

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2018-2019 (Modalidad Virtual)

Tesina para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Lineamientos para una gobernanza transformacional para la implementación del Plan de  
Acción de Quito al 2050

María Cristina Argudo Pazmiño

Asesora: Yolanda Rojas Paiva

Lectora: Andrea Carrión

Quito, abril de 2020

## **Dedicatoria**

Tomo esta oportunidad para agradecer a las personas que me han acompañado durante todo este proceso de investigación y me han impulsado a seguir adelante. En primer lugar, a mi familia, Papá, Mamá por darme todo el soporte siempre; a mi Ñaño y Alice que aunque lejos han sido un gran apoyo, y su compañía hizo que escribir la tesina en vacaciones sea mucho más ligero. Quisiera agradecer a mis amigos y compañeros de cambio climático Diego y Moni, gracias por sus consejos, conocimiento e inspiración.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VI
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	3
Aproximación a la gobernanza climática .....	3
1.1. Contexto .....	3
1.1. Marco teórico conceptual.....	7
1.1. Metodología .....	15
<b>Capítulo 2</b> .....	19
Gobernanza de Cambio Climático en el DMQ .....	19
2.1 Características y condiciones de la gobernanza al cambio climático en el período 2009-2018 .....	19
2.2 Niveles de participación de la gobernanza al cambio climático en el DMQ .....	25
<b>Capítulo 3</b> .....	33
Gobernanza transformadora para el desarrollo e implementación del PAC 2050 .....	33
3.1 Lineamientos para el establecimiento de una gobernanza multinivel participativa en el DMQ .....	33
<b>Conclusiones</b> .....	38
<b>Anexo 1.</b> Entrevista para investigación aplicada .....	40
<b>Lista de siglas y acrónimos</b> .....	42
<b>Lista de referencias</b> .....	43

**Ilustraciones**

**Tablas**

Tabla 1. Procesos de normativa y planificación relacionada a la gestión del cambio.....20  
climático vinculado con procesos de gobernanza.....20

Tabla 2. Importancia de actores en la gobernanza climática en el DMQ 2009-2018 de.....29  
procesos analizados en Tabla 1.....29

Tabla 3. Análisis de brechas.....32

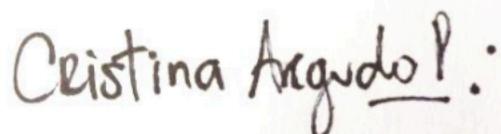
Tabla 4. Lineamientos para lograr una gobernanza transformadora.....36

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, María Cristina Argudo Pazmiño autora de la tesina titulada “Lineamientos para una gobernanza transformacional para la implementación del Plan de Acción de Quito al 2050” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2020

A handwritten signature in black ink that reads "Cristina Argudo P." with a period at the end. The signature is written in a cursive style.

Maria Cristina Argudo Pazmiño

## Resumen

El cambio climático se ha convertido en uno de los problemas más desafiantes en términos de desarrollo y que por lo tanto requiere de una acción oportuna y eficaz por parte de varios actores en diferentes niveles y escalas geográficas. Es así que las ciudades se han convertido en uno de los principales actores para la planificación y acción climática. Sin embargo, para que esta planificación cumpla con los objetivos planteados es necesario establecer un mecanismo eficaz de toma de decisiones y desarrollo de instrumentos que tenga un impacto directo en territorio. A través de un análisis basado en la ecología política urbana y el régimen urbano, se exploraron las características, condiciones y niveles de incidencia alto, medio y bajo de diferentes actores, procesos e instrumentos en la gobernanza local al cambio climático para la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito entre 2009-2018, con el objetivo de sugerir las mejores prácticas y brechas. Los resultados de esta investigación aplicada demostraron que los procesos de desarrollo de instrumentos relacionados al cambio climático en la ciudad de Quito se centran en la toma de decisiones desde actores representantes del gobierno local. Esto reafirma la importancia del rol de los gobiernos locales y las ciudades en la agenda nacional y global del cambio climático, pero también se evidencia la brecha en la inclusión de actores ciudadanos no vinculados con el gobierno local, en la toma de decisiones para la planificación climática. La investigación refleja la necesidad de implementar una gobernanza multinivel y multiactor como modelo transformacional que impulsa la acción colectiva para la implementación del Plan de Acción Climático de Quito al 2050. La implementación de estos lineamientos permitirá una mayor equidad en la toma de decisiones y asegura que varios actores que provienen de diferentes contextos con varias experiencias y subjetividades tengan la misma oportunidad e incidencia en la toma de decisiones. La planificación climática debe impulsar una gobernanza horizontal de “abajo hacia arriba” que priorice la participación y acción colectiva.

## Introducción

El cambio climático es una de las problemáticas prioritarias a nivel global, ya que tiene un impacto directo en los medios de vida de las personas, ecosistemas naturales, sistemas atmosféricos entre otros, y que además requiere de acción inmediata a nivel global, nacional, local e individual. Se ha evidenciado que, la gestión frente al cambio climático requiere de un liderazgo para la toma de decisiones e implementación de acciones transformadoras.

En este contexto, las ciudades en estos últimos años han resaltado su importancia como agentes del cambio para lograr las metas de mitigación y adaptación. En estos días de diferentes posiciones geopolíticas, las ciudades se han comprometido a tomar decisiones radicales y efectivas. Esto ha sido posible porque los gobiernos locales han logrado conectar la acción climática con iniciativas más amplias que no necesariamente tienen carácter climático como son la movilidad, la biodiversidad, la participación ciudadana, la productividad y la responsabilidad social. El objetivo del Acuerdo de París solo se logrará cuando las dimensiones sociales, políticas, ambientales y culturales de las acciones climáticas se consideren y se hagan visibles, y para esto se debe trabajar de manera colectiva e integral entre varios actores.

La presente investigación se desarrolla bajo este contexto, y con la finalidad de proponer los mejores mecanismos para que estos esfuerzos a escala urbana se traduzcan en acciones y resultados efectivos y que contribuyan al cambio de paradigma de desarrollo. Las ciudades son espacios dinámicos que no operan aisladas de otros procesos en otros niveles y escalas geográficas, así mismo su funcionamiento depende de mecanismos de toma de decisiones que involucran a varios actores que tienen diferente incidencia y poder con respecto al establecimiento de agendas y normativa. De igual forma, la gestión frente al cambio climático, requiere del empoderamiento y acción de todos los sectores de la sociedad y una coordinación multinivel efectiva.

En este sentido la investigación tomando como caso la ciudad de Quito busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las características, condiciones y prácticas de la gobernanza local al cambio climático para la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito entre 2009-2018? Esta pregunta es relevante en el contexto actual, considerando que el Municipio de Quito actualmente se encuentra en el proceso de actualización del su Plan de

Acción Climático 2050, principal hoja de ruta consistente y ambiciosa para un aporte local y proporcional al cumplimiento del Acuerdo de París; tanto en la necesidad de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, como en la respuesta de adaptación a los impactos del cambio climático. El período de estudio, se seleccionó considerando que desde el año 2008, se desarrolló el primer instrumento de planificación y política pública local de cambio climático, y esta temática toma mayor relevancia en la gestión del gobierno municipal. Con estos antecedentes, la pregunta de investigación permitirá analizar las mejores prácticas, brechas y posibilidades de mejoras para lograr una implementación exitosa del mencionado plan.

Los principales objetivos de investigación son: a) Describir las características, condiciones y prácticas de la gobernanza local al cambio climático entre 2009 – 2018, b) Analizar los niveles de participación y acción colectiva e incidencia de las decisiones multinivel en la gobernanza local del cambio climático 2009 – 2018 y c) Definir lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos de gobernanza climática al 2050. Estos objetivos se desarrollarán en cuerpo de la investigación en cada uno de los capítulos establecidos.

En el primer capítulo se aborda el contexto, marco teórico conceptual y metodológico, mismos que son la base de la investigación. El segundo capítulo resume los hallazgos del proceso de entrevistas y análisis de fuentes secundarias, respondiendo a la pregunta de investigación y los objetivos planteados. Finalmente el capítulo tres, se presentan los lineamientos de gobernanza en base al marco metodológico, tomando en cuenta los principios rectores y enfoque, que podrán ser utilizados por los tomadores de decisión de la ciudad de Quito y otras ciudades.

## Capítulo 1

### Aproximación a la gobernanza climática

Este capítulo describe el contexto del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) aborda características y condiciones territoriales desde una perspectiva de ciudad vulnerable a presiones antropogénicas y naturales, y como un espacio de ejercicio de poder en las dinámicas de gobernabilidad y toma de decisiones; el marco teórico es guiado desde el enfoque de ecología política urbana y de régimen urbano, estas teorías permiten explorar la causalidad en el que ciertos factores permiten que eventos, procesos o actores influyan en la realidad o el cambio social a partir de acuerdos y ejercicios de poder; el énfasis del proceso metodológico se orientó a entender y describir las características y prácticas de gobernanza local al cambio climático en la ciudad de Quito, con un enfoque en la acción colectiva, distribución de poder, niveles de participación e incidencia.

#### 1.1. Contexto

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), como una ciudad metropolitana tiene características sociales, ambientales y económicas que contribuyen a la construcción de un ecosistema urbano complejo, con dinámicas territoriales particulares. Quito, con un territorio de 423.074 hectáreas, tiene una población total de 2.4 millones de habitantes, donde más del 70% vive en la zona urbana consolidada (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2016 32,70). Esta población está en continuo crecimiento, y esto no solo se traduce en un aumento de la mancha urbana, cambio en el uso de suelo y mayor demanda de recursos, sino que también influye en las dinámicas de gobernabilidad, toma de decisiones, relaciones sociales, y actores que se encuentran en el territorio.

El DMQ es una ciudad vulnerable a presiones antropogénicas y naturales, y de estas el cambio climático es una de las más graves, considerando que es una de las crisis más complejas y desafiantes que experimenta el mundo, caracterizado como un fenómeno híbrido que involucra y reúne varios factores de los ecosistemas sociales, naturales, urbanos, sobrepasando los límites geográficos y políticos.

El estudio de vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito al cambio climático al 2050 (Purkey, y otros 2014) analizó el grado de vulnerabilidad, la capacidad de adaptación frente a las amenazas climáticas, el impacto potencial y los riesgos futuros al año 2050 en cinco

sectores estratégicos: ecosistemas, agua, salud, agricultura e incendios forestales, donde se evidencia que el cambio climático tiene un impacto directo en estos sectores, que son básicos para la provisión de servicios y que mantienen la calidad de vida de la ciudad. En el sector agua, considerando el crecimiento de la ciudad y el cambio climático, existe vulnerabilidad media que compromete el abastecimiento de agua potable para los habitantes. El escenario más pesimista muestra reducciones en la disponibilidad actual del 34% (Instituto Metropolitano de Planificación Urbana 2018). En el sector salud, se establece una vulnerabilidad alta a enfermedades respiratorias y enfermedades por vectores principalmente en parroquias con condiciones socioeconómicas medias-bajas. Los ecosistemas del DMQ, tienen de manera general una vulnerabilidad moderada, pero con efectos sobre el páramo y los bosques secos. Los incendios forestales, tienen una vulnerabilidad alta por la combinación de la proyección de aumento de temperatura y presión antropogénica. El nivel de riesgo a incendios forestales en porcentaje a la población del DMQ, se estima en 33% (Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad Quito 2017). Finalmente para el sector de agricultura la vulnerabilidad al cambio climático es baja, el incremento de temperaturas tendrá efecto positivo en el desarrollo de los cultivos anuales y en menores medidas frutales y caña de azúcar. Sin embargo, las áreas de páramos podrían volverse susceptibles por el incremento del área cultivada debido a migración de cultivos de papa y otros cultivos a altitudes mayores (Purkey, y otros 2014).

Esto evidencia cómo el cambio climático ya que tiene un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes, la calidad de los recursos naturales, provisión de servicios básicos e infraestructura, y que además compromete el desarrollo sostenible y equitativo del territorio del DMQ. De igual manera, las actividades que ocurren dentro de la ciudad, tienen un impacto en relación a la emisión de gases de efecto invernadero, que se puede vincular con efectos negativos a la salud y bienestar de los ciudadanos (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2016). En este contexto, las ciudades se convierten en actores clave en relación a la mitigación, adaptación y resiliencia transformacional climática, tienen un rol de liderazgo en el desarrollo de políticas y estrategias, con incidencia en espacios y niveles de toma de decisiones.

Por otro lado, las ciudades son cada vez más reconocidas como espacios centrales para la innovación, productividad económica y sostenibilidad (Anguelovski y Carmin 2011, 3) (Castán Broto 2017, 9-11) (Gordon y Johnson 2018, 37) donde se puede implementar

políticas ambiciosas que impulsen un modelo de desarrollo participativo y sostenible, donde se puede experimentar y dar soluciones en coordinación con diferentes sistemas que rodean a las urbes, que a su vez pueden inspirar acciones climáticas en otros espacios locales, nacionales o regionales (Hsu, Weinfurter y Chan 2018).

En el caso del DMQ, la gestión de los recursos ambientales y la protección ambiental han sido relevantes en los procesos de planificación. En particular en relación con el cambio climático, Carmin, y otros (2012) realizan un estudio de la gobernanza y cambio climático en la ciudad, evidenciando que esta temática es reconocida como política para la gestión del territorio en el año 2006. En el 2007, se desarrolla la primera Estrategia Quiteña al Cambio Climático (EQCC) con una metodología participativa a cargo de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático. Esta estrategia fue la primera desde un gobierno autónomo descentralizado en el Ecuador, que propuso acciones para combatir al cambio climático (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2016). Para poner el funcionamiento la EQCC se desarrolló el primer Plan de Acción Climático de Quito 2011-2016, que incluye un primer alcance a la evaluación del inventario de gases de efecto invernadero y de impacto al cambio climático para el desarrollo de medidas de acción en el territorio. Las medidas priorizadas se enfocaron en los sectores de “movilidad, riesgos climáticos, valoración y conservación del patrimonio natural, gestión integral de recursos hídricos, agricultura, ordenamiento territorial y construcción, eficiencia energética, gestión integral de residuos sólidos, industrias”, salud y participación ciudadana (Secretaría de Ambiente 2012, 9-10). En el año 2016 se realizó la actualización del Plan de Acción Climático con una línea base más robusta, y con metas y proyectos más elaborados en cada uno de los sectores previamente priorizados.

Cabe mencionar que desde el desarrollo de la estrategia, el Municipio de Quito ha incluido parcialmente criterios de cambio climático en Planes de Desarrollo de la ciudad como el Plan Equinoccio, Plan Bicentenario y Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2008-2022. En el último Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, se incluyó de manera específica metas de reducción de la huella de carbono y aumento de la resiliencia. Esto demuestra la voluntad política de la ciudad de priorizar la gestión del cambio climático, no solo en política sino en acciones principalmente en la conservación y manejo sostenible de ecosistemas, gestión integrada del agua y gestión de riesgos de precipitación e incendios.

Como resultado de esta voluntad por parte del gobierno Municipal con base a las políticas ambientales y en particular de cambio climático, el Municipio de Quito en el año 2017 firmó la Declaratoria Fecha Límite 2020, donde se compromete con el Acuerdo de París, a través del desarrollo de un Plan de Acción Climático (PAC) con metas al 2050 enfocado en la reducción de emisiones y aumento de la resiliencia y adaptación a riesgos climáticos.

Para un adecuado desarrollo del Plan de Acción Climático al 2050 y la posterior implementación de acciones priorizadas se requiere tener un sistema establecido de gobernanza de cambio climático a nivel local (C40 2019). Este debe ser un espacio donde diversos actores tienen incidencia en el abordaje del cambio climático, y la oportunidad de pensar un modelo de ciudad viable para actuales y futuras generaciones.

Es importante entonces, entender cómo se ha desarrollado la gobernanza para el cambio climático en Quito, explorando los procesos normativos establecidos en la ciudad y como se ha asumido un rol de liderazgo del gobierno local en un sistema multinivel y si todos los actores en la ciudad, principalmente los ciudadanos y la sociedad civil, tienen una incidencia en la toma de decisiones, con el objetivo de impulsar la acción colectiva como estrategia para lograr una planificación de cambio climático transformacional con incidencia directa en el territorio.

Este análisis se lo realizará entendiendo que la gobernanza climática urbana multinivel se ha establecido como una respuesta eficiente para impulsar la acción climática a nivel local, ya que reconoce la existencia de varios actores que tienen roles y poderes específicos (Bulkeley y Betsill 2005) (ADAPTChile 2018); de igual manera permite explorar la red de procesos y actores en múltiples escalas tomando en cuenta que estos no están limitados por la naturaleza y/o sociedad. Todo esto se desarrolla en un contexto específico formado por percepciones, creencias, normas, valores y poder. Además se tomará en cuenta la necesidad tener una participación activa actores, y se debe reconocer las diferentes percepciones sobre el problema para crear una solución colectiva (Subirats 2010). Con una participación más democrática de la sociedad y una toma de decisiones colectivas que impulsa el conocimiento e intercambio de conocimiento, los gobiernos urbanos pueden fortalecerse y enfrentar problemas complejos como el cambio climático (Herrera 2014), y así contribuir a la planificación climática.

### 1.1. Marco teórico conceptual

Se reconoce que el cambio climático es una de las principales problemáticas para el desarrollo sostenible a nivel global. La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, define a este fenómeno como “una variación de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Naciones Unidas 1992, 3). De igual manera la Convención, enfatiza que el cambio climático tiene efectos adversos tanto en los medios físicos, humanos y naturales, afectando el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, la provisión de servicios ecosistémicos, la capacidad de respuesta y recuperación, que a su vez afecta el bienestar de los seres humanos (Naciones Unidas 1992). Es en este sentido, podemos entender al cambio climático no solo como un fenómeno atmosférico natural, sino como un híbrido socio natural (Blok 2010) ya que es una realidad que reúne múltiples factores del mundo social y natural, sin obedecer límites naturales, sociales, culturales, geográficos, políticos entre otros, convirtiéndose así en un proceso que involucra a una variedad de actores que se relacionan con unos y otros formando redes y vínculos. El cambio climático es una de las principales problemáticas a nivel global, ya que sus implicaciones e impactos son transversales a todos los sectores de la sociedad.

Al reconocer el impacto del cambio climático a nivel global, los gobiernos nacionales y la comunidad científica desde hace más de 20 años busca entender sus dinámicas y también construir y acordar las mejores soluciones a través de varios informes y acuerdos internacionales. Sin embargo, no es hasta el año 2015 que las naciones firmaron el Acuerdo de París; el principal acuerdo sobre cambio climático con objetivos claros y ambiciosos que tiene como meta mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C en comparación a los valores pre-industriales, intentando que este aumento máximo sea de 1.5°C. De igual manera se incentiva a los gobiernos tomar todas las medidas para lograr una adaptación a los riesgos del cambio climático (Lucas Garin 2017).

En relación con este acuerdo, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el 2014 desarrolló un informe científico sobre las amenazas climáticas y su impacto en un escenario de 1.5°C, así como las acciones prioritarias para reducir los gases de efecto invernadero. Las principales conclusiones de este estudio, son: a) el clima en Latinoamérica ya está cambiando, causando impactos a nivel territorial; b) el cambio climático representa un desafío para el

desarrollo y economía de América Latina c) las acciones de adaptación y mitigación son oportunidades de innovación y crecimiento económico con varios co-beneficios sociales y ambientales (IPCC 2018) (CDKN 2014). De igual manera, este informe reconoce que es extremadamente necesario limitar el aumento de temperatura global para prevenir una catástrofe a través de una transformación que acelere la acción climática. En este sentido se identifica a las ciudades y áreas urbanas como uno de los sistemas más críticos para la implementación de acciones de mitigación y adaptación (IPCC 2018).

El cambio climático es un fenómeno global, pero su impacto se siente en los sistemas locales, y es en ese contexto que las ciudades pasan a tener un rol de liderazgo en el desarrollo de estrategias y respuestas ante el cambio climático, tanto en adaptación como en mitigación. Se considera que las ciudades no solo son un sector dentro de la agenda de cambio climático, sino que son actores clave y tienen un rol de liderazgo en el desarrollo de políticas y estrategias, con incidencia en varios espacios y niveles de toma de decisiones. Cabe rescatar que, en el marco del Acuerdo de París, se reconoce la necesidad de incluir varios niveles y dimensiones para responder al cambio climático, incluyendo dimensiones a nivel local, sub-nacional, nacional, regional e internacional (Lucas Garin 2017). Las ciudades son cada vez más reconocidas como espacios centrales para la innovación, productividad económica, sostenibilidad y la acción climática (Anguelovski y Carmin 2011) (Castán Broto 2017) (Gordon y Johnson, 2018) que a su vez también reconfiguran las políticas nacionales e internacionales de cambio climático (Castán Broto 2017).

Para entender porque las ciudades son tan relevantes en el actuar para enfrentar problemáticas complejas como el cambio climático, es importante entender a las áreas urbanas en un contexto de ecosistema y metabolismo urbano. Las ciudades para su funcionamiento y sostenibilidad dependen de la entrada y salida de recursos que se puede concebir como flujos de materiales y energía (Delgado Ramos, Campos Chávez y Rentería Juárez 2012) que provienen más allá de los límites urbanos. Es por eso que a la ciudad no se la debe separar de lo rural o natural, más bien es parte de un sistema urbano, con redes de actividades que sobrepasan su perímetro urbano y que son clave para su desarrollo. Es así que, todas las decisiones que se tomen dentro del área urbana, tendrán una repercusión e impacto dentro de este sistema, modificando los flujos de intercambio de recursos y servicios, así como la presión que el área urbana ejerce en el resto del sistema.

Este rol de liderazgo también se ve fortalecido por la reciente autonomía e independencia jurídica que tienen las ciudades, lo cual brinda cierta soberanía para ser pragmáticos en la implementación de medidas y desarrollo de políticas climáticas que tienen un efecto directo en la vida de los ciudadanos, considerando que son responsables de los servicios públicos que afectan directamente la vida cotidiana de una gran parte de la población (D. Gordon 2016). Zurbriggen (2011) argumenta que la importancia y rol de los gobiernos locales, radica en los procesos de descentralización y transferencia de competencias de poder desde el Estado central a las ciudades. Este es un fenómeno relevante en los países de América Latina, como una forma de mejorar la provisión de servicios y acercar el gobierno a los ciudadanos tanto en rendición de cuentas como en la toma de decisiones. Los gobiernos locales tienen la capacidad de democratizar y aumentar la participación de la ciudadanía y otros actores no gubernamentales en la acción climática, así como diseñar acciones que respondan directamente a sus necesidades (Corfee-Morlot, y otros 2009). Esto ha llevado a analizar que las funciones de planificación y gestión en las ciudades son más efectivas cuando el gobierno local es reconocido como un socio legítimo en la estructura de gobierno de un país (McCartney, y otros 2011).

Esta autonomía hasta cierto punto ha permitido que los gobiernos locales desarrollen planes y normas para la acción climática, o que incluyan criterios de cambio climático dentro de sus planes de desarrollo y ordenamiento que pueden ser implementados en territorios determinados pero que reconocen la importancia de integrar verticalmente normativas y regulaciones nacionales e internacionales. De igual forma, son relativamente libres de comprometerse entre sí y formar redes o sistemas que traspasan las fronteras nacionales y regionales presentando esfuerzos novedosos de coordinación y acción colectiva, como son las redes y sistemas de ciudades (Bulkeley y Betsill 2010).

Al mismo tiempo, hay que reconocer que las ciudades también se embarcan en la planificación climática y son motivados para la implementación de acciones climáticas por fuerzas exógenas, principalmente las redes de ciudades, otras ciudades en la región, normativa nacional, sociedad civil, entre otras (Anguelovski y Carmin 2011). Estos planes de acción climática, son “un marco con lineamientos que indican la hoja de ruta para que diferentes actores implementen acciones para la solución de la problemática del cambio climático, que además incluyan criterios de inclusión y propuestas de gobernanza climática” (HABITAT 2016, 2).

La planificación climática es una de las formas en que las ciudades implementan acciones de respuesta al cambio climático ya que tienen el objetivo de crear un vínculo entre la provisión de servicios a la ciudadanía, las competencias gubernamentales, y metas de cambio climático que se determinan a nivel local, pero además están alineadas con estrategias nacionales como las Contribuciones Nacionales de Cambio Climático, Planes de Adaptación y Mitigación y las metas globales como las del Acuerdo de París, el Marco de Sendai y la Nueva Agenda Urbana; las ciudades pueden asegurar que estas políticas se implementen y tengan resultados positivos a nivel local (Moreno Plata y Marquina Sánchez 2017).

En este contexto el rol de la planificación para la acción climática, empieza a disolver los límites entre lo global, nacional y local, para ello es necesario encontrar oportunidades dentro de este escenario y tener en cuenta el sistema de gobernanza que se desarrolló en el contexto local (Bulkeley y Betsill 2010). La implementación de estos planes, dependen de la gobernanza establecida y como esta se interpreta y abarca diferentes escalas y espacios, además de los espacios y dinámicas de toma de decisiones.

Con el contexto donde las ciudades son parte de un sistema y que depende de un metabolismo de intercambio de materiales y energía, y que el cambio climático es una problemática compleja que requiere el involucramiento e integración de diferentes escalas y actores, en este trabajo se propone guiar la investigación de gobernanza con un enfoque de ecología política urbana y de régimen urbano. Estas teorías permitieron explorar la causalidad en el que ciertos factores permiten que eventos, procesos o actores influyan en la realidad o el cambio social particularmente en temas de cambio climático, a partir de acuerdos y ejercicios de poder. Asimismo, reconocen la creación de redes, coordinación y distribución de poderes e incidencia en la toma de decisiones para la creación e implementación de políticas de cambio climático a nivel local.

La Ecología Política Urbana (EPU) es una corriente que nace como un complemento a la ecología política y fue propuesta por el investigador Erik Swyngedouw. La EPU propone que para una transformación a nivel urbano y lograr ciudades más sostenibles, es importante comprender que las decisiones se toman en un contexto político, social, económico, cultural, ambiental, con perspectiva de género y que además responden a relaciones de poder. Todo esto influye en las tomas de decisiones que determina de qué forma se desarrolla la ciudad (Domene Gómez 2006) (Villar Navascués 2016). De igual forma, la EPU, toma en cuenta el

metabolismo urbano, considerando que los flujos ocurren con base en procesos en un contexto determinado y muchas veces favoreciendo a los puntos de poder tradicional (Villar Navascués 2016) quien tiene más incidencia en la toma de decisiones. Como la ecología política, la EPU también crea un vínculo entre lo humano y ambiental que se relaciona con la naturaleza del cambio climático, con una crítica especial a las relaciones de poder e instituciones de gobernanza. En un contexto de gobernanza al cambio climático en áreas urbanas, esta teoría nos puede llevar a analizar las razones que llevarán a la priorización ciertas políticas, planes y acciones y en la eficiencia de la implementación, teniendo en cuenta la existencia de la posición de los actores dentro del discurso y la red de gobernanza (Armitage 2008).

Por otro lado, el régimen urbano reconoce la participación de varios actores dentro de un sistema de gobernanza urbana, mismos que son una alternativa al poder de las élites, con acceso a otros conocimientos y recursos. Stone (1989) define al régimen urbano como los arreglos informales donde el público y los intereses privados se ponen de acuerdo para tomar decisiones de gobernanza. El régimen urbano, identifica diferentes formas de poder y permite integrar en el análisis colectivo para incentivar la acción y liderazgo. Un régimen urbano, impulsa los arreglos colaborativos y en red entre los varios actores para enfrentar de manera coordinada desafíos urbanos (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís 2013) (Vásquez Cárdenas 2013). Esta teoría se alinea con la importancia de una gobernanza multi-actor y multinivel para el cambio climático, ya que promueve el gobierno en red, y complementando a la EPU se analiza las interacciones con una importancia en la distribución de poder. Estas dos teorías pueden ser una salida para comprender la gobernanza climática urbana, los sistemas y redes de poder y toma decisión así como la propuesta de un nuevo sistema de gobernanza para lograr cambios transformacionales en relación al cambio climático y las ciudades.

Con estos antecedentes y considerando que la gobernanza es la principal variable de estudio, en primer lugar es importante establecer su definición. Rhodes (1996), como pionero en el estudio académico de la gobernanza plantea que esta se refiere a la mejora de la gestión pública para la implementación de soluciones sociales con un enfoque en la asignación y distribución de poderes y recursos para llevar a cabo acciones en coordinación con varios actores entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil (Zurbriggen 2011) (Anguelovski y Carmin 2011). Cabe recalcar que la gobernanza no significa la eliminación de la necesidad de los gobiernos ya sean estos locales o nacionales, sino que redefine los roles,

procedimientos, instrumentos de gestión para que se logre la implementación de soluciones con alto impacto (Alzate Zuluaga y Romo Morales 2014).

Por otro lado, y más cercano al presente estudio, Bulkeley (2005) aborda la definición de gobernanza como el reconocimiento de múltiples actores que intervienen de manera propositiva en la implementación de soluciones. Se argumenta que además de tener varios actores la gobernanza urbana climática abarca varias escalas geográficas, de tal forma que las interacciones tomen en cuenta las escalas locales, regionales, nacionales, intermunicipales y globales. Esta conceptualización más amplia demuestra la importancia de la formación de redes y arreglos dinámicos a varias escalas y niveles (ADAPT CHILE s.f.) (Bulkeley y Betsill 2010) (Castán Broto 2017) (Kern y Alber 2009). En este sentido, para la acción climática los gobiernos locales no son los únicos actores y responsables de la acción climática, sino que hay otros actores con roles clave en la implementación e institucionalización de programas y planes de acción climático.

La gobernanza multinivel, según Weibust y Meadowcroft (2014), tiene tres diferentes enfoques: i) Jerárquico, ii) Vertical y iii) Horizontal. En el contexto de la investigación se aborda el concepto de gobernanza multinivel vertical y horizontal. El primero se refiere a las relaciones entre los varios niveles de gobierno, donde las contribuciones fluyen en sentido tanto de “abajo hacia arriba” como de “arriba hacia abajo”. La gobernanza multinivel horizontal toma en cuenta múltiples esferas de autoridad interconectadas. En particular, la acción pública y colectiva forma parte de esta esfera horizontal de gobernanza, donde se reconoce la validez del poder de los actores sociales, donde los Estados, pasan de ser actores autoritarios, a coordinadores de la acción colectiva (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís 2013) para entre todos lograr definir un fin en común.

Según Ostrom y bajo el análisis de Merino Pérez (2014), la acción colectiva se entiende como la cooperación y coordinación entre individuos para que tomen sus decisiones pero con un objetivo compartido y en base a un bien común; esto requiere la confianza entre los actores, considerando que existen diferentes conocimientos y visiones que se ubican en un contexto de diferentes variables y dinámicas. Esta cooperación puede ser evidenciada en los espacios de participación, que son creados bajo la suposición que los ciudadanos son actores que tienen incidencia en la toma de decisiones y son un poder alternativo al gobierno. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el rol de la acción colectiva dentro de las relaciones de la red de

gobernanza, como son las interacciones y los resultados en la implementación de la acción climática.

La participación y acción colectiva se la debe analizar desde la relación con los instrumentos e instituciones principalmente desde el gobierno, ya que se construye desde las mismas y además se puede considerar una respuesta a la brecha de gobernanza tradicional (Chia, y otros 2016). Es así que la participación y creación colectiva de soluciones se presenta como una oportunidad para aumentar la legitimidad, calidad, eficacia y aceptación de decisiones en territorio, con un fuerte componente de empoderamiento. No obstante, en la práctica esta participación depende de la distribución de poder y arreglos entre actores gubernamentales y sociales. En espacios de participación se observa que los problemas pueden definidos previamente a nivel político, donde otros actores y ciudadanos son invitados a colaborar sin un empoderamiento real pero con una oportunidad en la toma de decisiones (Schauppenlehner y Penker 2016). Por otro lado, también los ciudadanos pueden crear y organizar sus propios espacios de participación para la gestión colectiva de un bien común. Cornwall (2002) describe a estos dos tipos de participación como espacios invitados o inventados.

Se debe tener claro que la gobernanza urbana climática multinivel responde a una red de procesos y actores en múltiples escalas que existe en un contexto específico, que no tiene límites entre la naturaleza y la sociedad, y está formada por percepciones, creencias, normas, valores y poder. Esta es la visión que se plantea en este trabajo para analizar las experiencias de gobernanza urbana climática en la ciudad de Quito. Es importante referir que dentro del Acuerdo de París, se promueve la gobernanza multinivel para el cambio climático, considerando la necesidad de acciones transversales, regulación multinivel y colaboración entre varios actores para un impacto relevante (IPCC 2018).

Así, la gobernanza multinivel para el cambio climático, incluye la diversidad interna dentro de los actores, ya que cada grupo ciudadano experimenta el cambio climático de diferentes formas y tiene una incidencia diferenciada, así como poder de decisión. Para una adecuada gobernanza multinivel para la acción climática, se necesita considerar el género para “analizar y comprender la condición femenina y la situación de las mujeres y lo es también para analizar la condición masculina y la situación vital de los hombres, es decir que el género permite comprender a cualquier sujeto social,” (Lagarde 1997, 29) por tanto aporta insumos

para redescubrir sus formas de relación con los otros, y generacional para describir como los diferentes grupos etarios experimentan el territorio y cambio climático de acuerdo a su realidad, por eso fundamental para acción colectiva para asegurar la inclusividad de la planificación y respuesta al cambio climático. De esta forma, se considera la diversidad de los actores sociales y de una u otra forma se garantiza la igualdad y equidad en políticas públicas. En el análisis de las relaciones de poder y el nivel de participación de diferentes actores, existe un elemento fundamental, las inequidades entre hombres y mujeres y como las amenazas climáticas o las acciones para mitigarlas y aumentar la resiliencia puede aumentar esta desigualdad (Casas Varez 2017). La incorporación del enfoque de género en la gobernanza multinivel da una orientación para que la igualdad se institucionalice dentro de los procesos de toma de decisiones.

Para la gobernanza urbana climática es importante la definición y el establecimiento de instrumentos que normalizan las acciones y brindan cierta legitimidad y fortalecimiento a las políticas y programas (Anguelovski y Carmin 2011). Los instrumentos se refieren a los grupos de derechos, normas y procedimientos de toma de decisiones que dan lugar a prácticas sociales, asignan roles a los participantes en estas prácticas y guían las interacciones entre los ocupantes de estos roles (Patterson 2017). Así mismo los instrumentos permiten evaluar y describir a los actores involucradas en los procesos de gobernanza (Chia, y otros 2016). Estos autores argumentan que los instrumentos estructuran y regulan cómo se comportan los actores construyendo una realidad de toma de decisiones para la gestión territorial. Para analizar la gobernanza urbana climática, es importante identificar esta estructuración, los roles y distribución de poderes en la normalización, mismas que marcan las reglas específicamente en cambio climático y otros roles sociales, así como su capacidad administrativa.

Analizando las teorías y definiciones previamente presentadas, sobre el rol primario de las ciudades en la gobernanza climática por su cercanía a los ciudadanos y los procesos multinivel donde se involucran actores, se observa la importancia de la participación y acción colectiva, donde los diferentes actores, en particular los ciudadanos, tienen un espacio de poder de decisión, se crean alianzas y resultados. En este sentido relevante es investigar cómo es el proceso de toma de decisiones en el marco de una gobernanza de cambio climático, cuáles con las relaciones de poder, de qué forma se han creado los espacios y redes en la estructura y qué incidencia han tenido en los resultados finales los diferentes actores. Este análisis con fundamentos teóricos permitirá construir una propuesta de gobernanza para

cumplir con el objetivo de tener una planificación de cambio climático transformacional, pertinente y con impactos directos y positivos en el territorio.

### **1.1. Metodología**

La metodología incluyó diferentes técnicas y herramientas para la investigación aplicada y permitió la recolección y procesamiento de información e interpretación del conocimiento; creó el vínculo entre las bases ontológicas y epistemológicas que guiaron la pregunta de investigación, objetivos y el marco teórico. La investigación cualitativa fue consistente con los objetivos del estudio ya que fue capaz de capturar, entender y dar significado a las acciones, experiencias y situaciones analizadas (Hess-Biber y Leavy 2006); permitió realizar una interpretación adecuada de la realidad a través del uso de técnicas cualitativas (Campoy y Gómez 2009).

El presente marco metodológico apuntó a la comprensión de una gobernanza multinivel que prioriza la acción colectiva y el establecimiento de redes bajo un contexto de régimen urbano y ecología política (Rice 2014) para la implementación transformadora del Plan de Acción Climático de Quito al 2050.

El énfasis del proceso metodológico se orientó además a entender y describir las características y prácticas de gobernanza local al cambio climático en la ciudad de Quito, con un enfoque en la acción colectiva, distribución de poder, niveles de participación e incidencia, para generar soluciones a problemas sociales complejos en contextos locales. Este proceso permitió obtener una visión más amplia de los problemas, realidades, y recopilar la experiencia y percepción de varias fuentes de información para generar conclusiones válidas y transformadoras.

El procesamiento y análisis de la información, se dividió en tres secciones. La primera sección se enfocó en el diagnóstico inicial de las normativas, resultados y actores que han estado involucrados en el proceso de cambio climático local en Quito. En esta fase se realizó un análisis de fuentes secundarias, que incluyeron literatura publicada, documentos de trabajo, reportes, boletines de prensa y otra información oficial que permitió entender el contexto actual. Así mismo, a través de la información recuperada en las entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, se analizaron los principales hitos de la normativa relacionada al cambio

climático en Quito, las características de los actores y los puntos de interacción. Las preguntas realizadas, y la lista de entrevistas se encuentran en (Anexo1).

La técnica que se utilizó es la entrevista semi-estructurada, con actores clave que cumplieron los siguientes criterios: tener información relevante y estructurada, poder describir procesos, explicar y correlacionar prácticas ideas y hechos. Para la selección de actores, se utilizaron criterios de muestreo discrecional, con base en el conocimiento previo y experiencia a juicio del investigador. Es importante reconocer que este tipo de muestreo puede tener cierto sesgo, pero considerando el alcance del estudio y el tiempo de análisis resultó ser el más adecuado. Para reducir este sesgo, se procuró que la selección de entrevistados cumplan al menos con las siguientes condiciones:

- Funcionarios o ex funcionarios del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que hayan laborado en el período de tiempo seleccionado para esta investigación, y hayan tenido un rol de liderazgo en la implementación y desarrollo de políticas de cambio climático.
- Funcionarios de la Subsecretaria de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, con experiencia en el trabajo con gobiernos autónomos descentralizados.
- Investigadores de universidades con publicaciones similares a la temática de estudio
- Funcionarios de redes de ciudades internacionales e instituciones de cooperación internacional que trabajan con la ciudad de Quito.
- Miembros de grupos de la sociedad civil organizada y no organizada, que han desarrollado proyectos o iniciativas relacionadas con la sostenibilidad y cambio climático.
- Miembros de grupos de la sociedad civil con experiencia en proyectos de sostenibilidad, cambio climático y enfoque de género.

Se realizó además de forma paralela un análisis de fuentes secundarias, de literatura publicada, documentos de trabajo, reportes, boletines de prensa y otra información oficial para comprender el contexto actual y responder la pregunta de investigación.

En la investigación se hizo énfasis en el análisis de los problemas, normativa, actores, puntos nodales y procesos en relación al cambio climático, los espacios físicos y espacios donde convergen estas diferentes variables a partir del marco de gobernanza analítica desarrollado

por Marc Hufty (2011)<sup>1</sup> que ha sido utilizado en otros estudios de caso de análisis de gobernanza en Latinoamérica (ADAPTChile 2018). De esta forma se analizaron las relaciones de poder e incidencia entre los diferentes actores, así como los espacios de toma de decisiones mediante el análisis y descripción de prácticas de gobernanza, principalmente el desarrollo e implementación de planes y políticas de cambio climático, y los procesos de gobernanza, para brindar recomendaciones a partir del análisis de brechas en el DMQ.

En el análisis de brechas de gobernanza y sus retos multinivel, se usó la propuesta de ADAPTChile (2018) que recoge la metodología de la OCDE (Charbit, 2011).<sup>2</sup> Las brechas que se identificaron están relacionadas con información, capacidad, financiamiento, decisión política, funciones y responsabilidades.

En la segunda sección, se realizó un análisis a profundidad donde se evaluó el poder e influencia de cada uno de los actores en el desarrollo de las normativas, las interacciones y los resultados que pasaron a ser parte de proceso de gobernanza del cambio climático. Esta información se la obtuvo a través de las entrevistas semi-estructuradas donde la información obtenida permitió reconocer interacciones y distribución de poderes y cómo estas pueden favorecer a ciertos actores e influir en cómo se desarrolla la solución al problema estudiado. Los actores fueron categorizados como estratégicos, relevantes o secundarios según su acceso a recursos, voluntad, toma de decisiones, capacidad e impacto.

La tercera sección incorporó elementos de evaluación y reflexión, a partir de las brechas de gobernanza, la efectividad de los procesos y el alcance de los objetivos propuestos. Para esta sección se utilizó la información de las entrevistas semi-estructuradas y además se incluyó la información recolectada y analizada desde las fuentes secundarias.

Estos pasos permitieron finalmente responder la pregunta de investigación de conocer las características, condiciones y prácticas de la gobernanza local al cambio climático establecidas para la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito entre 2009-

---

<sup>1</sup> El marco de análisis de gobernanza de Hufty (2011) empieza con la definición de un problema, seguido por un análisis de formulación normas que se entienden como los lineamientos o reglas de juego y en este caso que se traducen a los instrumentos de planificación y política. De manera posterior se realiza un análisis dinámico de los actores, sus conductas e interacciones y puntos de interacción dentro de un proceso de gobernanza.

<sup>2</sup> La metodología OECD identifica 7 posibles brechas de gobernanza relacionados con la información, las capacidades, el acceso a financiamiento, voluntad política, administrativa, metas y distribución y definición de responsabilidades.

2018. Los hallazgos permitieron elaborar una propuesta de gobernanza a partir del contexto local que tomó en cuenta la acción participativa y participación ciudadana, como una contribución directa a la ciudad y como una guía de referencia a otras ciudades del país y la región.

## Capítulo 2

### Gobernanza de Cambio Climático en el DMQ

El capítulo describe la implementación de la metodología y los resultados obtenidos. Con el propósito de desarrollar una propuesta transformadora del PAC de Quito al 2050, bajo la mirada de gobernanza multinivel y multiactor. Se describen y analizan las características, prácticas, hitos y condiciones de la gobernanza en relación con el cambio climático en la ciudad de Quito. Este análisis se lo realizó desde el paraguas de la ecología política urbana y régimen urbano, con el propósito de comprender los sistemas de poder y toma de decisiones en diversas escalas; así como los niveles de participación y acción colectiva.

#### 2.1 Características y condiciones de la gobernanza al cambio climático en el período 2009-2018

En este estudio el análisis de gobernanza se enfoca en la planificación y desarrollo de políticas públicas de cambio climático desde el 2009. Según Corfee-Morlot y otros (2009), el desarrollo de políticas públicas tiene varias etapas, en este caso el énfasis está en el establecimiento de una agenda de la problemática y la formulación y aprobación de políticas e instrumentos de planificación. Esto para entender los procesos e identificar las principales brechas de manera más específica.

De acuerdo con la metodología propuesta por Hufty (2011), el primer paso fue definir el problema. Las fuentes secundarias priorizadas relacionadas con los planes de cambio climático en la ciudad, para el Municipio de Quito el cambio climático es entendido como el fenómeno de la variación del clima y aumento de temperatura provocado por la acción humana relacionada con un aumento de gases de efecto invernadero, que incrementa la probabilidad de sufrir impactos por riesgos climáticos. A pesar de ser una problemática global, las ciudades tienen la responsabilidad y capacidad de implementar acciones de mitigación y adaptación a nivel local. Esta definición se la encuentra desde los primeros documentos de la normativa de cambio climático como la EQCC y la resolución de la Alcaldía de crear la Unidad de Cambio Climático en el Municipio de Quito hasta el marco para el actual desarrollo del PAC al 2050. De igual manera, esta descripción de la problemática toma en cuenta las interacciones humanas con el ambiente, reconociendo que las acciones y respuestas que dependen de un proceso de poder y toma de decisiones, tienen una repercusión directa en los ecosistemas naturales y urbanos.

En este entendimiento del problema, vale destacar que a) el nivel institucional se alinea a la definición global de la CMNUCC y el IPCC, b) se reconoce el rol del gobierno local como agente de acción frente al mismo, c) para el Gobierno Nacional del Ecuador, ONGs, academia que han estado involucrados en el proceso, este resulta ser un problema prioritario de gestión y d) para representantes de grupos ciudadanos la percepción del problema por parte de representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general es que el cambio climático es algo lejano a la realidad de la ciudad y del diario vivir de los quiteños y quiteñas; no es prioridad y por lo tanto no se lo prioriza dentro de las necesidades.

La diferenciación en la percepción del problema es una variable importante que se debe tener en cuenta para continuar con el análisis y en la formulación de lineamientos para una gobernanza climática transformadora. Con este entendimiento, con base en la información recopilada de fuentes secundarias y entrevistas, en la siguiente tabla se recopila los principales hitos normativos, de política y/o establecimiento de agenda de cambio climático en Quito desde el 2009. También se realiza un análisis que permite describir la escala de promoción, los actores que lideraron el proceso, otros actores involucrados y las condiciones de actores multinivel.

Es importante aclarar que, de los procesos de normativa abajo descritos, se tomaron en cuenta aquellos que tienen tanto los componentes de mitigación y adaptación al cambio climático de forma directa, porque durante la investigación se identificaron otros esfuerzos como el Plan de Gestión de Riesgos, la Estrategia de Resiliencia y Visión 2040 que se alinean a la problemática, pero no fueron construidos bajo este enfoque.

Tabla 1. Procesos de normativa y planificación relacionada a la gestión del cambio climático vinculado con procesos de gobernanza

Proceso	Característica de gobernanza	Alcance	Escala de promoción del proceso	Institución promotora/líder	Características multiactor	Condiciones multinivel
<p>Estrategia Quiteña de Cambio Climático EQCC.</p> <p>Documento técnico publicado 2009.</p>	<p>Es el primer ejercicio participativo de generar una respuesta a escala local frente al cambio climático.</p>	<p>Promover la inclusión de políticas de mitigación y adaptación a la planificación del desarrollo de la ciudad.</p>	Local	<p>Municipio de Quito (Alcaldía y Dirección de Ambiente), Concejo Metropolitano.</p>	<p>Instituciones municipales, organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, organizaciones comunitarias, grupos ciudadanos y ciudadanía en general</p>	Vertical de tipo sectorial
<p>Resolución Creación Unidad Cambio Climático.</p> <p>Instrumento jurídico/normativo emitido en el 2009</p>	<p>Institucionalización en la gestión de cambio climático a través de la creación de una Unidad municipal de cambio climático.</p>	<p>Implementar de la EQCC y promoción de acción y políticas de cambio climático.</p>	Local	<p>Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito</p>	<p>Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito</p>	Vertical de tipo jerárquica
<p>Pacto Climático Global de las Ciudades (Pacto de la Ciudad de México)</p> <p>Acuerdo político firmado en el 2011</p>	<p>Acuerdo político entre los alcaldes de ciudades del mundo que demuestra el compromiso de las ciudades con el cumplimiento de acuerdos globales de cambio climático. Resalta la importancia de la escala local frente al cambio climático, la formación de alianzas y la importancia de incluir a la sociedad civil.</p>	<p>Reducir las emisiones y los riesgos climáticos mediante la implementación de estrategias de mitigación y adaptación y esbozar planes de financiamiento.</p>	Internacional	<p>Jefe de Gobierno ciudad de México</p>	<p>ICLEI, alcaldes de ciudades signatarias del pacto.</p>	Horizontal de tipo poder de voluntad por interés público

<p>Pacto Climático de Quito</p> <p>Acuerdo Político firmado en el 2011</p>	<p>Acuerdo a nivel político de las ciudades del Ecuador a la acción climática, como líderes del proceso de planificación tomando en cuenta la incorporación de la sociedad civil como actor estratégico para la implementación de medidas.</p>	<p>Comprometer a las autoridades municipales a desarrollar planes, ordenanzas y normativas para reducir emisiones de GEI y hacer que sus territorios estén más adaptados a un escenario de cambio climático, con un enfoque en los ecosistemas y comunidades más vulnerables.</p>	<p>Local</p>	<p>Alcaldía y Vice Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito</p>	<p>Autoridades locales del Ecuador (Provincias, prefecturas y parroquias)</p>	<p>Horizontal de tipo poder de voluntad por interés público</p>
<p>Agenda Ambiental 2011-2016 y Estrategia Ambiental</p> <p>Instrumentos normativos emitidos el 2012</p>	<p>Proceso participativo para la construcción de políticas con incidencia local con la participaron instituciones municipales, sectores sociales y privados.</p>	<p>La agenda impulsa la acción en 4 sectores estratégicos que son el patrimonio natural, la gestión de cambio climático, consumo responsable y la construcción activa de un Quito limpio.</p>	<p>Local</p>	<p>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito</p>	<p>Sociedad civil, academia, sector privado, grupos comunitarios y barriales.</p>	<p>Vertical de tipo sectorial</p>
<p>Pacto de Alcaldes (Compact of Mayors)/ Pacto Global de Alcaldes (Global Covenant of Mayors)</p> <p>Acuerdo Político con inicios en el 2015 y en el 2017 paso a ser un pacto global.</p>	<p>Alianza global de ciudades, donde Quito es miembro del 2015. Esta coalición es liderada por Alcaldes, y tiene el apoyo de otras redes de ciudades, la Convención Marco de Naciones Unidas y la Unión Europea.</p>	<p>Comprometer a las ciudades para reducir emisiones y prepara los territorios para los impactos del cambio climático.</p>	<p>Internacional</p>	<p>Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Secretaría de Ambiente</p>	<p>ICLEI, C40</p>	<p>Horizontal de tipo poder de voluntad por interés público</p>

Plan Ambiental Distrital, Plan de Acción Climático 2015-2025  Documento de planificación publicado en el 2019	Instrumento de planificación impulsado por la Secretaría de Ambiente, que se alinea con la planificación, metas e indicadores del plan maestro de ciudad.	Marca los lineamientos y proyectos estratégicos de ambiente en el DMQ, incluyendo acciones de mitigación y adaptación con metas a corto y mediano plazo.	Local	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Secretaría de Ambiente		Vertical tipo sectorial
Fecha Límite 2020  Compromiso político firmado en 2017	Compromiso político a nivel político generado por la red de ciudades C40 y ratificado por Alcaldes quienes se comprometen a implementar el compromiso en territorio de manera colaborativa e integrando diferentes actores de la ciudad.	Traducir metas del Acuerdo de París en acciones estratégicas en ciudades a través de la estructuración de un Plan de Acción Climático para el Distrito Metropolitano de Quito consistente y ambicioso para un aporte local y proporcional al cumplimiento del Acuerdo de París.	Internacional	C40	Municipio de Quito, Ministerio de Ambiente, sociedad civil, sector privado, academia, ciudadanía en general.	Horizontal de tipo poder de voluntad por interés público
Contribuciones Nacionales Determinadas NDC (siglas en inglés)  Política pública nacional desde el 2019	Proceso participativo a nivel nacional, en línea con el compromiso del país con la Convención Marco de Naciones Unidas del Cambio Climático.	Implementar la hoja de ruta el establecimiento de acciones de mitigación y adaptación.	Nacional	Ministerio de Ambiente Ecuador	Ministerios Sectoriales, GADs, sociedad civil, académica.	Vertical tipo sectorial

**Fuente:** Datos tomados de la investigación secundaria y tabla realizada a partir de (Huffty 2011)

La tabla anterior refleja condiciones y características de la gobernanza multinivel y condiciones multiactor. Como condición principal se observa que los principales actores involucrados en los procesos de gobernanza, y principales momentos de desarrollo de normativas en Quito desde el 2009 provienen de una dinámica desde el gobierno local, que es una institución con autoridad y formalidad establecida que maneja una agenda preestablecida con información previamente definida por este mismo actor. En este caso, los actores con mayor autoridad son el gobierno local y las redes de ciudades internacionales. Esta autoridad del Municipio de Quito y los procesos de gobernanza de cambio climático, tiene la influencia de agendas internacionales y estrategias de las redes de ciudades a las que la ciudad se encuentra adherida. Si bien, el Municipio de Quito ha tenido la voluntad y autonomía para liderar los procesos normativos, estos también responden a obligaciones o recomendaciones de las redes de ciudades. Sin embargo, el estudio refleja que, a pesar de las iniciativas exógenas, en Quito, la ciudad, sus autoridades y técnicos han sabido integrar las agendas externas establecidas con el contexto y necesidades locales (desde una perspectiva institucional), a través de la definición de acciones y metas internas, formando una agenda climática de la ciudad como se visibiliza en la Agenda Ambiental, y los Planes de Acción de Cambio Climático.

Desde la perspectiva de ecosistemas urbanos, al analizar la normativa, una de las características que se resalta es la inclusión de varios sectores característicos de las dinámicas territoriales del DMQ, como los ecosistemas, la ruralidad, producción agrícola, manejo integrado de los recursos hídricos, transporte, servicios básicos, construcción, financiamiento y participación ciudadana. Esto refleja un enfoque multisectorial en el desarrollo de las normativas. A pesar de esto, también la investigación evidenció desde una perspectiva de gobernanza una cierta desconexión a nivel de diseño de acciones con procesos fuera de los límites geográficos de la ciudad. Esto está relacionado con las competencias del gobierno de la ciudad, como actor principal en la promoción de normativa, frente a la implementación de acciones.

Por otro lado, se establece que los procesos priorizan un enfoque participativo y de acción colectiva, donde principalmente se incluyen actores como la sociedad civil organizada y no organizada, cooperación internacional, ONGs, grupos ciudades y academia. Si bien esto es un buen indicador, es vital entender el poder, influencia, voluntad, capacidad de cada uno de los actores. De igual manera, la investigación, principalmente a través de los testimonios de

expertos, refleja que los espacios de participación son impuestos, donde actores son invitados por instituciones con mayor incidencia en la toma de decisiones, siendo procesos principalmente verticales, donde el principal actor es el gobierno municipal. Esto lleva a cuestionar, hasta qué punto los procesos actuales de normativa de cambio climático incluyen las perspectivas, subjetividades, necesidades y contextos de otros actores de diferentes sectores y niveles, ya que esto representa una pieza calve para el establecimiento de un proceso de gobernanza multinivel. Sin embargo, cabe destacar que todos estos procesos demuestran que el DMQ, tiene autonomía del gobierno central en la toma de decisiones, establecimiento de agendas y políticas con respecto al cambio climático.

## 2.2 Niveles de participación de la gobernanza al cambio climático en el DMQ

Para una gobernanza significativa y deliberativa, es importante comprender el papel y la dinámica de las instituciones en diferentes niveles, mismas que dan forma a las respuestas al cambio climático. En la tabla 2, se resume la información obtenida en las entrevistas, que permite analizar las relaciones de poder en los procesos de gobernanza climática, la distribución de poder y los arreglos formales e informales que resultan de este proceso. Para esto, cabe recalcar que el Municipio de Quito se dividió por sus instituciones, para destacar la importancia de un proceso de gobernanza no solo multinivel sino multisectorial. La tabla divide a los actores entre estratégicos, relevantes y secundarios dependiendo de las variables delimitadas por Hufty (2011)<sup>3</sup> descrita en la metodología. Además se analizó los niveles de participación entre alto, medio y bajo a partir de los hallazgos sobre las características y condiciones de gobernanza en los procesos analizados. Los niveles de participación consideraron el compromiso, efectividad, incidencia y presencia activa en los procesos de gobernanza analizados.

Tabla 2. Participación de actores en la gobernanza climática en el DMQ 2009-2018 de procesos analizados en Tabla 1.

<b>Actor</b>	<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nivel de Participación</b>
Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Estratégico	En relación con el establecimiento de agenda con alto grado de incidencia, la voluntad política de las autoridades es uno de los componentes principales ya que esto habilita	Alto

<sup>3</sup> Actores estratégicos son aquellos que tienen suficiente poder, recursos para permitir o limitar el funcionamiento de reglas y procedimientos relacionados con la toma de decisiones. Actores relevantes son aquellos que cuentan con los recursos y son parte de la estructura, pero que no utilizan esos recursos para influir en la toma de decisiones o lideran los procesos. Actores secundarios son aquellos que no tienen suficientes recursos o poder para influir en la toma de decisiones ( Hufty, 2011)

		el desarrollo de procesos, recursos, y la participación de otros actores.	
Concejo Metropolitano	Estratégico	Ejerce el poder legislativo del Distrito Metropolitano de Quito para expedir ordenanzas, resoluciones y acuerdos. La participación de esta institución es importante para validar procesos normativos. Tienen alta incidencia y poder para el acceso a los recursos. La participación del Concejo fue más visible entre el año 2011 al 2014.	Bajo
Secretaría de Ambiente/ Unidad de Cambio Climático	Estratégico	Responsable del diseño, ejecución y monitoreo de la normativa ambiental en el DMQ que abarca los planes de: gestión del patrimonio natural; calidad de los recursos naturales; acción climática; gestión integral de residuos; participación ciudadana, sensibilidad y corresponsabilidad. La Unidad fue creada desarrollo y ejecución de la normativa de cambio climático en la ciudad. Es la institución que actualmente impulsa todos los procesos de gobernanza en la ciudad de cambio climático, demostrando que tiene voluntad, capacidad e impacto. Los recursos disponibles para estos procesos provienen del Municipio o de asistencias técnicas de socios estratégicos.	Alto
Secretarías de Movilidad, Territorio, Riesgos, Planificación, Territorio, coordinación territorial	Relevante	Secretarías encargadas de desarrollo de políticas sectoriales. En relación con la normativa analizada, estas instituciones han participado en los procesos, demostrando voluntad, pero todavía según lo reportado, todavía existe limitaciones en términos de recursos, conocimiento, considerando que su accionar puede tener un gran impacto.	Medio
Empresas Públicas Metropolitanas (agua, residuos y obras públicas)	Relevante	Al igual que las Secretarías sectoriales del Municipio de Quito, las empresas tuvieron un rol como actores de la construcción de los instrumentos de planificación, además que son los principales responsables en la ejecución de acciones establecidas.	Medio
Ministerio de Ambiente Ecuador	Relevante	Analizando los procesos de gobernanza en Quito desde el 2009 al presente, y con base a la información suministrada, durante este período el Ministerio de Ambiente no ha tenido incidencia en el desarrollo ni implementación de acciones a nivel local, a pesar de tener una estrategia de cambio climático nacional. Sin embargo, desde el 2017 se ha tratado de vincular las políticas	Bajo

		locales y nacionales en esta planificación con el desarrollo de declaraciones como los Diálogos de Talanoa, Llamados de Acción para la Integración Vertical. De igual manera es la fuente de información oficial de datos de cambio climático y quien da los lineamientos normativos, y con las NDCs ha fijado la política pública nacional de cambio climático.	
Cooperación Internacional/Redes de Ciudades	Estratégico	Para representantes de redes internacionales como C40, ICLEI y FFLA los procesos internacionales, la cooperación y las redes de ciudades han tenido alta incidencia en el establecimiento de agenda de cambio climático en la ciudad de Quito, apoyando a la ciudad con los procesos a través de asistencia técnica, financiamiento, establecimiento de lineamientos, y cooperando con la ciudad en niveles internacionales para impulsar la agenda local y procesos globales como el Acuerdo de París y Hábitat III.	Alto
Organizaciones no gubernamentales	Estratégico	Han tenido una alta participación en los procesos, trabajando en conjunto con el Municipio de Quito en el desarrollo de las normativas, es un actor estratégico siendo una importante fuente de información, con gran capacidad y recursos. Su nivel de incidencia en políticas no está establecido.	Alto
Grupos ciudadanos y sociedad civil	Secundario	Como parte de la política de participación ciudadana son actores que han estado presente en todos los procesos, sin embargo, no tienen la misma capacidad y recursos para incidir en el establecimiento de una agenda. La participación de grupos ciudadanos ha sido establecida por el Municipio de Quito y no ha sido sostenida en el tiempo.	Medio
Sector Privado	Secundario	En los instrumentos analizados, no se refleja al sector privado como un actor relevante. Se lo evidencia como clave ya que de ellos depende la implementación, apoyo y promoción de la acción climática. Existen otros procesos de proyectos donde este sector a participado de manera activa como el Esquema de Compensación de Huella de Carbono.	Bajo
Academia	Secundario	Generador de información de cambio climático, ha participado en los procesos, pero no ha generado una relación estrecha	Medio

		con los tomadores de decisiones a nivel Municipal.	
--	--	--	--

**Fuente:** Datos tomados a partir de la investigación secundaria y entrevistas y tabla realizada a partir de (Huffty 2011).

Con relación a los actores, toma decisiones e incidencia, los procesos de gobernanza de cambio climático en Quito desde el 2009, se han llevado a cabo entre actores de diferente nivel y sector. En este caso la gobernanza multinivel tiene características verticales y horizontales. El enfoque vertical se evidencia en establecimiento de agenda y su poder de toma de decisiones que se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno y otros espacios de acción (Weibust y Meadowcroft 2014). En el caso de Quito, el gobierno local asume esta autoridad, superando a los esfuerzos y normativas establecidas por el Ministerio del Ambiente, demostrando su autonomía, liderazgo político y técnico a nivel local. Por ejemplo, al revisar los planes y políticas publicadas se observa que la EQCC fue publicada antes que la Estrategia a nivel nacional; así mismo, a nivel técnico la ciudad de Quito ha producido su propia información de línea base de emisiones y riesgos, que ha servido para tener planes de acción climático locales que responden al contexto de la ciudad.

Por otra parte, la gobernanza multinivel horizontal incluye autoridades que se conectan entre sí formando un colectivo, donde el poder no se concentra en un solo actor, pero hay varias esferas o nodos de toma de decisiones (Bulkeley y Betsill 2010) que representan espacios locales. En los procesos de gobernanza analizados, hay un reconocimiento a la validez e importancia de incluir a actores sociales incluyendo a la sociedad civil, ONGs, academia, sector privado. Pero no se ha logrado que estos actores sean una alternativa al Gobierno y sean impulsores y coordinadores de la acción colectiva (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís 2013), manteniéndose como actores relevantes o secundarios.

Con estas interacciones se han establecido las normativas actuales y su alcance, pero esto no es estático, ya que las normas pueden ser modificadas cuando existen cambios en la distribución de poder, inclusión de otros actores, y circunstancias que impulsan la participación, acción y motivación, tanto endógenas como exógenas (ADAPTChile 2018) (Anguelovski y Carmin 2011). Para una adecuada propuesta y modificación se deben identificar las brechas en el proceso de gobernanza de cambio climático. A partir de las variables propuestas en la metodología y las principales brechas de la gobernanza multinivel en la política pública identificadas en Charbit, 2011. Estos tipos de brecha se reconocen como

los principales retos para la adecuada implementación de políticas. En la tabla 3 se resumen lo encontrado, con un análisis específico de cómo estas variables inciden en la gobernanza.

Tabla 3. Análisis de brechas del proceso de gobernanza

<b>Tipo de Brecha</b>	<b>Descripción de la brecha (Charbit 2011)</b>	<b>Nivel de incidencia en la gobernanza</b>
1. Información	<p>Se refiere al acceso a la información entre los diferentes actores y niveles de participación. Incluye la transparencia y transferencia de conocimiento e información entre los generadores de la misma y actores que la utilizarían para la toma de decisiones.</p> <p>De igual manera se refiere a la utilización de información con especificidad territorial que no es utilizada por los principales tomadores de decisiones.</p>	La información tiene un nivel alto de incidencia en la gobernanza.
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Medio</b></p> <p>Existe una línea base robusta sobre cambio climático a nivel local y nacional generada principalmente por el Ministerio de Ambiente, el Municipio de Quito con la Secretaría de Ambiente, el sector académico con estudios especializados, y las investigaciones producidas por la cooperación internacional. Sin embargo, se ha identificado la necesidad de crear una plataforma donde se pueda organizar y centralizar la información para mejorar su distribución y acceso haciendo los datos más transparentes.</p> <p>Se evidencia una brecha en relación con la información y el acceso a los actores de base, como los grupos ciudadanos, sociedad civil y ciudadanía en general.</p> <p>Se identificó que con respecto a su generación; en el desarrollo de las líneas base de cambio climático no se combina el conocimiento académico y científico con las subjetividades de los ciudadanos.</p> <p>Es necesario facilitar tanto el acceso de información a la comunidad, además de mejorar el lenguaje y estrategias edu-comunicacionales con el objetivo de que pueda ser de utilidad para la toma de decisiones a varios niveles.</p> <p>En estos procesos se debe tener en cuenta el conocimiento y experiencias de los ciudadanos, como experimentan el contexto territorial urbano y de cambio climático.</p>		
2. Capacidad	<p>Capacidades técnicas, administrativas, y políticas.</p> <p>Toma en cuenta los retos relacionado al conocimiento técnico, cualidades o aptitudes para desarrollar, priorizar</p>	Las capacidades tienen un nivel de incidencia alto.
<p><b>Nivel de incidencia de capacidades en el DMQ: Bajo</b></p>		

<p>Las capacidades de cambio climático son vinculadas a sectores y actores específicos, en particular la Secretaría de Ambiente del MDMQ, la academia y la cooperación internacional; actores que han marcado principalmente la agenda que responde a la problemática analizada.</p> <p>Se evidencian que todavía no existe una completa transferencia entre la información que existe y el diseño de política pública e implementación de acciones con criterios de cambio climático. Se deben fortalecer las bases de conocimiento y de manera particular a los sectores con mayor vulnerabilidad a los impactos del cambio climático y los sectores que mediante acciones tienen una mayor incidencia transformadora.</p> <p>De igual manera existe una brecha en la sociedad civil organizada, motivo por el cual se evidencia que el cambio climático no ha sido priorizado por estos grupos en la ciudad. Esto está vinculado con espacios de incidencia y de presión para el desarrollo de normativa y política pública.</p>		
3. Financiamiento	Esta brecha incluye a la insuficiencia de fondos por parte del gobierno para la acción climática, la falta de prioridad en los presupuestos, y el limitado financiamiento por parte de otros actores en territorio.	El financiamiento tiene una incidencia media en la gobernanza.
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Bajo</b></p> <p>Si bien existe normativa, esta no está ligada con lineamientos específicos de financiamiento. Hay una necesidad de planificar el financiamiento e inversión de acciones a nivel multiescalar, incluyendo los diferentes actores, evaluando metas específicas y globales, y respondiendo a necesidades y prioridades en cada nivel. No existen alternativas claras de financiamiento climático; este tipo de financiamiento se lo canaliza directamente desde el gobierno central y el acceso a otros actores como ciudades, sociedad civil, emprendedores es limitado.</p>		
4. Política	Se refiere a la fragmentación y falta de alineación entre políticas entre instituciones del gobierno local, necesidades territoriales e integración de políticas a nivel vertical	Las políticas tienen un nivel de incidencia alto en la gobernanza
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Bajo</b></p> <p>La investigación muestra que existe una necesidad de desarrollo de política pública y gobernanza bajo principios comunes, que responden a un contexto local y relaciones en territorio y con mayor coordinación para logra implementar las acciones. La política desarrollada nace de procesos de construcción de política pública impuesta, por actores con mayor poder de decisión, y donde la demanda ciudadana queda relegada. No se vinculan propuestas con enfoque de todos los actores y sus respectivas subjetividades, y procesos económicos, sociales y políticos a diferentes niveles.</p> <p>No existen mesas de trabajos, comité o consejos institucionalizados a nivel de ciudad para tomar decisiones de planificación y prioridades de manera coordinada. Las políticas y documentos de planificación de otros sectores están aislados de los procesos de cambio climático.</p>		
5. Administrativa/ gestión	Se produce cuando la escala administrativa y de gestión para la formulación e	La administración tiene un nivel de incidencia <u>medio</u> en la gobernanza

	implementación de políticas no se alinea con el poder de decisión concedido y el acceso a financiamiento.	
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Bajo</b> Si bien la Secretaría de Ambiente a través de la Unidad de Cambio Climático es la encargada de la gestión de cambio climático, esta no tiene la suficiente jerarquía para llevar a cabo todas las responsabilidades descritas en la normativa. La gestión de cambio climático es vista como competencia del sector ambiental, y a su vez este sector no tiene la incidencia de gestión en los demás sectores.</p>		
6. Metas	Se refiere a los procesos de definición de metas por los diferentes actores y de manera colectiva, así como las limitaciones en alinear metas y objetivos en varios niveles.	Las metas tiene un nivel de incidencia alto en la gobernanza
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Medio</b> Se han establecido metas de cambio climático a nivel de ciudad, sin embargo, estas metas no se establecieron de manera colectiva y no son asumidas por todos los actores. Las metas de cambio climático no están alineadas con metas de otras instituciones y a otros niveles de gobierno como las planteadas por el Ministerio de Ambiente. Se debe trabajar en crear un sistema de monitoreo de estas metas por parte de todos los sectores.</p>		
7. Definición de responsabilidades	Esta brecha toma en cuenta la claridad en los actores involucrados en la gobernanza y su rol específico así como la relación con otros actores y a varios niveles.	Las responsabilidades tiene un nivel de incidencia alto en la gobernanza
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Bajo</b> Se identificó una brecha en la definición clara de responsabilidades de cada uno de los actores. Se debe ampliar la participación hacia otros actores, creando espacios de incidencia en la toma de decisiones y no solo de consulta pública. Esto mejora la perspectiva multinivel de la gobernanza para resolver una problemática común.</p>		
8. Género	Esta brecha destaca la inclusión de la variable de género en la gobernanza, acciones e indicadores de cambio climático.	El género tiene un nivel de incidencia <u>alto</u> en la gobernanza
<p><b>Nivel de incidencia de información en el DMQ: Bajo</b> Esta es la principal brecha en los sistemas de gobernanza a nivel local en Quito. En la elaboración de normativa y espacios de participación no se ha incluido de manera explícita el componente de género. Esto está relacionado a los contextos y subjetividades previamente mencionados.</p>		

**Fuente:** Datos elaborados a partir de la investigación.

El análisis de brechas evidencia los puntos clave que deben ser tomados en cuenta el momento de diseñar un sistema de gobernanza multinivel en el marco del PAC 2050. Es

evidente que al analizar las variables de gobernanza existen brechas entre la incidencia y la participación multiactor. Si bien la información, las capacidades, políticas, responsabilidades, metas y género tienen una incidencia alta para lograr una incidencia en la gobernanza al cambio climático, en el DMQ tienen una calificación entre media y baja. Existen esfuerzos para abarcar estas variables pero en los procesos desde el 2008 no han sido lo suficiente para alcanzar las características necesarias para una gobernanza multinivel, multiactor con enfoque en la acción colectiva.

En general las brechas apuntan a que se debe trabajar en fortalecer los procesos de acción colectiva desde la perspectiva, necesidades, y realidades de grupos y actores que no han tenido una posición de liderazgo en el proceso, tomando en cuenta principalmente las características de información, capacidad, financiamiento, políticas, metas, definición de responsabilidades y género que la investigación reflejó que tienen un nivel de incidencia alto en la gobernanza. Se debe ir más allá de crear espacios institucionales para la participación, con información preestablecida por actores con mayor poder decisión e historial de incidencia en la problemática a discusión. Esto también implica la inclusión de actores no tradicionales, que tienen perspectiva diferente sobre la problemática pero que tienen incidencia en la implementación de acciones con impacto en territorio, por ejemplo, los gremios de transportistas, constructores e industria.

## Capítulo 3

### Gobernanza transformadora para el desarrollo e implementación del PAC 2050

En este capítulo, presenta los lineamientos metodológicos y operativos para lograr un sistema de gobernanza climática multinivel participativo que facilite la implementación del Plan de Acción Climático 2050 en la ciudad de Quito, relaciona la características y condiciones de gobernanza climática con los hallazgos y resultados sobre cómo se han desarrollado los instrumentos de cambio climático en Quito, a partir de las principales brechas y los niveles de incidencia encontrados. Los lineamientos vinculan las características de información, capacidad, financiamiento, inclusión, metas y responsabilidades, que son las principales brechas analizadas con las condiciones requeridas como el compromiso, efectividad, equidad, participación y acción colectiva y transparencia, que son variables que se han identificado como clave en el proceso de investigación como parte de proceso de gobernanza.

#### 3.1 Lineamientos para el establecimiento de una gobernanza multinivel participativa en el DMQ

La actualización del PAC, como una hoja de ruta de la planificación climática a largo plazo y bajo un marco de lineamientos del Acuerdo de París es una oportunidad para la ciudad de Quito de establecer metas ambiciosas de mitigación y adaptación al cambio climático, que de tener una implementación adecuada y exitosa puede transformar el paradigma de inclusión de desarrollo en la ciudad. De igual manera, este proceso desde su desarrollo e implementación crea una coyuntura para mejorar el sistema de gobernanza de cambio climático actual en la ciudad, hacia uno más inclusivo y justo en especial con las poblaciones más vulnerables tomando en cuenta también la realidad de los ecosistemas urbanos. Es en este contexto, a partir de los resultados de la investigación se establecen los principales lineamientos para ser tomados en cuenta.

Los lineamientos propuestos se construyeron con base y enfoque en ecología política urbana y el régimen urbano, reconociendo la importancia de incluir a varios actores en diferentes niveles, para tener una alternativa a un poder que es usualmente centralizado en las autoridades de gobierno, con la inclusión de otras perspectivas, conocimiento y subjetividades. Así mismo, al evidenciar que las decisiones que influyen en la creación de instrumentos, dependen de contextos políticos, sociales, ambientales y distribución de poder, la gobernanza debe impulsar la acción colectiva y a través de redes verticales y horizontales

con una visión más global lo que significa mejores respuestas frente a la problemática del cambio climático. En este sentido, la gobernanza para el PAC 2050 debe tener establecido un mecanismo de coordinación que reconozca la multiplicidad de actores y perspectivas que intervienen en los procesos, mismos que deben tener una autoridad complementaria a la del gobierno y tener incidencia y capacidad de intervención con propuestas para canalizar transformación social para un futuro bajo en emisiones y resiliente (Castán Broto 2017).

Los hallazgos y resultados sobre cómo se han desarrollado los instrumentos de cambio climático en Quito así como las principales brechas, y los niveles de incidencia, permitió definir lineamientos para mejorar la gobernanza en la ciudad con miras al desarrollo e implementación del PAC. En este sentido, se evalúa que los lineamientos deberían tener como principios rectores los siguientes: compromiso de los actores en varios niveles, efectividad, equidad, participación y acción colectiva, y transparencia. Estas variables se alinean con aquellas establecidas por ONU HABITAT (2004) como buenos indicadores de gobernanza urbana y reflejan las condiciones necesarias para una gobernanza transformadora. Se recomienda además que la gobernanza de cambio climático para el PAC tenga en cuenta los principios de planificación climática propuestos por la misma institución.

A continuación se desarrolla los lineamientos específicos de gobernanza para lograr un modelo transformacional, que reconoce las buenas prácticas desde el año 2008 y propone mecanismos para poder cubrir las brechas identificadas con incidencia alta en la gobernanza. La tabla 4 consolida los lineamientos.

Tabla 4. Lineamientos para avanzar hacia una gobernanza climática transformadora

CARACTERÍSTICAS						
CONDICIONES	Lineamiento	Información	Capacidad	Financiamiento	Inclusión	Metas y responsabilidades
	<b>Compromiso</b>	<p>Asegurar un compromiso multiactor y multinivel que incluye todas las partes interesadas como principio rector para establecer un sistema de gobernanza. Este compromiso debe tomar en cuenta las características un proceso de toma de decisiones más eficiente, efectiva y transparente.</p> <p>Incidir en el proceso de toma de decisiones informadas, inclusión de metas en instrumentos de planificación, esfuerzos para fortalecer capacidades y la priorización de financiamiento para decisiones relacionadas al cambio climático.</p> <p>Adaptar el compromiso con el nivel de información disponible, capacidad de los actores responsables y posibilidad de financiamiento para que respondan a la complejidad del desafío asumido en relación a las metas de mitigación y adaptación al cambio climático.</p>				
	<b>Efectividad</b>	<p>Definir metas específicas, que puedan ser integradas en las decisiones y acciones de varios actores, con establecimiento claro de las responsabilidades en un tiempo determinado que refleje un trabajo colectivo en red.</p> <p>Maximizar los beneficios en los procesos de toma de decisiones, mismo que también depende de una distribución de presupuesto que permita traducir las decisiones en acciones en territorio.</p> <p>Mejorar la transferencia de información y entre los actores con el objetivo de fortalecer las capacidades para la toma de decisión colectiva con base en datos y percepciones.</p>				
	<b>Equidad</b>	<p>Incorporar el enfoque de género en el sistema de gobernanza multinivel y multiactor, orientado a un enfoque de inclusión y metas con indicadores que propongan una mejora en la igualdad distribución de beneficios a los diferentes grupos de la sociedad, resultado de los procesos de toma de decisiones en política pública de cambio climático.</p> <p>Equilibrar la distribución de poderes entre los actores para la toma de decisiones. Esto requiere un acceso justo y global a la información, igualdad en capacidades y oportunidades de financiamiento.</p> <p>Integrar subjetividades, perspectivas, necesidad y contextos de todos los actores de varios sectores y niveles en el proceso de toma de decisiones.</p>				

CARACTERÍSTICAS						
CONDICIONES	Vínculo	Información	Capacidad	Financiamiento	Inclusión	Metas y responsabilidades
	<b>Participación y acción colectiva</b>	<p>Impulsar procesos de acción colectiva y coordinación entre actores que fortalezcan una gobernanza horizontal, multinivel y multiactor donde la toma de decisiones no se centralice en un solo actor incluyendo en especial a los actores más vulnerables y cercanos al territorio. Esto fomenta la coherencia en la toma de decisiones, a partir de una coordinación integrada más eficaz.</p> <p>Fomentar el desarrollo de información y fortalecimiento de capacidades, integrando diversas perspectivas ciudadanas, para crear una red de conocimiento que incida en la gobernanza y el desarrollo de instrumentos y políticas.</p> <p>Asegurar que los espacios de participativos no sean impuestos sino creados por varios actores alternos al gobierno. Esto garantiza la legitimidad y equidad de los procesos.</p>				
	<b>Transparencia</b>	<p>Establecer un sistema de monitoreo de metas y responsabilidades, y sistemas de financiamiento que faciliten la rendición de cuentas e impacto de la implementación de instrumentos. Esto es una definición objetiva de responsabilidades y seguimiento a corto, mediano y largo plazo, considerando que la transparencia es parte vital de la acción colectiva.</p> <p>Producir, compartir e integrar la información de manera oportuna y consistente con todos los actores. Esto servirá para fortalecer las capacidades colectivas incidiendo directamente en la manera que se toman las decisiones.</p>				

Fuente: Datos obtenidos desde análisis de datos de la investigación.

El proceso de mejora de gobernanza requiere de acciones que en una primera instancia deberán ser lideradas por las autoridades locales, hasta equilibrar el acceso a recursos, voluntad, incidencia política, capacidad e información de los diferentes actores interesados. La primera acción es la necesidad de realizar un análisis a profundidad de la línea base de los actores a varios niveles y escalas geográficas, tomando en cuenta el contexto urbano-rural del DMQ. El análisis de los actores debe tener en cuenta información sobre los principales sectores de emisiones de gases de efecto invernadero y las comunidades vulnerables, así como el contexto de inclusión y género. Adicional, este análisis debe tomar en cuenta las necesidades de cada actor interesado y en el contexto social, económico, ambiental, político e institucional que se desenvuelven, con el objetivo de establecer estrategias para poder trabajar para la resolución de una problemática común. Se asume que los actores identificados tienen un interés racional de colaborar de resolución de un problema común como el cambio

climático, pero la realidad es, como lo argumenta Ostrom (Merino Pérez 2014) la gestión del bien común y acción colectiva también responde a intereses individuales. De esta forma, es necesario que el mecanismo de gobernanza no solo entienda intereses particulares, pero que se establezcan incentivos para la participación y colectiva.

## Conclusiones

Los lineamientos presentados en el contexto de Quito se traducen en un fortalecimiento de la gobernanza multinivel horizontal o de “abajo hacia arriba”. Este tipo de arreglo permitirá tener una mejor conexión entre las bases (comunidad, grupos ciudadanos, sociedad civil) que durante el período de estudio no han tenido mucha incidencia, con las instituciones que establecen las agendas a nivel de la ciudad, es decir el gobierno local y nacional. También facilitará las relaciones e intercambio de información y capacidades con la comunidad científica, la academia y las instituciones de cooperación internacional. Estas relaciones deben promover una constante colaboración y diálogo en base a metas y resultados establecidos dentro del PAC (Armitage 2008).

Por otro lado, y en relación con la participación de actores interesados, se identificó la necesidad fortalecer la información y capacidades como uno de los lineamientos principales para una gobernanza transformadora. La línea base técnica de emisiones y riesgo de cambio climático y el diseño de acciones debe incluir el conocimiento y las experiencias de los actores (Agrawal, Perrin y Konomen 2009). De esta forma se tiene una información que responde al contexto local, donde los actores se empoderarán de la misma haciendo mucho más práctico su difusión y utilización para la toma de decisiones.

Se ha establecido que la participación y acción colectiva son claves en este proceso. En este sentido uno de los lineamientos que deben ser considerados es el establecimiento de espacios que permitan el desarrollo de normativas y agendas a largo plazo. El reto principal es migrar de la práctica actual de tener espacios de participación creados por el Municipio de Quito hacia espacios liderados y sostenidos por otros actores urbanos, que sean los que promuevan el diálogo, acción e innovación para el establecimiento de política pública con relación al cambio climático de manera deliberativa (Agrawal, Perrin y Konomen 2009). Las principales propuestas en este sentido obtenidas de las entrevistas son la creación de un Consejo Consultivo de Cambio Climático que debe ser liderado por un actor no gubernamental y estar alejado de procesos políticos; establecimiento de asambleas de ambiente y cambio climático a escalas menores (barrios); y el desarrollo de posiciones sectoriales que describan compromisos y visiones y como estas se alienan a metas de ciudad. Existen varios mecanismos establecidos como la Ordenanza Metropolitana 102, que promueve y regula la participación ciudadana y control social, y el Código Orgánico Ambiental que en su Artículo

18, promueve la participación ciudadana en la gestión ambiental a través de Consejos Consultivos Locales, para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de los gobiernos locales. Se prevé que estos Consejos estén integrados por representantes de la sociedad civil, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción territorial que corresponda, de conformidad con la ley. Estos instrumentos legales crean las condiciones para la creación de estos espacios, pero se debe fortalecer a los actores para que se fortalezca su legitimidad.

La promoción de la participación ciudadana y de grupos de interés, nivelan el poder en la toma de decisiones ya que de ser un proceso sostenido esto crea una presión social y ciudadana para la toma de decisiones con un enfoque de bien común. Sin embargo, para resultados con impacto esto debe estar alineado con mantener la voluntad y liderazgo a nivel político de la autoridad local. Se reconoce que el liderazgo de las ciudades y los alcaldes es uno de los principales impulsores para una acción efectiva (Castán Broto 2017), bajo este precepto es desde donde redes de ciudades han impulsado e influenciado la agenda de cambio climático a nivel global.

Finalmente, también se concluye que la mejor forma de incentivar la acción colectiva en los procesos de gobernanza en especial de actores no tradicionales es mediante el establecimiento de proyectos y acciones piloto. En un contexto desconocido que requiere de acciones innovadoras como lo es el cambio climático, se ha demostrado exitoso la implementación de ejemplos experimentales que inspiran a escalar la acción (McGuirk, Bulkeley y Dowling 2014). Estos proyectos pilotos deben ser impulsados tanto desde las autoridades de gobierno como de grupos de base y con una estrategia de financiamiento horizontal y enfoque de género. Un ejemplo de esto son los fondos concursables, que pueden ser modificados para que incluyan criterios de cambio climático.

Se espera que los lineamientos presentados a partir de la investigación puedan tener una aplicación en territorio. Se recomienda además realizar investigación adicional, que permita entender más a profundidad la dinámica de poder y mecanismos de toma de decisión entre los actores identificados actuales y otros que no han estado involucrados previamente en procesos. Esto será de gran utilidad para la sostenibilidad de gobernanza multinivel propuesta en este trabajo, como mecanismo para una adecuada implementación del PAC.

## Anexos

### Anexo 1. Entrevista para investigación aplicada

**Número entrevistado/a:**

**Fecha:**

#### 1. Sinopsis y contexto

Cómo parte del programa de Liderazgo Cambio Climático y Ciudades de FLACSO, actualmente estamos en el proceso de realización de una investigación aplicada. La presente investigación se enfoca en la línea de Planificación y Acción Colectiva para la Gestión Urbana del Cambio Climático. De manera específica, esta investigación busca proponer lineamientos transformacionales para la implementación del Plan de Acción Climático al 2050 en la ciudad de Quito a través de una propuesta de sistema de gobernanza climática multinivel participativo donde visibilice la importancia de la acción colectiva.

En esto contexto, se realiza la siguiente entrevista con el objetivo de explorar y evaluar las características, condiciones y prácticas de la gobernanza local al cambio climático establecidas para la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito.

#### 2. Instrucciones

Las entrevistas son dirigidas a personas con experiencia en el desarrollo de programas, planes y políticas de cambio climático en la ciudad de Quito, de instituciones públicas, organizaciones internacionales, sociedad civil organizada y no organizada.

Los nombres de los entrevistados se mantendrán anónimos y las respuestas se utilizarán únicamente con el propósito de análisis para la presente investigación.

El tiempo estimado de la entrevista es aproximadamente de 1 hora.

#### 3. Preguntas

- a) En base a su experiencia ¿cuáles han sido los principales hitos o momentos clave de desarrollo de normas de cambio climático en la ciudad de Quito entre el 2009 y el 2018? ( Que luego han desarrollado en políticas, planes y proyectos)
- b) Brevemente, ¿Cómo describiría los resultados de este proceso en términos de resultados e impacto? Indique tres resultados más relevantes para la ciudad sobre este proceso de desarrollo de normativas, mencionando momento y la sostenibilidad en el tiempo de estos resultados.
- c) En relación a estos procesos, ¿quiénes fueron los principales actores involucrados? (Tipo-acceso información, capacidad técnica-decisión, acceso a financiamiento, decisión política, funciones y responsabilidades). ¿Cuáles son los actores más relevantes?
- d) ¿Cuáles fueron los espacios de interacción entre estos actores?
- e) De estos momentos o hitos clave, ¿qué actores fueron los que lideraron este proceso? Qué características tuvo este liderazgo?

- f) Tomando en cuenta los hitos clave, y los actores identificados, ¿cree usted que todos los actores contaron con el mismo acceso a recursos, información, conocimiento con respecto al desarrollo de planes, políticas y proyectos de cambio climático?
- g) En base a su experiencia ¿Cuáles son las principales fortalezas y capacidades que se ha evidenciado en los últimos años en la planificación climática en Quito y para la implementación de acciones?
- h) Pensando en un sistema de gobernanza transformador, ¿qué lineamientos deberían ser tomados en cuenta y priorizados? En que se podría mejorar?

## Anexo 2. Lista de entrevistados. Entrevista semi-estructurada

Código entrevistado	Género	Institución	Cargo	Fecha
001	Femenino	Cabildo Cívico/Mujeres por el Clima	Representante	29/07/2019
002	Masculino	Asociación de profesionales gestión de riesgo/GIZ Ecuador	Representante/ técnico proyecto	30/07/2019
003	Femenino	Secretaría de Ambiente MDMQ	Técnico Ambiental	31/07/2019
004	Masculino	Secretaría de Ambiente MDMQ	Técnico Ambiental	05/08/2019
005	Femenino	Fundación Futuro Latinoamericano	Coordinadora de proyectos	05/08/2019
006	Femenino	ICLEI	Gerente de Relaciones Institucionales	02/08/2019
007	Masculino	Cancillería	Director/ ex Director Relaciones Internacionales	06/08/2019
008	Masculino	C40	Vice director regional	16/08/2019

Fuente: Trabajo de investigación

## **Lista de siglas y acrónimos**

<b>DMQ</b>	Distrito Metropolitano de Quito
<b>EQCC</b>	Estrategia Quiteña al Cambio Climático
<b>PAC</b>	Plan de Acción Climático
<b>C40</b>	Grupo de Liderazgo Climático
<b>ICLEI</b>	Gobiernos Locales por la Sostenibilidad
<b>FFLA</b>	Fundación Futuro Latinoamericano
<b>GCOM</b>	Global Covenant of Mayors (siglas en inglés)

## Lista de referencias

- Acuto, Michele, y Steve Rayner. 2016. "City networks: breaking gridlocks or lock ins? " *International affairs* 1147-1166.
- ADAPT CHILE . s.f. *Gobernanza climática y resputas locales al cambio climático*. Programa Regional Seguridad Energ[et]ica y Cambio Climático Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer.
- ADAPTChile. 2018. "La Gobernanza Multinivel y Acciones Climáticas. Mapeo Institucional para el Caso de Chile". Reporte.
- Agrawal, Arun, Nicolas Perrin, y Minna Konomen. 2009. *The role of local institutions in adaptation to climate change* . Social Development Papers , Washington DC: World Bank Group .
- Alzate Zuluaga, Mary Luz , y Gerardo Romo Morales. 2014. "El enfoque de la gobernanza y su recepci[on] en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas". *OPCampinas* 20 (3): 480-495.
- Anguelovski, Isabelle, y Joann Carmin. 2011. "Something borrowed, everything new: innovation and institutionalizatioin in urban climate governance". *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3 (3): 169-175.
- Armitage, Derek. 2008. "Governance and the commons in a multi-level world". *International Journal of the Commons* 2 (1): 7-32.
- Blok, Anders. 2010. "Topologies of Climate Change: Actor-Network Theory, Relational-Scalar Analytics, and Carbon Market Overflows." *Environment and Planning D: Society and Space* 896-912.
- Bulkeley , Harriet, y Michele Betsill. 2010. "Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the Urban Politics of Climate Change." *Environmental Politics* 14 (1): 42-63.
- Bulkeley, Harriet . 2010. "Cities and the Governing of Climate Change." *The Annual Review of Environment and Resources* 35: 229-253.
- Bulkeley, Harriet . 2005. "Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks." *Political Geography* 24 (8): 875-902.
- C40. 2019. *Climate Action Planning Resource Centre. Supporting the Delivery to Deadline 2020*. Último acceso: 26 de Mayo de 2019. <https://resourcecentre.c40.org/>.

- Campoy, Tomás, y Elda Gómez. 2009. “Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos.” *Tesis*.  
[https://mestrado.prpg.ufg.br/up/97/o/T%C3%A9cnicas\\_e\\_instrum.\\_cualitat.Libro.pdf](https://mestrado.prpg.ufg.br/up/97/o/T%C3%A9cnicas_e_instrum._cualitat.Libro.pdf).
- Carmin, Joan, Isabelle Anguelovski, y Debra Roberts. 2012. “Urban Climate Adaptation in the Global South: Planning in a Emerging Policy Domain .” *Journal of Planning Education and Research* 18-32.
- Casas Varez, Marina. 2017. *La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina* . Santiago: CIESPAL.
- Castán Broto, Vanesa. 2017. “Urban Governance and Politics of Climate change.” *World Development* 1-15.
- CDKN. 2014. *El Quinto Reporte de Evaluación del IPCC. Qué implica para Latinoamérica?* Reporte, Alianza Clima y Desarrollo y Overseas Development Instituto.
- Charbit, Claire. 2011. *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts The Multilevel Approach*. OECD Regional Development Working Papers, Paris: OECD.  
[www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf](http://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf).
- Chia, Eduardo, Helene Ray-Valette, Laura Michel, Christophe Soulard, Bridgitte Nougaredes, Syndhia Mathé, Eric Barbe, Pierre Maurel, Francois Jarrige , y Pierre Yves Guiheneuf. 2016. “Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa.” *Revista Geográfica Valparaíso* 53: 23-46.
- Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert, y Pierre-Jonathan Teasdale. 2009. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. Working Papers, Paris: OECD. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/220062444715>.
- Cornwall, Andrea. 2002. “Local citizen participation.” *Boletín* 1.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, Cristina Campos Chávez, y Patricia Rentería Juárez. 2012. “Cambio Climático y el Metabolismo Urbano de las Megaurbes Latinoamericanas.” *Habitat Sustentable* 2 (1): 2-25.  
doi:<http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RHS/article/view/409/372>.
- Domene Gómez, Elena. 2006. “La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio sociambiental en entornos ciudadanos.” *Documents d'analisi geografica* 48: 167-178.  
[https://www.researchgate.net/publication/28167457\\_La\\_ecologia\\_politica\\_urbana\\_una\\_disciplina\\_emergente\\_para\\_el\\_analisis\\_del\\_cambio\\_socioambiental\\_en\\_entornos\\_ciudadanos](https://www.researchgate.net/publication/28167457_La_ecologia_politica_urbana_una_disciplina_emergente_para_el_analisis_del_cambio_socioambiental_en_entornos_ciudadanos).

- Gordon, David, y Johnson, Craig. 2018. "City Networks, global climate governance, and the road to 1.5 C." *Current Opinion in Environmental Sustainability* 35-41.
- Gordon, David. 2016. "From Global Cities to Global Governors: Power, politics and the convergence of urban climate governance" University of Toronto
- HABITAT, ONU. 2016. *Lineamientos para el plan de acción climático a nivel urbano*. Nairobi: ONU HABITAT.
- HABITAT, ONU. 2004. *Índice de gobernabilidad Urbana, Una herramienta para medir el progreso logrando una buena gobernabilidad urbana*. Nairobi: ONU HABITAT.
- Hess-Biber, Sharlene, y P Leavy. 2006. "An Invitation to Qualitative Research." En *The practice of qualitative reserach*, de Sharlene Hess-Biber y P Leavy. Thousand Oaks. [www.sagepub.com/upm-data/34087\\_Chapter1.pdf](http://www.sagepub.com/upm-data/34087_Chapter1.pdf).
- Hsu, A, O Weinfurter, y S Chan. 2018. *Bridging the emissions gap, the role of non state and subnational actors*. Nairobi: United Nations Development Programme.
- Huffty, Marc. 2011. "Investigating policy processes: The Governance Analytica Framework GAF." En *Sustainable Development: Foundations Experiences and Perspectives.*, de U Wiesmann y H Hurni, 403-424. Bern: Geographica Bernesia.
- Instituto Metropolitano de Planificación Urbana. 2018. *Visión de Quito 2040*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- IPCC. 2018. *Summary for Urban Policy Makers. What the IPCC Special report on global warming means for cities*. Reporte, IPCC.  
doi:<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/12/SPM-for-cities.pdf>.
- Kern, Kristine, y Gotelind Alber. 2009. "Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems." *Energy, Sustainable, & Policy Climate* 2-31.
- Legarde, Marcela. 1996. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas.
- Lucas Garin, Andrea. 2017. "Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el Acuerdo de París." *Estudios Internacionales (Santiago)* 137-167.  
doi:[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692017000100137](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000100137).
- McCartney, Patricia, Hilda Blanco, JoAnn Carmin, y Michelle Colley. 2011. "Cities and climate change." En *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, de W.D. Solecky, S.A. Hammer, S. Mehrotra C.

- Rosenzweig, 249-269. Cambridge: Cambridge University Press.  
<http://uccrn.org/files/2014/02/ARC3-Chapter-9.pdf>.
- McGuirk, Pauline, Harriet Bulkeley, y Robyn Dowling. 2014. "Practices, programs and projects of urban carbon governance: perspectives from the Australian city." *Geoforum* 137-147.
- Merino Pérez, Leticia. 2014. "Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom." *Revista Mexicana de Sociología* 77-104.
- Moreno Plata, Miguel y Lourdes Marquina Sánchez. 2017. *La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático*. México: Universidad Autónoma de México.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2016. *Atlas Ambiental Quito Sostenible*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Naciones Unidas. 1992. *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Último acceso: 29 de 06 de 2019. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.
- Patterson, James J. 2017. "Institutional innovation in urban governance: The case of climate change adaptation." *Journal of Environmental Planning and Management* 21 (1): 374-398.
- Purkey, David, Juan Carlos Baca, Jairo Estacio, Laura Forni, Francisco Flores-López, Nicholas Depsky, Hugo Romero, y Katherine Tehelen. 2014. *Distrito Metropolitano de Quito: Resultados del análisis de vulnerabilidad climática para los sectores prioritarios*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rice, Jennifer. 2014. "An Urban Political Ecology of Climate Change Governance." *Geography Compass* 381-394.
- Rosas-Ferrusca, Francisco Javier, Juan Robero Calderón-Maya, y Héctor Campos-Alanís. 2013. "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial." *Quivera*. 113-136.
- Schauppenlehner, Elisabeth, y Marianne Penker. 2016. "Between participation and collective action-from occasional liaisons towards long term co-management for urban resilience." *Sustainability* 8 (7): 1-18. doi:<http://doi.org/10.3390/su8070664>.
- Secretaría de Ambiente. 2012. "Plan de Acción Climático 2012-2016." Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad Quito. 2017. *Plan Metropolitano de Gestión de Reducción del Riesgo de Desastres*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime politics, governing Atlanta 1964-1988*. Lawrence: Kansas University Press.
- Subirats, Joan. 2010. "Si la respuesta es gobernanza, cuál es la pregunta? Factores de cambio en el política y en las políticas." *Revista Vasca de Economía* 16-35.
- Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. 2013. "Las políticas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urabana y gobernanza urbana." *Estudios Políticos* 218-241.
- Villar Navascués, Ruben. 2016. "La ecología política urbana: veinte años de crítica, autocrítica y ampliación de fronteras en el estudio del metabolismo urbano." *Documents danalisis geografica* 63 (1): 173-204. Doi: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.325>.
- Weibust, Inger, y Meadowcroft, James. 2014. *Multilevel environmental governance: managing water and climate change in Europe and North America*. Edward Elgar Publishing.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina." *Perfiles Latinoamericanos* 19 (38): 39-64. <http://www.redalyc.org/exportarcita.oa?id=11519271002>.