Tamayo, Débora Simón-Baile, María J. Merizalde-Mora, Diego F. Reyes –Yunga, Mauricio Viera-Torres, y Marco Heredia. 2020. “Climate Change according to Ecuadorian academics–Perceptions versus facts”. *La Granja* 31 (1): 21–46. <https://doi.org/10.17163/lgr.n31.2020.02>.
- UICN, y Alejandro Iza. 2019. *Gobernanza Para La Adaptación Basada En Ecosistemas*. <https://portals.iucn.org/library/node/48559>.
- UNESCO. 2016. “Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política en América Latina y el Caribe”. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245647>.
- UNICEF. 2020a. “Glosario climático para jóvenes”, 28.

- . 2020b. “Qué es la Gobernanza climática: Una guía para comprender la gobernanza climática nacional y las negociaciones climáticas internacionales.” Pag 10. <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2021-07/gobernanza-climatica.pdf>.
- Universidad de Georgetown. 2010. “Base de datos política de las Américas - Universidad de Georgetown”. 2010. <https://pdba.georgetown.edu/>.
- Vargas, Byron. 2020. Polítical Local de Cambio Climático en el cantón Esmeraldas.
- Villamar, Ulises Avendaño, y Fausto Pazos Noriega. 2017. “TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN CAMBIO CLIMÁTICO”. Guayaquil: ESPOL. Pag.16. <https://www.dspace.espol.edu.ec/retrieve/129812/D-76630.pdf>.
- Westman, Linda Katrin, Vanesa Castán Broto, y Ping Huang. 2019. “Revisiting Multi-Level Governance Theory: Politics and Innovation in the Urban Climate Transition in Rizhao, China”. *Political Geography* 70 (abril): 14–23. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.01.002>.
- WFP. 2018. “Colombia y Ecuador se unen para hacer frente al cambio climático en la zona fronteriza | World Food Programme”. mayo de 2018. <https://es.wfp.org/noticias/colombia-y-ecuador-se-unen-para-hacer-frente-al-cambio-climatico-en-la-zona-fronteriza>.
- Yamamura, Eiji. 2015. “The Impact of Natural Disasters on Income Inequality: Analysis Using Panel Data during the Period 1970 to 2004”. *International Economic Journal* 29 (3): 359–74. <https://doi.org/10.1080/10168737.2015.1020323>.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “Gobernanza: Una mirada desde América Latina”. *Perfiles latinoamericanos* 19 (diciembre): 39–64.

Anexos

En esta sección se encuentran los instrumentos metodológicos utilizados para el levantamiento de información como parte de este estudio, además se consideró colocar el listado de participantes al taller de mapeo de actores, los mismo que fueron en su mayoría entrevistados y llenaron las encuestas de conocimiento general sobre cambio climático y la de identificación de barreras para la creación, desarrollo e implementación de una política pública local de cambio climático en sus respectivos territorios.

Anexo 1: Listado de funcionarios municipales entrevistados

Nombre	GAD Municipal	Cargo
Ing. Ronald Vera	Quinindé	Técnico UGA
Jorge Cevallos	Quinindé	Técnico Unidad de Planificación
Armando Morales	Quinindé	Director UGR
Leonardo Intriago	Quinindé	Director UGA
Cristhian Preciado	Rioverde	Técnico UGA
Eloy Alban	Rioverde	Director UGA
Enilda Araujo	Rioverde	Vocal GAD Parroquial Rocafuerte
Edgar Preciado	Rioverde	Director UGR
Sonia Valverde	Rioverde	Directora Unidad de Planificación
Byron Vargas	Esmeraldas	Técnico UGA
Belinda Lara	Esmeraldas	Concejal GADMCE
Betto Estupiñán	Esmeraldas	Director UGRCC
Paúl Porras	Eloy Alfaro	Director UGA
Hoover Cuero	Eloy Alfaro	Director Unidad de Desarrollo Comunitario
Carlos Quiñonez	Eloy Alfaro	Director UGR
Luis Zambrano	Eloy Alfaro	Técnico UGA
Salomón Bailongo	San Lorenzo	Coordinador UGA
José Luis Castillo	San Lorenzo	Director UGA
Cristhian Quiñonez	San Lorenzo	Técnico Unidad de Movilidad Humana
Jimmy Guerrero	Atacames	Técnico UGA
Joel Casanova	Atacames	Director UGA
Douglas Figueroa	Atacames	Técnico UGR
Alfonso Vilela	Muisne	Director Unidad Desarrollo Productivo
Eder Rosero Peña	Muisne	Unidad de Participación Ciudadana
Cristhian Mendoza	Muisne	Director UGA

Anexo 2: Preguntas de la entrevista

Guía de entrevista

Esta entrevista es parte de la metodología de recopilación de información para este estudio, dicha entrevista al igual que la encuesta de conocimiento cumplen con la finalidad de identificar el nivel de conocimiento que tienen los participantes (funcionarios públicos) sobre el cambio climático y como se presenta este fenómeno en sus respectivos territorios.

¿Qué opina del cambio climático?

¿Cómo ve la situación del cambio climático en Ecuador?, y ¿En este cantón?

Depende, sirve para ejemplificar una situación ¿Qué situación con respecto al cambio climático han identificado en este cantón?

¿Qué actividades o industrias establecidas en este cantón aportarían con su accionar al incremento de emisiones de GEI?

Considerando que hay acciones de adaptación o mitigación para hacer frente al cambio climático para usted ¿cuáles tendrían una mejor aplicación o acogida para la situación de este cantón?

Considera usted que como UGA (o otra unida) del GAD municipal del cantón, se puede incidir en la población para alcanzar posibles metas propuestas para hacer frente al cambio climático

¿Cuál cree usted que es el principal problema ligado al cambio climático que se debe resolver?

A su criterio ¿la implementación de una ordenanza o política pública local ayudaría a hacer frente al cambio climático dentro de su cantón?

¿Como calificaría a este proceso de investigación?

Anexo 3: Encuesta de conocimiento

Esta encuesta se la realizó previo al inicio de los talleres de identificación de actores, con el objetivo de evaluar el nivel de conocimiento sobre el cambio climático que poseen los directores, técnicos y tomadores de decisiones con respecto a este fenómeno climático.

Encuesta para técnicos y tomadores de decisiones.

- **¿Cuáles cree usted que son algunos de los impactos del cambio climático?**

Seleccione una o más de una:

- a. Descenso de plagas destructivas
- b. Interrupciones en los sistemas de producción de alimentos
- c. Variaciones en los ecosistemas
- d. Una mayor mortandad

- **La vulnerabilidad es definida como la “propensión o predisposición a ser afectado negativamente”**

Seleccione una:

Si

No

- **Los riesgos resultan de la interacción entre vulnerabilidad, exposición y la sensibilidad.**

Seleccione una:

Muy probable

Poco probable

Nada probable

- **¿Cuáles considera usted que son los retos más trascendentes del cambio climático??**

Seleccione una o más de una:

- a. El aumento de plagas invasoras
- b. La mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)
- c. La reducción del riesgo de desastres por eventos climatológicos extremos

d. La adaptación a los cambios actuales y proyectados en el clima

- **Las soluciones basadas en la naturaleza se definen como "acciones para la conservación, gestión sostenible y restauración de los ecosistemas naturales o modificados para enfrentar los retos más apremiantes del ser humano, de manera efectiva, adaptativa y en beneficio del bienestar humano y de la biodiversidad".**

Seleccione una:

Si

No

- **¿Cuáles se pueden considerar enfoques para la adaptación al cambio climático?**

Seleccione una o más de una:

- Fortalecimiento institucional
- Desarrollo de infraestructuras resilientes
- Gestión de riesgos de desastres
- Fortalecimiento de modelos de producción habituales (búshines as usual)
- Implementar programas y proyectos como parte de una política pública local (ordenanza)

- **De acuerdo con su criterio podemos definir gobernanza como:**

Seleccione una:

- La aceptación de normas sociales y legales para poder convivir en comunidad
- La relación entre gobierno y sociedad para llegar a acuerdos comunes
- Un medio que la sociedad utiliza para definir metas, prioridades y avanza hacia la toma de decisiones
- El proceso por el cual los gobiernos llevan a cabo su control sobre el Estado

- **Considera usted que los tratados internacionales existen y son importantes porque promueven “el ambiente propicio” para que los Estados puedan dialogar, negociar, consensuar y cooperar.**

Seleccione una:

Si

No

- **El Acuerdo de París reconoce la importancia de proteger la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático**

Seleccione una:

Si

No

- **¿Las Políticas u ordenanzas en beneficio al ambiente deberían incluir?**

Seleccione una o más de una:

- a. La conservación y restauración de ecosistemas
- b. El control de la contaminación del suelo, el agua y el aire
- c. La regulación de cuerpos de agua
- d. La ordenación racional del territorio
- e. Todas las anteriores

Anexo 4: Listado de funcionarios públicos participantes en el taller de mapeo de actores

Para el mapeo o identificación de los actores para cada uno de los cantones, se realizaron un taller en territorio por cada GAD municipal, donde se contó con la participación de varios funcionarios de diferentes unidades administrativas con injerencia en la temática ambiental, de riesgo y de planificación.

Para el mapeo se utilizó la metodología descrita en el capítulo 1 de este estudio, donde los actores se calificaban de acuerdo con su origen, en los talleres realizados también se identificaron los tipos de recursos que podrían aportar cada uno de los actores identificados en caso de llegarse a cumplir el proceso de implementación de una política local de cambio climático.

Ing. Ronald Vera	Quinindé	Técnico UGA
Jorge Cevallos	Quinindé	Técnico Unidad de Planificación
Armando Morales	Quinindé	Director UGR
Leonardo Intriago	Quinindé	Director UGA
Cristhian Preciado	Rioverde	Técnico UGA
Eloy Alban	Rioverde	Director UGA
Enilda Araujo	Rioverde	Vocal GAD Parroquial Rocafuerte
Edgar Preciado	Rioverde	Director UGR
Sonia Valverde	Rioverde	Directora Unidad de Planificación
Byron Vargas	Esmeraldas	Técnico UGA
Belinda Lara	Esmeraldas	Concejal GADMCE
Betto Estupiñán	Esmeraldas	Director UGRCC
Paúl Porras	Eloy Alfaro	Director UGA
Hoover Cuero	Eloy Alfaro	Director Unidad de Desarrollo Comunitario
Carlos Quiñonez	Eloy Alfaro	Director UGR
Luis Zambrano	Eloy Alfaro	Técnico UGA
Salomón Bailongo	San Lorenzo	Coordinador UGA
José Luis Castillo	San Lorenzo	Director UGA
Cristhian Quiñonez	San Lorenzo	Técnico Unidad de Movilidad Humana
Jimmy Guerrero	Atacames	Técnico UGA
Joel Casanova	Atacames	Director UGA
Douglas Figueroa	Atacames	Técnico UGR
Alfonso Vilela	Muisne	Director Unidad Desarrollo Productivo
Eder Rosero Peña	Muisne	Unidad de Participación Ciudadana
Cristhian Mendoza	Muisne	Director UGA

Anexo 5: Encuesta para la identificación de barreras por parte de los funcionarios municipales

Identificación de barreras

Buenos días/tardes, Soy Leonardo Paz maestrante de la Universidad Andina Simón Bolívar en la Maestría en Cambio Climático y Negociación Ambiental, la presente encuesta es por motivo de la realización del estudio: **Barreras para la creación de políticas públicas locales sobre cambio climático en la provincia de Esmeraldas**. La información que proporcione será utilizada para conocer un poco el criterio de los técnicos, tomadores de decisiones y actores.

De las siguientes opciones de acuerdo con su criterio personal ¿Cuáles son las barreras que limitan a los GAD Municipales en el diseño, creación e implementación de acciones frente al cambio climático?

- | | |
|---|--------------------------|
| (1) Escasa generación y disponibilidad de información | <input type="checkbox"/> |
| (2) Comunicación y gestión del conocimiento | <input type="checkbox"/> |
| (3) Limitado involucramiento y conocimiento de la Sociedad Civil, y de los sectores público y privado | <input type="checkbox"/> |
| (4) Limitadas capacidades humanas e institucionales | <input type="checkbox"/> |
| (5) Limitado acceso a tecnología y financiamiento | <input type="checkbox"/> |
| (6) Definición de Políticas sobre cambio climático | <input type="checkbox"/> |
| (7) Falta de espacios de interacción entre las autoridades político-administrativas y entre los grupos sociales (actores) | <input type="checkbox"/> |

Suponiendo que se ha creado una política pública local de cambio climático, ¿Cuáles de las siguientes brechas o barreras de implementación son las que pueden generar problemas y no permitirían llegar a cumplir con los objetivos planificados, a pesar de que las políticas hayan sido adecuadamente diseñadas?

- | | |
|---|--------------------------|
| (8) Aspectos administrativos. - la no disponibilidad de recursos institucionales, humanos o financieros, no capacitados o insuficientes. | <input type="checkbox"/> |
| (9) Aspectos políticos. – Mala comunicación y problema de negociación entre los diferentes actores, al igual que la resistencia al cambio por parte de actores con interés privados sobre los intereses sociales. | <input type="checkbox"/> |
| (10) Aspectos técnicos. - Error en la determinación de los grupos objetivos o la actitud de este con referencia a la propuesta a implementar, así como el error al elegir la alternativa a ejecutar, y en el peor de los casos falta de capacidad técnica para la ejecución de actividades. | <input type="checkbox"/> |

Anexo 6: Tabla de actores y recursos identificados por cantones

ACTORES	Tipos de actores			Recursos										GAD Municipales						
	Privados	Políticos Gubernamentales	Políticos Sociales	Jurídicos	Humanos	Monetarios	Cognitivos	Interactivos	Consenso	Tiempo	Infraestructura	Políticos	Fuerza	GADMC Esmeraldas	GADMC Muisne	GADMC Atacames	GADMC Quindé	GADMC Rioverde	GADMC Eloy Alfaro	GADMC San Lorenzo
UTELVT		x					x			x			x	x						
PNUMA		x			x									x						
ONU HÁBITAT		X			X									X						
PNUD		x			x					X				x						
PUCESE	x			x			x			x			x	x						
Natural Hábitat	x													x						
Prensa	x												x	x						
Cámara Cantonal			x								x			x						
Ciecopalma	x													x						
GAD parroquiales		x		x	x	x		x			x		x	x	x	x	x			x
Dirección de planificación municipal		x												x						
Desarrollo comunitario municipal		x												x						
Sectores estratégicos		x												x						
Cooperación Internacional			x	x					x					x						
Comités barriales			x											x						
Concejales		x		x										x						
Organizaciones sociales			x											x						
Foresa	x			x														x		
Endesa	x			x														x		
Codesa	x			x														x	x	
Botrosa	x			x	x	x			x		x					x	x	x		
Lubricadores y Lavadoras de carros	x																	x		
Asociación de ganaderos	x					x							x					x		
Empacadoras de camarón	x					x												x		
Palo Grande (camaroneras)	x					x												x		
Empacadora Marcelo Garces	x					x												x		
Cooperativa de Producción Agropecuaria Chontaduro	x										x								x	
Empacadora Brimon	x					x												x		

