

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

La adopción de la agenda de política pública ambiental urbana: el caso de la agenda de  
cambio climático en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

María de los Ángeles Barrionuevo Mora

Director: Guillaume Fontaine

Co-Director: Iván Narváez

Lectores: Elena Ciccozzi, Marco Córdova, Grace Jaramillo,  
Pablo Chafla y Roberto Sánchez Rodríguez

Quito, mayo de 2020

## **Dedicatoria**

A mi familia por haberme acompañado y brindado su apoyo. ¡Ustedes son lo realmente importante en mi vida!

A quien tuvo la fortaleza de luchar y volver a empezar, agradezco a Dios sigas junto a mí

A quienes me dan el amor, la inocencia y la dulzura más grande y son el incentivo de mi vida

A quien me da su amor, sabiduría y oraciones

A quien me da su apoyo y cuidado todos los días.

A quienes, aunque ya no están junto a mí, siempre me acompañan y me guían para no perder mi fe en Dios.

A mis amigos que llenan mi corazón y me dan fortaleza para avanzar.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>VIII</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>IX</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>5</b>
<b>Presentación de la investigación.....</b>	<b>5</b>
1.1. Propuestas teóricas y analíticas que han convertido al estudio de la agenda de política pública en un área de especialización.....	7
1.2 La temática ambiental y el trabajo a nivel local: un abordaje desde las políticas públicas .....	24
1.3 La importancia de estudiar el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública a nivel urbano.....	31
1.4 Pregunta y objetivos de la investigación .....	38
1.5 Hipótesis de la investigación .....	40
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>42</b>
<b>El marco analítico de las corrientes múltiples (MSF), una propuesta para analizar la agenda de política pública .....</b>	<b>42</b>
2.1 Los elementos fundamentales del Marco Analítico de las Corrientes Múltiples (MSF)	43
2.1.1 Corriente de los problemas .....	43
2.1.2 Corriente de las soluciones .....	45
2.1.3 Corriente de la política.....	47
2.1.4 Ventana de oportunidad .....	48
2.1.5 Emprendedor de la política .....	50
2.2 Fortalezas y debilidades del marco analítico elegido .....	52
2.3 Métodos que se han aplicado para el estudio del marco analítico de las Corrientes Múltiples (MSF) .....	54
Conclusiones.....	61
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>62</b>
<b>Process tracing de confirmación de teoría: método priorizado para investigar el MSF .....</b>	<b>62</b>
3.1 El enfoque de la metodología y el método para el análisis de las políticas públicas .....	62
3.2 Alineación ontológica y metodológica para construir explicaciones plausibles en el análisis de la agenda de política pública.....	72

3.3 Process tracing y mecanismo causal.....	75
3.4 Tipos de process tracing .....	76
3.5 Definición de la relación causal con los factores intervinientes del marco analítico del MSF.....	78
3.6 Lógica Bayesiana e importancia de los test empíricos en el análisis de process tracing	84
3.7 Limitaciones del estudio.....	91
Conclusiones.....	92
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>94</b>
<b>El posicionamiento del cambio climático como objeto de estudio de las políticas públicas a nivel urbano .....</b>	<b>94</b>
4.1 La agenda de política pública urbana y la de cambio climático, áreas de especialización de reciente desarrollo.....	94
4.2 Un acercamiento a los estudios que han operativizado el marco analítico de las Corrientes Múltiples (MSF) en el área de investigación .....	97
4.2.1 Estudios empíricos que explican el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública empleando el marco analítico del MSF.....	98
4.2.2 Estudio de la agenda de política pública local empleando el marco analítico del MSF.....	111
4.3 Construcción del mecanismo causal y sus observables empíricos a partir.....	126
Conclusiones.....	134
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>135</b>
<b>Definición de las condiciones contextuales para el posicionamiento del tema en la agenda en el caso de estudio .....</b>	<b>135</b>
5.1 El reconocimiento de Quito como una de las ciudades latinoamericanas que han logrado posicionar el cambio climático en su agenda de política pública.....	135
5.2 Entorno nacional en el cual se dio el posicionamiento del cambio climático en la agenda local .....	152
5.3 Entorno local en el cual se dio el posicionamiento del cambio climático en la agenda local .....	165
Conclusiones.....	175
<b>Capítulo 6.....</b>	<b>176</b>
<b>Process tracing del posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública de la ciudad de Quito.....</b>	<b>176</b>

6.1 Proceso para la recopilación de la información con la que se lleva a cabo el process tracing .....	176
6.2 El inicio del tratamiento de los temas ambientales en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).....	180
6.3 Abriendo la caja negra del caso de estudio.....	182
6.3.1 Detonante: La dinámica del proceso político y la organización de las fuerzas políticas .....	183
6.3.2 Corriente de los problemas: El cambio climático es reconocido como un problema público en Quito.....	188
6.3.3 Corriente de las soluciones: Se busca apoyo para definir las medidas locales que permiten atender el cambio climático .....	192
6.3.4 Corriente de la política: se logra el apoyo político para que se atienda el cambio climático.....	198
O2E3: Actores exógenos al gobierno apoyan la necesidad de trabajar en cambio .....	200
6.3.5 Producto: El tiempo ha llegado, la apertura de la ventana de oportunidad permite que el cambio climático se posicione en la agenda de política pública .....	207
6.4 Valoración de evidencia empírica y confianza posterior.....	214
6.5 Análisis de los hallazgos.....	216
<b>Conclusiones, contribuciones y agenda de investigación .....</b>	<b>218</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>234</b>
<b>Lista de siglas.....</b>	<b>270</b>
<b>Lista de referencias .....</b>	<b>275</b>

## Lista de ilustraciones y tablas

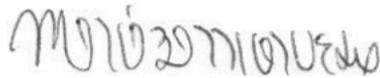
Figura 1.1: Relación causal teórica – apertura de la ventana de oportunidad en la corriente de la política.....	80
Figura 1.2: Relación causal teórica – apertura de la ventana de oportunidad en la corriente de los problemas.....	81
Figura 4.1: Población y crecimiento poblacional anual de los países latinoamericanos	137
Figura 4.2: Densidad poblacional (habitantes/km <sup>2</sup> ) de los países latinoamericanos, datos estimados al año 2016 .....	138
Figura 4.3: Emisiones de CO2 (kt) de los países de la región latinoamericana. Período 2010-2014.....	139
Figura 4.4: Emisiones per cápita de GEI de los países .....	140
Figura 4.5: Emisiones de GEI per cápita, por tipo de gases, de los países latinoamericanos priorizados. Año 2005.....	141
Figura 4.6: Distribución porcentual de la población urbana – rural en los países latinoamericanos, año 2016.....	142
Figura 4.7: Tasa anual de crecimiento de la población urbana (período 2010-2016) de los países megadiversos y más vulnerables a la variabilidad climática.....	143
Figura 4.8: Población de las ciudades capitales y porcentaje de la población de la ciudad con respecto a la población urbana. ....	144
Figura 4.9: Población de las ciudades capitales y porcentaje de la población de la ciudad con respecto a la población urbana. ....	144
Tabla 1.1: Aportes teóricos al debate sobre la agenda de política pública	22
Tabla 2.1: Tipología de las pruebas .....	89
Tabla 3.1: Aportes de los estudios empíricos realizados aplicando el MSF a nivel ambiental y local para la operativización del mecanismo causal.....	120
Tabla 4.1: Membresía de las ciudades latinoamericanas a las principales redes globales que trabajan en temas de cambio climático .....	148
Tabla 4.2: Rol de liderazgo ejercido por las ciudades latinoamericanas en las principales redes globales que trabajan en temas de cambio climático .....	151
Tabla 6.1: Fuentes de información empleadas para verificar evidencia en los observables empíricos .....	178
Tabla 6.2: Análisis bayesiano.....	216

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

Yo, María de los Ángeles Barrionuevo Mora, autora de la tesis titulada “La adopción de la agenda de política pública ambiental urbana: el caso de la agenda de cambio climático en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas 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 Commons3.0 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, mayo de 2020



---

María de los Ángeles Barrionuevo Mora

## Resumen

La evidencia científica sobre el cambio climático respalda la necesidad de actuar a nivel de las ciudades para, través de la política pública, disminuir la vulnerabilidad, incrementar la resiliencia climática y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En las últimas décadas los gobiernos locales han firmado acuerdos y compromisos a nivel internacional para enfrentar el cambio climático, proponer acciones concretas para mitigar las emisiones de GEI y adaptarse a los retos que deberán enfrentar, sin embargo, el avance de las ciudades es heterogéneo. A nivel internacional Quito, capital del Ecuador, resalta como una de las ciudades que ha asumido el liderazgo en la planificación climática considerándolo como un eje central de las acciones que desarrolla. A través de la aplicación del marco analítico de las corrientes múltiples, planteado por Kingdon (1984) se ha formulado un mecanismo causal que permite comprender cómo se dio el proceso del posicionamiento del tema en la agenda de política pública a partir de la fusión de la corriente de los problemas, de las soluciones y de la política a través del accionar de un emprendedor de la política. La evidencia recabada permitió confirmar la certeza del mecanismo planteado. De igual manera, a partir del caso de estudio se pudo establecer que el emprendedor de la política fue el Alcalde de la ciudad. Cada uno de los Alcaldes que, desde el año 2000 han sido electos, han liderado el proceso e impulsado el trabajo a nivel político logrando, a partir de ello, el apoyo de organismos de cooperación y multilateral. La consistencia de trabajo en la temática, así como los avances que la ciudad ha demostrado en su abordaje, se debe en gran medida al impulso que han dado dos equipos de trabajo a nivel de la institución. El primer grupo que resalta es la Dirección de Cambio Climático, que se ha ido consolidado técnicamente y que ha logrado incidir para que el tema sea priorizado tanto por las autoridades de la Secretaría de Ambiente y de la alcaldía. El segundo equipo de trabajo es el de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Alcaldía que ha identificado los espacios para que la ciudad se posicione y tenga contacto con redes internacionales a través de una activa presencia de las mayores autoridades de la ciudad en eventos, congresos y espacios políticos. Se ha logrado determinar que los elementos relevantes del marco analítico son necesarios para el posicionamiento de un tema en la agenda de política pública pero que es el nivel de compromiso del emprendedor de la política y de la fortaleza técnica del equipo vinculado con el trabajo en la temática lo que impulsó el posicionamiento del tema en la agenda de política pública de la ciudad.

## **Agradecimientos**

A mis amigos y colegas, con quienes pude debatir y aprender, por haberme acompañado de diferentes maneras durante esta etapa de vida, gracias por haberle dado sentido a este proceso.

A FLACSO y su equipo docente y administrativo especialmente, a mi director y co-director de tesis por el proceso enseñanza-aprendizaje del cual fui parte.

A la Secretaría de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en especial a la Dirección de Cambio Climático por su apertura y generosidad con la información entregada.

## Introducción

El cambio climático ha sido reconocido como una de las mayores amenazas que la humanidad deberá enfrentar en los próximos años. La evidencia científica muestra que es necesario tomar acciones inmediatas para reducir los impactos negativos que de este se pueden derivar y por ello la planificación climática debe ser asumida como una prioridad desde la política pública. Aunque el abordaje de la temática ha sido priorizado a nivel nacional, en los últimos años se ha reconocido que es a nivel de las ciudades en las que mayores resultados se puede alcanzar dado que, es en este espacio territorial en el que mayor nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se producen.

Varias son las ciudades que a nivel mundial empezaron a involucrarse en la temática y algunas han demostrado su liderazgo y capacidad de respuesta frente al proceso. Entre estas ciudades resalta Quito, que ha llegado a ser considerada como una de las 90 ciudades a nivel mundial que ha tomado el liderazgo de hacer frente al cambio climático pues pertenece a los puestos directivos de las redes más importantes especializadas en cambio climático a nivel local. Comprender entonces, cómo se dio el proceso para que esta ciudad haya llegado a posicionar el cambio climático en su agenda de política pública se vuelve un tema de interés no sólo académico, ya que a partir de la reflexión sobre el caso de estudio se pueden extraer lecciones aprendidas, así como identificar factores que deben ser considerados relevantes para promover esta temática sea reconocido como una prioridad en las agendas de otras ciudades.

El trabajo se ha adscrito al marco analítico de Kingdon (1984), quien refirió la fijación de un tema en la agenda responde a la presencia de ciertos elementos que propician dicho posicionamiento. La presencia de la corriente de los problemas, de las soluciones, así como de la corriente política abren una ventana de oportunidad para que un tema se posicione en la agenda, a partir del accionar que realiza un emprendedor de la política.

La investigación se ha centrado en un caso de estudio, la ciudad de Quito, la cual resulta un caso relevante de análisis pues ha logrado ser reconocida por su trabajo en la temática de cambio climático llegando, inclusive a estar considerada dentro de las 90 ciudades líderes en atender el cambio climático a nivel mundial. Adicionalmente, Quito pertenece al directorio de las 4 mayores redes internacionales que trabajan en temas de cambio climático a nivel de ciudades, espacios a los que se accede a través de la postulación de la ciudad y cuando esta es

revisada y aprobada por un directorio, sobre la base de los avances y trabajo realizado por la ciudad, avalan el proceso que la ciudad ha realizado, la aceptan de ser el caso, y se generan compromisos para continuar con el trabajo.

La aplicación del mecanismo causal en el caso de estudio permitió identificar la evidencia que sustentó la presencia del mecanismo y definir los factores que más han incidido. Dado que es clave comprender cuál es el rol, que en este proceso cumple el emprendedor de la política, identificar quién actuó de esta manera, es fundamental. En el caso de estudio se identificó que no hubo un único emprendedor de la política, sin embargo, lo que se volvió consisten a lo largo del mecanismo fue que quien ejercía el rol que el Alcalde de la Ciudad fue quien permitió posicionar el tema en espacios internacionales. Desde la Alcaldía del Paco Moncayo Gallegos, el cambio climático tomó relevancia, pero es con la Alcaldía de Augusto Barrea Guarderas que los primeros documentos referentes a la agenda fueron producidos y, en la Alcaldía de Mauricio Rodas Espinel el proceso se posicionamiento de la ciudad en espacios internacionales fue potencializado. A nivel institucional se debe establecer la presencia de otros actores que aportaron a los resultados del emprendedor de la política y que, sin el perfil político sino más bien técnico han incidido en el posicionamiento del tema en la agenda. Los funcionarios responsables técnicamente de la temática, así como quienes promueven los procesos de relacionamiento internacional de la institución son quienes han permitido el tema sea debatido y que el proceso de la ciudad sea retroalimentado desde otros espacios y visiones y que, a partir de ello, se fortalezca el accionar de las autoridades en la temática y la identificación de la ciudad como un referente nacional e internacional.

El proceso causal demostró además que se produce un efecto potencializado en cada una de las partes del mecanismo, es decir, el proceso de definición de agenda fue tomando fuerza en la medida el mecanismo avanzaba de manera que, en cada etapa, la evidencia estaba constituida por más factores observables que no observables.

Otro de los hallazgos relevantes del estudio de caso es que la agenda de política pública de cambio climático se vuelve evidente a partir los documentos publicados en los últimos años. No obstante, es un proceso que se ha ido fortaleciendo a partir de los estudios y asesoría internacional que se ha recibido y que impulsaron la publicación de los documentos por parte de la institución.

El cuerpo de esta tesis está constituido por cinco capítulos. En la primera sección de la investigación, a manera de presentación, se revela al problema público y a la agenda de política pública como área de especialización. En esta sección se hace hincapié en la importancia que estos temas han ido adquiriendo para el análisis de la política pública en los últimos años y que han dado paso a una investigación temática especializada sobre la agenda local y la temática ambiental. En cumplimiento a los objetivos de la investigación, se realizó un recorrido a través de los principales aportes académicos que han referido al posicionamiento de los temas en la agenda, en las áreas de interés. El debate teórico permitió ubicar al marco analítico de las corrientes múltiples (MSF) como aquel que sería considerado como referente para la investigación.

El primer capítulo presenta una revisión a profundidad del MSF, marco analítico al que se ancla la investigación. El MSF es reconocido académicamente como uno de los marcos más relevantes para el estudio de las políticas públicas. Este establece la presencia de tres corrientes: problemas, soluciones y política que, al fusionarse, promueven la apertura de una ventana de oportunidad para permite un tema se posicione en la agenda de política pública. El MSF revela la importancia que tiene para el proceso de la fusión de las corrientes el emprendedor de la política y reconoce la importancia que tienen tanto de los elementos observables como de los no observables para el posicionamiento de un tema en la agenda. La revisión de la literatura también permitió definir las limitaciones del marco, así como el aporte que este estudio ofrece al campo académico. A fin de comprender el comportamiento de las corrientes se pudo, a partir de la profundización en el marco analítico, comprender el proceso que estas siguieron.

El segundo capítulo se centra en el aspecto metodológico. Partiendo de un proceso de alineación entre la ontología, epistemología y metodología de investigación se priorizó al process tracing como método de investigación para la investigación. El estudio optó por presentar un mecanismo causal que permita confirmar el MSF y que, a partir de un análisis bayesiano realizado a la evidencia identificada, permita incrementar el nivel de certeza de la presencia y cumplimiento del mecanismo hipotetizado.

El tercer capítulo sitúa el objeto de estudio y lo analiza temáticamente. Desde una exploración conceptual del cambio climático el lector vislumbra la importancia de su abordaje en la política pública a nivel local. Parte fundamental del capítulo es situar el trabajo en el marco de

investigaciones existentes en el campo de las Políticas Públicas desde un enfoque temático y anclado al referente analítico se concluye este capítulo con el planteamiento de un mecanismo causal teorizado, así como de las manifestaciones empíricas que se esperarían encontrar en un caso de estudio para confirmar el proceso causal considerando la evidencia empírica de otros casos de estudio y los planteamientos del MSF.

El cuarto capítulo permitió, a partir de la contextualización temática, elegir el caso de estudio más idóneo en el cual aplicar el mecanismo causal teorizado. Este capítulo se centra en la contextualización temática del caso de estudio. A partir de la operacionalización del mecanismo causal se definieron atributos conceptuales que llevaron a elegir al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) como el municipio a investigar. Adicionalmente se realiza un recorrido histórico en el que se evidencia el trabajo que se ha realizado en cambio climático a nivel nacional y local y a partir de ello analizar los factores que incidieron en el posicionamiento de la temática a nivel local.

El último capítulo corresponde al estudio de un process tracing de confirmación de teoría realizado en Quito. En este capítulo se indaga el proceso causal del caso de estudio que permite determinar la manera en la cual el tema de cambio climático llegó a posicionarse en la agenda de política pública de la ciudad. A partir de la operacionalización del mecanismo se identificaron los observables empíricos y la evidencia del caso de estudio. Mediante técnicas de análisis bayesiano se puso a prueba el mecanismo. El propósito del capítulo es confirmar en el caso de estudio el proceso causal teorizado y, a partir de ello, profundizar en las dimensiones y factores empíricos que permiten aportar a la comprensión empírica del marco analítico y de sus principales categorías conceptuales.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la tesis. En esta sección se definen los elementos más relevantes del análisis empírico-analítico, así como los principales hallazgos de la investigación realizada. Adicionalmente, se enfatiza en aquellos aspectos que permiten plantear nuevos interrogantes y fortalecer líneas de investigación a futuro.

## Capítulo 1

### Presentación de la investigación

El surgimiento de la política pública como disciplina de estudio nace de la necesidad de comprender la naturaleza del Estado, entender cómo se relaciona con la sociedad y la forma en que este interviene para la resolución de los problemas públicos. Aunque existen múltiples definiciones para la política pública, una de las concepciones más simples es la de Dye (2008, 1) quien establece que es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”; esta propuesta se complementa con la de Dubnick (1983, 7) para quien la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (*issue*)”.

Al hacer alusión a estos planteamientos, surge el interés de comprender qué es lo que motiva el accionar de los gobiernos y cómo se da el proceso de decisión gubernamental en el cual los problemas llegan a ser abordados desde la política pública. Una de las alternativas para profundizar en este análisis es recurrir a la tipología del ciclo de la política pública. Esta refiere un enfoque secuencial en el cual se analizan las diferentes etapas que permiten la construcción e implementación de una política pública. En la primera etapa del ciclo se construye la agenda de política pública a partir de una condición que escala para ser reconocida como un problema que captura la atención del sector público y que llega a ser posicionado en la agenda (Lasswell, 1956; Jones 1970). Indagar acerca de la definición de la agenda de política pública es un elemento crucial para la reflexión, pues es el momento decisivo en el que un asunto deja de ser condición para convertirse ya no sólo en un tema de interés público, sino que llega a ser atendido a través de la política pública. No obstante, en un entorno de necesidades múltiples y complejas, en el cual no todos los problemas pueden ser resueltos ni tampoco se pueden intentar todas las alternativas para resolverlos (Hilgartner y Bosk 1988 en Fischer, Miller y Sidney 2007, 63), resulta de gran interés comprender los factores que inciden para que un tema llegue a posicionarse en la agenda de política pública.

El dilema teórico planteado es el que direcciona esta investigación. Reconociendo que no todos los temas son tomados en cuenta en la agenda de política pública, para comprender por qué ciertos temas son priorizados en la agenda, no sólo es necesario identificar los factores que inciden sino también el proceso que estos siguen. Al comprender cuáles fueron los temas que se posicionaron se puede entender el ‘qué’ de la política pública y, dado que ningún actor

individual o institucional puede controlar todo el proceso de la agenda, al estudiar el rol de los actores que intervienen en este proceso, así como su impacto, se devela el 'quién' de la política pública. Finalmente, al entender la manera en la cual ciertos temas se impusieron sobre otros se entiende el 'cómo' de la política pública (Green-Pedersen y Walgrave 2014, 4). Por lo tanto, esta investigación permite cubrir tres aristas que son básicas para la comprensión del quehacer de la política pública.

Para el estudio se empleó como referente el marco analítico de las corrientes múltiples (MSF) planteado por Kingdon (1984) quien plantea un tema llega a posicionarse en la agenda política pública cuando se abre una ventana de oportunidad al confluir las corrientes de los problemas, de las soluciones y la corriente política. A fin de entender el comportamiento de dichas corrientes se empleó como un método de análisis el process tracing el cual permite rastrear el proceso que las corrientes siguieron en un caso de estudio dado, para que se abra la ventana de oportunidad que permitió posicionar el tema en la agenda. El marco analítico y el método de análisis han permitido no sólo definir el proceso seguido sino los factores que intervinieron para que se logre el posicionamiento de un tema en la agenda pública.

El objeto de esta investigación es el cambio climático y el camino que se ha seguido para que este llegue a ser reconocido como un problema público que requiere ser atendido desde lo local. Aunque la discusión sobre el tema de cambio climático comenzó a posicionarse a partir de la década de los 70's a nivel internacional y se empezó a desarrollar la institucionalidad para atenderlo, es recién en la década de los 90's cuando comenzaron a diseñarse políticas públicas que respondían a esta problemática. A partir del impulso de la Agenda Local 21 en el marco de la Conferencia de Río en 1992 se reconoció la necesidad de involucrar a los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático y para ello se promovió la creación de redes, sin embargo, pocos fueron los avances reales en este proceso. Desde el año 2000 se dio un nuevo impulso al involucramiento de los gobiernos locales en la atención del cambio climático el cual priorizó la cooperación internacional entre ciudades para generar alianzas y promover el desarrollo de capacidades locales, no obstante, el accionar local fue heterogéneo. A partir de la firma del Acuerdo de París en el año 2015 y de la Fecha Límite 2020 (Deadline2020) se definió una ruta que las ciudades debían seguir para poder cumplir con los objetivos del Acuerdo. Lastimosamente, son aún pocas las ciudades que han asumido estos compromisos aún y es por ello que la investigación develó la necesidad de reflexionar, en una ciudad que se ha involucrado en este proceso, acerca de los factores que han incidido para el

posicionamiento de los temas de cambio climático en las políticas públicas locales y a partir de ello aportar para que más ciudades y gobiernos locales se comprometan en impulsar acciones que aporten en la lucha contra el cambio climático.

La investigación se centró en la ciudad de Quito, capital del Ecuador. Quito no sólo es considerada como ciudad líder a nivel nacional por sus políticas ambientales, sino que ha llegado a ser reconocida como una de las ciudades de Latinoamérica más comprometidas en enfrentar el cambio climático. Los representantes políticos de la ciudad han llegado, inclusive, a ocupar roles directivos en las principales redes internacionales que trabajan en cambio climático a nivel de ciudades. El caso seleccionado permitió identificar los factores que incidieron para que el tema de cambio climático sea reconocido como un problema público, que llegue a ser priorizado en la agenda de política pública y que a partir de ello se implementen acciones a nivel del gobierno de la ciudad. Considerando las particularidades de cada ciudad y reconociendo que no todas se enfrentan a un proceso homogéneo para la construcción de dicha política y que, por lo tanto, no se puede establecer un camino único a seguir para posicionar el tema en otras ciudades, el interés de esta investigación no es plantear un proceso a replicar si se busca posicionar el tema en la agenda de política pública de otras ciudades sino el identificar los factores que mayor incidencia han tenido en el caso de estudio a fin de que no sean omitidos en las reflexiones e iniciativas que se impulsen en otros espacios esperando así, coadyuvar para que nuevos gobiernos locales aborden el cambio climático como un problema público.

### **1.1. Propuestas teóricas y analíticas que han convertido al estudio de la agenda de política pública en un área de especialización**

A fin de realizar un acercamiento a los elementos macro teóricos que motivaron la investigación, la literatura fue organizada para realizar una inmersión conceptual al ciclo de la política pública y a partir de este a dos términos que son preponderantes para la investigación: problema público y agenda de política pública. Posteriormente, se exponen los abordajes teóricos más relevantes con respecto a la adopción y cambio de dicha agenda y que permitieron asumir aquel con el que se aborda la problemática de investigación.

La agenda de política pública se conceptualiza como “una colección de problemas, comprensión de las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de un problema público que capturan la atención de los miembros del sector público y de sus funcionarios” (Fischer,

Miller y Sidney 2007, 63) así como de “las personas fuera del gobierno cercanas a dichos funcionarios, [que] están prestando seriamente atención en un tiempo determinado” (Kingdon 2003, 3). Para comprender el posicionamiento de los temas en la agenda es necesario primero referirse al “ciclo de la política pública”, una herramienta analítica propuesta por Lasswell (1956) y desarrollada por Jones (1970) que plantea un enfoque secuencial en las políticas públicas, poniendo de manifiesto una lógica que supone el paso a través de diversas etapas permiten la comprensión del proceso de la política. La serie de fases empieza con la definición y adopción de la agenda se ubica como la primera etapa del ciclo (Green-Pedersen y Mortensen 2013, 167). Aunque el enfoque secuencial puede ser criticado pues el que hacer de la política pública no es lineal<sup>1</sup>, la utilidad de este reside en la facilidad, en términos académicos, de concentrar el análisis en la etapa en la cual se reconoce un problema como público y partir de este se pueden proponer soluciones apropiadas, es decir, diseñar e implementar correctamente una política pública.

Un elemento que resalta es que no toda situación o condición se convierte en un problema público y por ello, remitirse al momento en el que nace un problema público implica comprender también el contexto del análisis de política. A pesar de que el entendimiento del problema como un proceso político no ha capturado tanta atención por parte de los analistas teóricos, diferentes propuestas se han dado con respecto a su conceptualización. Por ello es relevante referirse a las posiciones más relevantes que se han asumido desde diversos marcos cognitivos.

El abordaje sociológico plantea que los problemas pueden ser analizados a partir de una perspectiva funcionalista en la cual la desorganización social produce un comportamiento desviante entre los objetivos individuales y los sociales y, cuando hay un acuerdo sobre los temas problemáticos, surge un problema público. Esto lleva a establecer que, cuando los problemas son fundados objetivamente, se los considera como latentes y pueden ser categorizados como falsos si son subjetivamente determinados (Merton, 1961 en Cefai 1996,43).

---

<sup>1</sup> El debate en relación al ciclo de la políticas públicas invitó a desarrollar modelos explicativos alternativos como el ACF planteado por Sabatier (1988) o la propuesta de los referenciales de políticas de Jobert y Muller (1987) y Muller (2002) que desde un enfoque cognitivista incluyen elementos subjetivos al modelo y consideran con más incidencia al rol de los actores a través de sus intereses, ideas e instituciones (André-Nöel 2014)

Desde el enfoque pragmático, un tema es considerado problemático cuando es fruto de las vivencias y la experiencia personal de los individuos. Fuller y Meyers (1941 en Cefai 1996,43) propusieron que los problemas se definen desde el enfoque de los conflictos de los valores en el que estos actúan como fuerzas que se pueden contradecir o inclusive anular cuando se produce una trasgresión social. Becker (1966 en Cefai 1996,43) complementó este planteamiento y postuló la teoría del interaccionismo simbólico en la cual se sostiene que, para que se produzca una trasgresión social, se debe generar una desviación de las normas establecidas por la sociedad y esto genera que los problemas que deben ser atendidos se definan en función de las desviaciones que se evidencian. Zittoum (2016,18) haciendo énfasis en este enfoque establece que son las “operaciones cognitivas y discursivas micro que realizan los actores en su labor de análisis [lo] que les permite asociar una solución a un problema”. Así, se plantea que generalmente las soluciones no existen independientes de los problemas puesto que son los problemas los que se transforman en una solución y que los dos se acoplan cuando las soluciones se asocian a nuevos problemas (Zittoum 2016,21).

El enfoque de la elección racional (*rational choice*), que surgió de la propuesta que Arrow realizó desde la escuela neo clásica de la Economía, establece que los actores son racionales y capaces de ordenar y agregar sus preferencias individuales para definir sus preferencias colectivas. Cuando este postulado fue trasladado a las ciencias políticas, la Escuela de la Elección Pública (Public Choice) estableció que el proceso de elección de los individuos en el sistema político responde a un comportamiento similar al de los agentes de mercado, es decir, bajo una lógica de intereses particulares con un enfoque estratégico o de maximización en el que las alternativas son jerarquizadas. En ese sentido, elegir racionalmente implica seleccionar la opción que conviene a los intereses o que maximiza los valores de quien toma la decisión. Simon (1958) aportó a este debate sugiriendo que una decisión es una elección entre alternativas que responde a un criterio de racionalidad limitada y desde esta perspectiva, el objetivo del proceso de elección no es maximizar sino alcanzar el mejor nivel posible. Este principio también puede ser aplicado a la definición y selección de los problemas, aunque se debe recalcar que Simon (1997) planteó que los problemas públicos son muy complejos y que los individuos deben adaptarse al conocimiento imperfecto si buscan resolver dichos problemas.

El análisis desde el enfoque institucional enfatiza en la manera en la cual los modelos institucionales permiten la acción. Desde el enfoque del institucionalismo sociológico, en los

procesos de formulación de políticas, los actores replican modelos de organización colectivamente sancionados como apropiados y legítimos (March y Olsen, 1984, 1989; Powell y Dimaggio, 1991). Desde la visión del construccionismo social impulsado por Berger y Luckmann (1986) los individuos, de forma personal o colectiva, definen los problemas en función de sus intereses. En ese contexto, la realidad y los problemas que establecen los individuos son construidos a través de su relación con el mundo y son resultado de “la influencia de las relaciones sociales que el sujeto posee cuando lleva a cabo la acción constructiva” (López-Silva 2013). La construcción de intereses responde a contextos sociales, políticos y económicos y es por ello que Saurugger (2016, 133) establece que varios han sido quienes han estudiado el problema público desde esta visión, entre los cuales menciona a Checkel, 1993; Hall, 1993; McNamara, 1998; Berman, 1998; Fischer, 2003; Parsons, 2003, 2010; Abdelal et al., 2010; y, Beland, 2015.

En esta línea está la propuesta de Baumgartner y Jones (1993) quienes introdujeron la idea de los monopolios de política, concepto que hace referencia al hecho de que un grupo específico de actores gana el control de interpretar un problema así como la manera en que debe ser abordado, los cuales ejercen presión a los tomadores de decisión o de la movilización social. Estos planteamientos además sugieren que la definición de los problemas se relaciona con las narrativas y la simbología y, a través de ello, convocan a una reflexión en la que se llega a concluir que “en muy pocas ocasiones [los temas] son incluidos o no en la agenda sin que se haya producido un cambio significativo en la manera en que estos son comprendidos” (Baumgartner, Green-Pedersen y Jones 2006, 260).

Por su parte, Cobb y Ross (1997, 16-17) aludieron a la importancia de los valores culturales para determinar los temas que capturan la atención. Así, los temas que se adoptan en la agenda no sólo responden a un problema de recursos sino cómo estos son empleados para definir los problemas en un contexto cultural determinado.

Adicionalmente en su propuesta plantean que para que un tema sea abordado en la agenda de política pública enfrenta dos barreras producto del posicionamiento de intereses: el bloqueo de servidores públicos que consideran que los temas son excesivamente complejos y optan por generar un efecto político negativo, así como el ataque de aquellas personas que sienten que sus intereses son afectados por la propuesta.

Bardach (1993, 223) planteó que los problemas tienen su origen en los sentimientos y por ello es necesario aclarar hacia dónde operan pues si un problema es una condición que afecta a la sociedad es necesario poder descifrarlo de una manera imparcial a través del desempaque de los asuntos (*to unpack the issue*). No obstante, este proceso debe ser adecuadamente realizado pues se pueden generar tensiones por la interpretación que el analista le da al tema y la posibilidad de que la sociedad considere se ha generado una tergiversación en su definición (Bardach 1993, 227).

En otra línea resalta la propuesta de McCombs y Shaw (1972) quienes se concentraron en analizar el nivel de influencia de los medios de comunicación en la construcción de los problemas de la agenda (*agenda-setting power*) y en la capacidad de influencia que estos ejercen en la opinión pública. Su planteamiento es que los medios no sólo entregan información, sino que la filtran y en su difusión priorizan ciertos temas. Aunque no tienen el poder de decir a las personas qué pensar, sí pueden canalizar la atención e influir en los temas en los que deben pensar (McCombs y Shaw 1993). Posteriormente McCombs (2005, 544) perfeccionó este planteamiento y sugirió que los temas ganan importancia en la agenda pública a partir del análisis del nivel, la frecuencia y la temporalidad con la que las personas han estado expuestas a ellos.

Lo referido previamente permite evidenciar que el proceso del qué hacer de la política es complejo y que son varios los elementos que explican la formulación de un problema como público. Los enfoques descritos refieren que es indiscutible que el entorno y las relaciones sociales inciden en la manera en la cual los individuos definen de forma individual o colectiva los problemas. Sin embargo, es necesario resaltar la importancia que tiene en este proceso la comprensión e interpretación del problema como tal y es por ello que la manera en la cual se recibe la información es un factor que debe ser considerado ya que esto es lo que permite una condición escale hasta llegar a ser un problema público o un *issue* de política pública que puede ser reconocido en la agenda de política pública.

La comprensión de la dinámica con la que una situación problemática pasa a ser definida como un problema público y es incorporada en la agenda de política pública es lo que permite responder a la interrogante planteada por Lasswell “¿quién consigue qué y cómo?” (G. Fontaine 2015, 34). Dado que “la inclusión de un problema en la agenda gubernamental es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política

pública que intente darle solución” (Montecinos 2007, 328) es necesario comprender cómo se produce dicho escalamiento. El proceso de adopción de los temas en la agenda no se genera espontáneamente, por ello, en la siguiente sección se profundizará en los planteamientos teóricos y analíticos que han buscado comprender la manera por la cual un tema llega a posicionarse como materia de preocupación pública.

Empezar el proceso investigativo requiere analizar el cuerpo de proposiciones que han buscado definir la agenda de política pública. El analizar lo que diversos autores conocen sobre el tema de estudio o la manera en la cual el tema de investigación fue abordado previamente, permite definir la teoría sobre la que se fundamentará la investigación y considerar aquella explicación que sea de interés profundizar. Green-Pedersen (2015, 357) planteó que, en las ciencias políticas, los primeros aportes teóricos con respecto a la definición de la agenda fueron el libro de Schattschneider (1960) titulado ‘Las personas semi soberanas: Un vistazo realista de la democracia en América’ (*The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*) y la obra de Bachrach y Baratz (1962) ‘Las dos caras del poder’ (*Two Faces of power*). Estas obras permitieron el desarrollo de la especialización y su florecimiento en los últimos 15 a 20 años (Green-Pedersen 2015, 357).

Schattschneider (1960) estableció que la democracia es un sistema político en el que los líderes y las organizaciones compiten para definir las alternativas de política pública. El autor reconoció el vínculo entre el conflicto social, la creación de los temas y la respuesta gubernamental. A partir de ello sentó el precedente para estudiar la agenda. Planteó que el tratamiento de la agenda política es un tema fundamental para el proceso político, aunque su abordaje se centró más en los problemas que quedan fuera de esta. Es a partir de la década de los 70’ que Schattschneider empezó a investigar empíricamente los temas que reciben o no la atención política a través de lo que él denominó el sesgo de movilización (*mobilization of bias*). Por medio de este concepto refirió que las instituciones pueden ejercer un sesgo en la participación relacionado con los desbalances de poder, así como con la capacidad de organización y el nivel en el cual la audiencia se siente involucrada. En este escenario, el perdedor quiere expandir el conflicto involucrando a la audiencia en tanto que el ganador prefiere aislar a su oponente (Cairney 2012, 54). A partir de los hallazgos de Schattschneider, Walker (1977) realizó uno de los primeros estudios estadísticos considerando como objeto de estudio la agenda del senado de Estados Unidos. Los resultados revelaron una correlación

entre los temas que capturan la atención y que son discutidos con respecto a aquellos que son realmente incorporados en la agenda del Senado.

El enfoque pluralista propuesto en el estudio de Dahl (1961) titulado *¿Quién Gobierna? Democracia y Poder en una ciudad Americana (Who Governs?: Democracy and Power in an American City)* mostró el rol del poder político y la representación política en un estudio de caso realizado en Connecticut (Estados Unidos) a partir del cual centró el análisis en el proceso de selección y control de las alternativas. Esta propuesta fue criticada por Bachrach y Baratz (1962) quienes, en su libro, realizaron un análisis de las caras del poder y establecieron que la primera de ellas es la autoridad pues es quien elige entre alternativas mientras que la segunda corresponde a la habilidad de controlar dichas alternativas. La propuesta de estos autores permitió incorporar las dos caras del poder: la del decidor político, que elige entre alternativas, y la de las personas opositoras con capacidad de controlar dichas alternativas y capaces de influir para que los actores posicionen los temas de interés. Dos décadas después, Gaventa (1980) complementó la propuesta de Bachrach y Baratz al introducir una nueva dimensión de poder y planteó la existencia de un cubo de poder tridimensional formado por la manera en la que se manifiesta el poder; el espacio donde se ejerce el poder; y, los niveles en los que se toman las decisiones y se ejerce la autoridad.

La visión empírica del proceso de adopción de la agenda fue propuesta por Cobb y Elder (1972, 1983) quienes son considerados los pioneros en cuanto al análisis de las condiciones de inscripción en la agenda. Ellos dieron paso al tratamiento del tema en su libro *‘Participación en la Política de América’ (Participation in American Politics)* publicado en 1972 y en el cual plantearon un cuestionamiento básico: *¿Qué es una agenda?* Aunque no se puede, bajo ninguna circunstancia, plantear que son los primeros en usar el término es necesario resaltar su aporte en sistematizar su concepto. Los autores, a fin de aportar a su definición, propusieron distinguir entre la agenda sistémica –aquella que es discutida por la sociedad y captura la atención gubernamental- y la institucional –la que se presenta públicamente a los hacedores de política para su acción. Esta categorización permitió que, posteriormente, otros autores abrieran el abanico de clasificación conceptual de la agenda<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Considerando la propuesta de Cobb y Elder (1972, 1982) Birkman (2011, 171) refieren cuatro tipos de agenda según su generalidad y especificidad. Este autor propone la existencia de una agenda universal –conjunto de todos los posibles temas que pueden ser discutidos en una sociedad-; una agenda sistémica –el conjunto de temas que son percibidos por la sociedad como merecedores de la atención pública-; la agenda institucional –lista de temas que son considerados activa y seriamente por

Cobb y Elder (1983) realizaron un primer estudio empírico acerca del proceso de construcción de la agenda (*agenda-building*) en el cual refirieron una relación entre la expansión de un tema y la existencia de un conflicto así como la necesidad de que exista una iniciativa en la que los grupos ciudadanos ganen respaldo para que los temas sean incorporados en la agenda, que las autoridades públicas planteen las iniciativas pues son las responsables de tomar acciones, o que la propuesta provenga de actores cercanos al gobierno, quienes pueden presentar el problema en un lenguaje adecuado para que sea comprendido por la autoridad pública. Cobb y Elder (1983) hicieron énfasis en la naturaleza construida de los temas sociales y en la realidad preconcebida y consideraron a la definición del problema como un tema de conflicto entre actores de política rivales que delinean la solución a ofrecer. Los autores enfatizaron que, cuando un problema está bien definido, las soluciones más acertadas son ubicadas. Aportando a la discusión acerca de la importancia que tiene la definición del problema para la agenda, en el documento titulado ‘El uso político de los símbolos’ (*The Political Uses of Symbols*) Elder y Cobb (1983) focalizaron su análisis en los símbolos y su importancia para la expansión o contracción de la atención y propusieron que los aspectos cognitivos se conjugan con los afectivos para otorgarle una dimensión simbólica.

Asumiendo la propuesta de Cobb y Elder (1972,1983) y, en busca de ampliarla, surgió el marco analítico de las corrientes múltiples (MSF por sus siglas en inglés *Multiple Streams Framework*) desarrollado por Kingdon (2014 [1995]) en el libro ‘Agendas, alternativas y políticas públicas’ (*Agendas, Alternatives and Public Policies*). A partir de un análisis realizado sobre las políticas de transporte y salud, el autor buscaba comprender la manera en la cual los temas son incorporados en la agenda. A fin de explicar la dinámica del cambio el autor planteó que las agendas se transforman permanentemente pero que los cambios dramáticos se producen cuando por un tiempo limitado se abre una ventana de oportunidad al confluir tres corrientes: la de los problemas (*problems*), la de las soluciones (*policy*) y la de las coyunturas políticas (*politics*) (Kingdon, 2014).

---

los tomadores de decisión y en los que los diferentes intereses de los actores entran en una competencia para promover que los temas avancen o no al siguiente nivel de la agenda; y, la agenda de decisión que corresponde a la agenda que permite la operativización de la resolución del problema. Por su parte Kingdon (2003, 3-4) diferencia entre la agenda de gobierno y la agenda de decisión, la agenda de gobierno son los temas a los que el gobierno y sus actores cercanos establecerán atención en tanto que la agenda de decisión son los temas de la agenda gubernamental sobre los que actúan.

La corriente de los problemas se centra en comprender cómo un problema privado se vuelve público y posteriormente político y al mismo tiempo, en la necesidad de entender las razones y argumentos por los cuales un gobierno prioriza ciertos temas sobre otros. La corriente de las soluciones es una actualización del modelo del tacho de basura (*garbage can*)<sup>3</sup> propuesto por Cohen-March-Olsen (1972, 2011) en el cual se hace referencia a una “sopa primaveral” (*primaveral soup*) en la que diferentes alternativas políticas están presentes y los actores de diferentes grupos tratan de promover. Finalmente, en la corriente de la política se hace énfasis en la necesidad de considerar factores políticos (cambios de administración, re-alineación política, campañas de grupos de interés, resultados electorales, ambiente electoral, entre otros) por su incidencia en la definición de una política.

Según Kingdon (2002), las corrientes tienen una vida por sí mismas y están generalmente desconectadas entre sí. No obstante, en momentos críticos hay la posibilidad de que las corrientes se conecten y se abra una ventana de oportunidad. El hecho de que las tres corrientes se junten requiere de un emprendedor de la política (*policy entrepreneur*) que es un actor individual o corporativo que invierte su tiempo, energía, reputación y dinero y que, a través del uso de una plataforma política, moviliza los problemas de la agenda gubernamental a la de decisión a través de la fusión de las tres corrientes para crear o aprovechar la apertura de una ventana de oportunidad.

El reconocimiento de la importancia del emprendedor de la política fue considerado por otros autores así, haciendo referencia a este, Howlett y Cashore (2009, 36) sostuvieron que el cambio puede ser producto de un shock externo que genera un cambio institucional, redefine la política previa e institucionaliza la nueva política. Subrayaron además que los emprendedores de la política ejercen influencia pues buscan establecer monopolios en ciertas áreas y por ello participan a través de estrategias retóricas y simbólicas, las mismas que influyen en la velocidad del cambio (rápido o lento) y el modo del cambio (incremental o paradigmático).

Aunque no hay un acuerdo común acerca del concepto del emprendedor de la política, Cohen (2016, 182) establece que el término fue asumido desde la economía para hacer referencia a

---

<sup>3</sup> Plantea que las alternativas de solución se generan a partir de situaciones anteriores que fueron descartadas pero que, en una suerte de reciclaje de opciones, algunas pueden aplicarse en el presente producto de fuerzas estructurales y de un contexto que remite a los procesos y experiencias previas.

un individuo que, en un contexto de incertidumbre, buscaba involucrarse en negocios en búsqueda de rentabilidad. Posteriormente, el término fue asumido por otras disciplinas como el de las políticas públicas y es por ello que Cohen (2016, 182) refiere que la literatura lo ha abordado por más de cuatro décadas directamente a través de autores como Dahl (1961); Schneider y Teske (1992) y con variaciones al término como las que hacen referencia al emprendimiento institucional (Campbell, 2004; DiMaggio, 1988), el de los empresarios públicos (DeLeon, 1996; Ostrom, 2005; Schneider, Teske y Mintrom, 1995; Schnellenbach, 2007), emprendedores de políticas (Crow, 2010; John, 2003; Kingdon, 1995 [1984]; Mintrom, 1997), emprendedor social (Leadbeater y Goss, 1999; Mair, Robinson y Hockert, 2006), el liderazgo empresarial (Oliver y Paul-Shaheen, 1997) y el empresario ejecutivo (Roberts y King, 1991). Adicionalmente se ha debatido acerca del rol que este actor desempeña (Baumgartner y Jones, 2009 y Riker, 1986) al vincularse a un modelo de administración pública en el que se debe reinventar su estructura y a partir de ello establecer la noción de "gobierno emprendedor" (Osborne y Gaebler, 1993). Aunque la literatura utiliza diferentes términos para referirse a un mismo fenómeno, un factor común en todos estos es que lo vinculan con un líder político; con un personaje crucial para el cambio; y con alguien que logra un beneficio personal que podría, inclusive, llevar a un beneficio social a través de la reorganización y la mejora de los servicios gubernamentales.

La interpretación del rol de la política también fue asumida desde otros enfoques como el de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework - ACF*) elaborado por Sabatier (1988), Sabatier y Jenkins-Smith (1993) y Sabatier y Weible (2007) así como el de las comunidades epistémicas (*Epistemic Communities Framework - ECF*) propuesto por Alder y Haas (1992) y Haas (1992, 2001 y 2004).

El ACF permite reconocer la importancia que las coaliciones y grupos de movilización pueden tener en la definición de la agenda. Se considera la existencia de coaliciones promotoras mixtas – estatales y no estatales- que se construyen entorno a un marco duro de creencias en función de las que actúan. Por lo tanto, para soportar dicho cambio, se requieren periodos largos de tiempo y de proceso de aprendizaje a nivel técnico –procurando obtener lecciones del pasado- y político - haciendo uso de la experiencia para lograr una postura privilegiada en una coalición.

El ECF por su parte se centra en las redes de individuos, profesionales con experiencia (Haas 1992, 34), que tienen conocimiento profundo sobre un tema y que al confluír crean una comunidad epistémica. Dado el dominio que este grupo tiene sobre un tema específico, su capacidad de incidencia en los tomadores de decisión es alta, esto lo convierte en un vehículo para el desarrollo teórico. Uno de los aspectos relevantes para este marco es que las ideas no se extinguen, sino que la comunidad epistémica ayuda a seleccionar las ideas y, aunque algunas se archivan, esta selección genera un aprendizaje colectivo y permite que el tema de dominio se vaya institucionalizado (Adler y Haas 1992, 372-373). Aportando a este debate, Polsby (1984) propuso el rol de la innovación política y estableció que una nueva idea política surge cuando cambian los elementos rutinarios de la política y hay una crisis que promueve la innovación.

Más allá del debate generado alrededor del emprendedor de la política, el marco analítico de Kingdon (1984) se constituyó en una de las bases intelectuales más referida para el desarrollo de diversos trabajos académicos<sup>4</sup> que buscaron expandir y complementar los elementos esenciales del MSF. Resaltan los aportes de Baumgartner y Jones (1993) quienes, a partir de su libro *Agendas e inestabilidad en la Política Americana (Agendas and Instability in American Politics)*, introdujeron la variable tiempo al enfoque de Kingdon (1984) y procuraron darle mayor rigurosidad metodológica. A través de la perspectiva de largo plazo, los autores refirieron el modelo del equilibrio puntuado (PET por sus siglas en inglés *Punctuated Equilibrium Theory*) el cual parte de la idea de que los procesos políticos son

---

<sup>4</sup> Dada la importancia del marco analítico, se han hecho aportes posteriores al MSF. Entre los más relevantes podemos mencionar el de Michael Howlett (1998) y Howlett, Ramesh y Perl (2009) y el de Zahariadis (2003).

Los hallazgos de Howlett (1998) permitieron determinar la existencia de cuatro tipos diferentes de ventanas: la rutinaria que corresponde a temas institucionalizados que evidencian de forma predecible la apertura de una ventana; la discrecional, en la cual el comportamiento de actores políticos individuales permite que se abra una ventana de forma menos predecible; la de un problema esparcido que es producto de la inclusión de nuevos temas en una ventana ya abierta; y, la del problema aleatorio que se abre de forma impredecible producto de la aleatoriedad o de una crisis. El aporte de Howlett fue definir la frecuencia con que se presentan las tipologías de las ventanas de oportunidad, agregando así una dimensión substantiva al modelo de Kingdon determinando que las ventanas rutinarias ocurren con más frecuencia que las otras lo cual refleja cierto nivel de predicción del cual los hacedores de política y los actores políticos deben ser conscientes si desean influenciar a nivel político. Zahariadis (2003) por su parte expandió el MSF refiriendo que la dinámica del quehacer político se basa en la manipulación así como en los procesos y creencias de que se obtendrá lo que se requiere del proceso político lo cual se conjuga con una visión de la trayectoria de las ideas y de la temporalidad extendida no considerada en el MSF y a partir de ello sugirió la aplicación del marco analítico a todo el proceso de formación de la política y no sólo a la adopción de la agenda (Zahariadis 2007).

normalmente estables, producto de la existencia de monopolios de política<sup>5</sup> que se concentran en un tema y que tienen la capacidad de manejar la información y que inclusive llega a ignorar aquellos temas que no son conveniente para sus intereses. Cuando se empieza a prestar atención a otro problema, tanto a nivel temático como presupuestario, se genera un cambio de política y los monopolios que existían por un largo periodo desaparecen, estos períodos son denominados “puntuaciones”. El planteamiento al que se hace referencia es que no hay un único equilibrio en el tiempo sino que estos equilibrios varían permanentemente<sup>6</sup> debido a la redefinición de los temas producto de los cambios en el encuadre, control y movilización social (Baumgartner, Green-Pedersen y Jones 2008, 5). Haciendo referencia al modelo PET, Olavarria-Gambi (2015, 160) sugirió que el procesamiento de la información del ambiente político es un factor clave para que un tema sea incluido en la agenda pues de esto dependerá el nivel de importancia que le den los actores políticos. Por lo tanto, cuantos más actores del sistema político se involucren en un tema, este puede capturar mayor atención del público y promover el interés para que la gente participe en los debates.

Finalmente, es necesario cerrar este recorrido a través de la literatura especializada en la primera etapa del ciclo de la política pública haciendo referencia al planteamiento de otros autores que se han centrado en el análisis de la agenda y cuyas visiones aportan al debate. Birkland (1997, 11) sugirió la existencia de un conflicto producido por el limitado espacio que existe dentro de la agenda para incorporar todos los temas y considerando un enfoque institucional planteó que la adopción de la agenda es “resultado de una sociedad que actúa a través de instituciones políticas y sociales para definir el significado de los problemas y el rango de una solución aceptable”. Contrario a la propuesta pluralista, Birkman (2011, 169) establecía que ningún actor, institución o sistema tiene la posibilidad de definir todas las alternativas posibles para todos los problemas que se presentan en un momento determinado de tiempo y que se produce una competencia para promover que ciertos temas prevalezcan sobre otros o que algunos no sean incluidos en la agenda. En esta misma tendencia, Rochefort y Donnelly (2013, 187), también contrarios a la propuesta pluralista, resaltaron tres elementos

---

<sup>5</sup> Es necesario resaltar que los monopolios no surgen automáticamente, Baumgartner y Jones manifestaron la influencia de la información a nivel individual e institucional que promueve un problema sea o no atendido, así como a la influencia de la movilización Downsiana la cual plantea que la atención pública a un problema es consecuencia de un ciclo de atención en el cual el público se interesa en un tema y luego este va perdiendo gradualmente atención.

<sup>6</sup> El arreglo institucional, la interacción de los subsistemas de política, así como los procesos culturales e institucionales, son los que permiten reforzar la estabilidad. Por el contrario, la inestabilidad y el cambio se producen cuando fuerzas fuera del subsistema lo movilizan y retan.

que deben ser considerados en el proceso de adopción de la agenda: i) la identificación de los temas que ganan atención sobre otros con los que compiten; ii) la comprensión de la vinculación entre los problemas y las soluciones; y, iii) el reconocimiento de los actores que influyen en la definición de la agenda y la forma en la cual alcanzan su objetivo.

Desde el planteamiento de la escuela organizacional “la formación de la agenda gubernamental ocurre cuando los funcionarios de alto nivel asumen su papel de responsables de la elaboración de las políticas” (Nelson 1993, 109) lo que lleva a pensar que es el Estado quien modela y condiciona las necesidades que deben ser atendidas. Esta escuela plantea que la formación de la agenda se realiza en cuatro fases: i) reconocimiento del asunto, etapa en la cual se establece que el problema puede convertirse en un potencial programa de acción; ii) adopción del asunto, momento en el cual los decisores asumen la resolución de dicho problema como suyo y consideran que es factible responder a este problema; iii) priorización del asunto, etapa de reorganización de la agenda para que los nuevos temas sean incorporados y otros sean desplazados ya sea por eliminación o reducción de importancia; y, iv) mantenimiento del asunto, cuando el problema llega a ser considerado en la agenda de decisión (Walker 1974,2 en Nelson 1993, 110).

Por su parte, Chevalier (1986) propuso que, cuando los problemas no son definidos desde el lado de la demanda, podrían ser propuestos desde la oferta. Esto llevó al autor a reflexionar acerca del énfasis que se debe dar al rol de la autoridad pública y para ello propuso el modelo del camino invertido. Este establece que el problema público surge primero de una oferta, interna al Estado en correspondencia a la capacidad administrativa y posteriormente se crea una demanda, externa al Estado, propuesta por los grupos sociales que se movilizan ante el interés de ser atendido. Esta propuesta teórica se relaciona con la de Garraud (1990) quien también estipuló que la inscripción de un problema depende de la oferta política pero que requiere una demanda la cual se produce en la movilización, la mediatización, la anticipación y la acción corporativista silenciosa.

Complementando el debate se puede hacer referencia a Cobb y Ross (1997, 3), quienes establecieron que la adopción de la agenda es el “proceso político a través del cual se seleccionan temas que deben ser considerados activamente”. En este sentido, la construcción de la agenda es el proceso a través del cual la demanda de varios grupos de la población rivaliza por atención (Cobb, Ross y Ross 1976, 126). La manera en la cual los temas son

incluidos en la agenda responde al modelo de la iniciativa externa, al de la movilización y al de la iniciativa interna. El primer modelo considera que los temas son propuestos desde grupos no gubernamentales y que desde allí se expanden para alcanzar la agenda pública. El modelo de la movilización sostiene que los temas que se encuentran dentro de la propuesta del gobierno se posicionan en la agenda formal. Finalmente, el modelo de la iniciativa interna considera que los temas son priorizados por el gobierno como producto de la intervención de un grupo de personas que podría ser catalogado como privilegiado pues tiene acceso a los tomadores de decisión y dada su capacidad de presionar y escalar, buscan imponer temas que beneficien a sus proponentes (Cobb, Ross y Ross 1976, 136).

Cobb, Ross y Ross (1976, 127) propusieron que los temas a ser considerados en la agenda siguen una trayectoria y que el posicionamiento de los temas se da tanto en la agenda pública<sup>7</sup> como en la agenda formal<sup>8</sup> a través de un ciclo o trayectoria compuesto por cuatro etapas, a saber: i) iniciación; ii) especificación; iii) expansión; y, iv) entrada del problema. El inicio del problema se produce cuando un tema aqueja a un grupo de personas que logra sea considerado, aunque esté concebido aún de forma general. La especificación se da cuando los problemas escalan a pesar de que no sea una demanda común. La expansión es el momento en el cual se crea presión y se involucran nuevos grupos de la población para que el tema sea incluido en la agenda formal. Finalmente, en la etapa de entrada del problema se procura que el tema se expanda desde la agenda formal a la pública y sea reconocido como un problema de importancia pública. Los autores dicen que el paso de una agenda a la otra no es un proceso automático por lo que es necesario considerar los recursos financieros, humanos, intereses, así como las estrategias<sup>9</sup> que se deben emplear para que dicha expansión se produzca (Cobb, Ross y Ross 1976, 130).

---

<sup>7</sup> Agenda que alcanza un alto nivel de interés y visibilidad pública. Se encuentra constituida por todos los temas que requieren ser atendidos según un gran porcentaje de la población y son temas de legítima preocupación de algunas unidades de gobierno. Los autores hacen énfasis en que los términos extensión, legitimidad y gran proporción pueden variar entre poblaciones (Cobb, Ross y Ross 1976, 127). A fin de complementar este concepto es necesario referirse a David Dery (2000, 37) quien, a partir de su investigación realizada en los años 90's en Israel acerca del posicionamiento del tema de hábitat en la agenda pública, invitó a reflexionar acerca de la diferencia que existe entre la legitimización de un tema y la legitimización de las demandas.

<sup>8</sup> Constituye el listado de temas que los tomadores de decisión han aceptado formalmente atender (Cobb, Ross y Ross 1976, 127).

<sup>9</sup> Se reconocen cuatro estrategias básicas: a) violencia; b) sanciones institucionales; c) trabajar por medio de grupos de interés; y d) promoción del acceso directo y de la participación (Cobb, Ross y Ross 1976, 131).

Adicionalmente, Cobb, Ross y Ross (1976, 128-130) señalaron cuatro tipos de actores según el nivel de influencia para procurar el posicionamiento de los temas en la agenda. La clasificación considera en primera instancia al grupo de identificados –quienes se sienten involucrados con el tema y se identifican con los que lo propusieron inicialmente- y al grupo de atención - población que se puede movilizar de forma rápida para involucrarse con el tema, capturar la atención de la temática e intervenir a través de la lucha en los pasillos de poder (*lobbying* por su término en inglés) para movilizar el público de masas. A su vez, en el público de masas se distinguen dos subgrupos: i) el público informado que, aunque no se comporte como un grupo unido, es el que está interesado y por ello se informa, razón por la cual no es fácil de persuadir pues toma posición en el tema de análisis y ii) el público en general que es el último en involucrarse en los temas de discusión, pero cuya participación es crucial para que el tema sea asumido en la agenda formal.

Finalmente, es necesario resaltar la propuesta de Charles Lindblom (Lindblom y Woodhouse 1992) quien ha sido referido en diversos estudios por haber incorporado la noción del incrementalismo, la misma que hacía referencia al cambio marginal de las políticas públicas, la adaptabilidad de las políticas y la factibilidad de revisar y mejorar las soluciones que se proponen en función de los resultados alcanzados. Lindblom (1992) plantea que las políticas no parten de cero sino de elementos preexistentes por lo que las políticas se rehacen permanentemente bajo la decisión tanto del gobierno como de agentes exógenos al mismo.

El recorrido literario realizado ha permitido analizar cómo surge el problema, cómo se convierte en problema público y es incorporado en la agenda, así como también ha llevado a concentrar la discusión en la comprensión de los factores que influyen en la adopción de temas en la agenda de política pública. Es necesario resaltar que, como lo evidencia la literatura especializada, después de casi cinco décadas de reflexión teórica, la adopción y cambio de agenda de política pública se han convertido en un área de especialización sobre el que cada vez se observa un mayor desarrollo académico, pero en el que aún hay aspectos a los que se puede aportar.

Se concluye que la agenda de política pública, será considerada como el documento que captura la atención de los hacedores de política pública por recoger en este los problemas públicos a la vez que se da realce a la comprensión de sus causas, así como a las propuestas para su solución. Se debe reconocer que la literatura sobre la agenda de política pública es

amplia y diversa lo que conlleva a que cualquier intento por hacer una revisión total de la misma y sistematizarla siempre tendrá que reconocer las limitaciones que se pueden presentar por no haber cubierto todas las perspectivas y posiciones que se tengan con respecto a ella. En la siguiente tabla 1.1 se sintetizan los marcos analíticos y se determina aquel con el cual se trabajaría la investigación:

Tabla 1.1: Aportes teóricos al debate sobre la agenda de política pública

<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Aporte conceptual</b>
Schattschneider	1960	Analiza la expansión de los temas conflictivos lo cual es el prelude de las consideraciones de la agenda formal. Establece los sistemas políticos son sesgados por naturaleza. Los temas que se posicionan en la agenda son los más ambiguos, menos técnicos, de significancia social más grande o de temporalidad más larga
Bachrach y Baratz	1962	El estudio de las toma de decisiones gubernamentales incluye dos dimensiones: ganadores y perdedores, no sólo se ven las preferencias y poder de los grupos sino la habilidad para limitar la atención institucional subsecuente a estos temas que refuerzan o aumentan el status quo
Braybrooke y Lindblom	1963	Los hacedores de política evitan temas controversiales, buscan satisfacer a los votantes y están predispuestos a abordar temas de corto plazo en lugar de los de largo plazo
Huntington	1968	La movilización masiva inevitablemente crea brechas entre expectativas y productos
Cobb y Elder	1971	Abordaron por primera vez el concepto de la agenda
Cobb y Elder	1972	El interés del estudio de la agenda reside en la manera en la cual los temas se mueven de la agenda sistémica a la institucional

Cohen, March y Olsen	1972	Presentan el modelo de “El bote de basura como modelo de elección organizacional”
McCombs y Shaw	1972	Importancia de los medios de comunicación y definen tres agendas: la agenda pública, la agenda de los medios y la agenda de política
Kingdon	1984	Se inspira en el modelo de tacho de basura de Cohen, March y Olsen, 1972 El interés del estudio de la agenda reside en la manera en la cual los temas se mueven de la agenda institucional a la de decisión Considera el efecto del tiempo en el quehacer de la política pública. El mayor aporte es el del político emprendedor por que le da un elemento de agencia a modelos de orientación más estructural (combina agencia y estructura) e incluye el desarrollo macroinstitucional
Rogers y Dearing	1988	Efecto de los medios de comunicación en determinar las prioridades de la opinión pública
Rogers y Dearing	1988	Relación interactiva entre los medios y la sociedad en una lista de importancia
Baumgartner y Jones	1993	Toman el concepto de político emprendedor, percepción y ambigüedad de Kingdon y de Cobb y Elder (1971,1972) el focus en los medios, poder y expansión de temas conflictivos Agenda un procesos que requiere atención política (Jones y Baumgartner, 2005) pero le agregan la noción de poder institucional y "venue shopping" Los temas se posicionan en la agenda en base a la noción de atención y fricción institucional La atención tiende a enfocarse en las áreas de expertise así como en aquellas que no desvía mucho de dicho expertise Enriquecen el concepto de poder y percepción

		Permiten el uso de evidencia cuantitativa y cualitativa con rigor analítico así como habilitan la comparación
Zahariadis	2016	Proceso de volver los temas públicos en prioridades de gobierno accionables

Fuente: Datos del trabajo investigativo

## 1.2 La temática ambiental y el trabajo a nivel local: un abordaje desde las políticas públicas

Uno de los aspectos que resalta en el estudio de las políticas públicas es cómo las consideraciones básicas de su quehacer se pueden aplicar en áreas específicas de política, en periodos de tiempo y en escalas territoriales diferentes pues, aunque los aspectos fundamentales del quehacer de la política y el proceso se mantiene hay particularidades que se presentan en cada situación. El tratamiento de los temas ambientales en la política pública fue abordado por Downs (1972) quien publicó el artículo Arriba y abajo con la ecología (*Up and down with ecology*) a través del cual reflexiona cómo la atención en un tema en particular -en este caso el ambiental- puede ser impulsado pero que desaparece o es sustituido cuando no ha logrado ser institucionalizado y la gente se da cuenta que dichos problemas no pueden ser resueltos.

La idea del ciclo de atención de Downs (1972) refiere los temas se posicionan en función de una secuencia que empieza por: i) pre-problema: cuando hay una condición indeseable a nivel social pero no ha capturado la atención pública a pesar de que los expertos o grupos de interés han intentado referir sobre el problema; ii) alarma y entusiasmo: el público se encuentra alarmado por un problema en particular; iii) darse cuenta del costo de progresar: considera el costo monetario y no monetario del progreso y se reconoce la existencia de un relación entre el problema y la solución; iv) declinamiento gradual del interés público: cuando las personas se dan cuenta cuan costoso y difícil es la solución al problema se generan tres tipos de reacciones: la gente se desmotiva, algunos sienten que el problema es muy retador por lo que suprimen los pensamientos y otros experimentan una combinación de los sentimientos; y, finalmente v) la etapa post-problema: en la que el tema que estaba en el centro de atención se mueve hasta un limbo prolongado de menor atención (Downs 1972, 40-41).

Downs considera además que no todos los problemas sociales pasan por este ciclo pues pueden haber problemas que sólo afectan a una minoría y en ese caso se cumplen tres condiciones: la mayoría de personas no se recordará de los problemas, la resolución de los problemas requiere atención y esfuerzo así como un cambio a las instituciones sociales o de comportamiento y esto no se produce y que el tema comience a incomodar o aburrir a un grupo de personas y optan por pasar a otro problema que resulte estar más a la moda.

Consistente con dos primeras etapas de la propuesta del ciclo de atención de Downs se puede comprender que son los eventos ecológicos ocurridos entre la década de los años 50, 60 y 70 los que dieron paso a que los temas ambientales se vayan posicionando como un tema de interés para las políticas públicas<sup>10</sup>. La protección del ambiente se empezó a promover a fines de los años 60's y principios de los 70's en un entorno en el cual el público no percibía a los problemas ambientales como significativos y los intereses industriales promovían dejarlos fuera de la agenda.

A pesar de que los temas ambientales comenzaban a capturar la atención de la sociedad y se organizan eventos tales como la Conferencia Internacional de la Biósfera de París en 1968 o las declaraciones del Secretario General del Naciones Unidas en 1969, se puede establecer que el punto de partida la política ambiental internacional es el Informe Meadows y la Conferencia de Estocolmo en el año 1972. El informe hacía referencia en que la dinámica del crecimiento de la economía disminuiría dado el crecimiento poblacional, el nivel de industrialización, la contaminación y el uso excesivo de los recursos naturales. A fin de dar formalidad a los compromisos adquiridos los países decidieron aunar esfuerzos por medio de la firma la Declaración de Estocolmo (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2008) y dos años después, en el marco de la Conferencia de Cocoyoc (México), los países se comprometieron a establecer sus propias políticas ambientales (Declaración de Cocoyoc, 1974, art. 30, en CEPAL, 2016) reconociendo así la necesidad de contar con estas políticas sectoriales.

---

<sup>10</sup> Los grupos de personas preocupados por temas ambientales y la protección de la naturaleza comienzan a surgir en Inglaterra y Estados Unidos a partir de 1800, posteriormente la preocupación se expande a nivel mundial y en 1923 se establece el I Congreso Internacional para la Protección de la Naturaleza en París no obstante es a partir de 1960 que nacen los primeros movimientos ecologistas en Estados Unidos, Alemania y Países Bajos que empezaron a escucharse las voces de denuncia respecto a problemas ambientales dando paso así a una política ambiental moderna.

Cobb y Elder (1983, 94-109) ofrecieron el primer intento de teorizar cómo los procesos de establecimiento de la agenda se ven afectados por los desastres y las crisis. A fin de evaluar su importancia para el proceso político y lograr el posicionamiento de los temas en la agenda analizaron el caso de lo que ellos denominan un reactor circunstancial que se produjo con el derrame de petróleo de Santa Bárbara en 1969 indujo un replanteamiento acerca de la manera en la que se deben hacer los procesos de extracción petrolera en alta mar (Cobb y Elder 1983, 83). Birkland (1997, 1998) establece que una crisis o desastre, así como los eventos súbitos, raros nocivos o con la posibilidad de generar daños en un futuro son los que incrementan potencialmente la focalización en un tema puntual. Birkland (1997: 22) establece que los hechos que se suscitan en un área geográfica determinada o en una comunidad de interés y que es conocido por los políticos y el público casi simultáneamente tienen la capacidad de destacar e influir en la agenda.

Así, y siguiendo la propuesta de Birkland (1997) la crisis de petróleo de 1973 y la propuesta de expandir la energía nuclear para enfrentar la crisis energética, aunada a los problemas y consecuencias que se comenzaron a vivir producto de la contaminación industrial y al reconocimiento que no todo recurso natural es sustituible<sup>11</sup> y que por ende el crecimiento económico presentará límites podrían ser considerados los principales detonantes para que la preocupación por los temas ambientales comenzara a surgir.

Los cambios ecológicos más amplios, como el crecimiento demográfico, los cambios económicos y la migración negra, son también reactores circunstanciales, pero estos cambios son mucho más sutiles que los desastres naturales o tecnológicos y, por lo tanto, es menos probable que sirvan de tiempo y espacio definidos Punto de reunión para la atención y movilización grupales. Como argumenta Kingdon (1984), los cambios sutiles son menos probables de ser vistos como "eventos" que los problemas repentinos, dramáticos y visibles. Estos elementos del proceso de políticas tienen una mayor influencia en el flujo de problemas y en la acumulación de ideas y pruebas para justificar el cambio de políticas (Araral, 176). La definición de Kingdon (1984) de un evento sugiere una manera de estudiar empíricamente los efectos de los acontecimientos en el establecimiento de la agenda.

---

<sup>11</sup> Entre los documentos que denunciaban los problemas ambientales y alertaban a la sociedad pueden mencionarse los de Barry Commoner, la publicación Primavera silenciosa de Carson (1963) y Lo pequeño es hermoso de Schumacher (1978)

En el año 1987 se presentó el informe Brundtland el cual motivó el debate sobre la necesidad de procurar un nuevo modelo de desarrollo que promueva la sostenibilidad y cuyo concepto es impulsado a partir de la firma de la Declaración de la Agenda 21 en la Conferencia de Río en el año 1992. La Declaración de Río reconoció la necesidad de colaborar e involucrar todos los niveles de gobierno en la procura de este nuevo modelo y es a partir de ello que surgió la Agenda Local 21 y se conformó el ICLEI (Local Governments for Sustainability) una asociación de gobiernos locales que se comprometían en la procura del desarrollo sostenible (ICLEI, 2015). En este periodo se incorporó al debate la preocupación por temas globales.

El estudio de Birkland de 1997 encontró que los dominios de terremotos y huracanes se caracterizaban por ser un modelo de movilización interna de establecimiento de agenda y cambio de políticas, mientras que en los ámbitos de derrames de petróleo y energía nuclear existían coaliciones discernibles de defensa que participaban en competencia directa. Birkland argumentó que los derrames de petróleo tienen una probabilidad mucho mayor de movilizar a grupos para oponerse a la navegación y exploración de petróleo debido al daño muy visible y profundamente sentido causado por estos derrames, como evidencia de ello se presentan las imágenes de nutrias oleosas después de Exxon Valdez o el Derrame de Deepwater Horizon. En este caso, las compañías petroleras trataron de "contener el alcance del conflicto", en términos de Schattschneider, mientras que el dominio de la energía nuclear altamente polarizado estaba menos influenciado por el evento dominante, el accidente nuclear de Three Mile Island.

El grado de polarización, por tanto, influye en la política post-evento (Walgrave y Verhulst 2009). La focalización de los acontecimientos puede dar lugar a una mayor atención a los problemas y a las soluciones porque aumentan la probabilidad de que actores más influyentes y poderosos entren al conflicto por el lado del cambio de políticas (Schattschneider, 1975; Baumgartner y Jones, 1993). Así, según estos autores una búsqueda más activa de soluciones, conduce a una mayor probabilidad de cambio de política (Birkland 2006).

Adicionalmente se debe establecer que hay un creciente cuerpo de trabajo que se ocupa de los problemas de la cobertura mediática de los temas ambientales. Un tema recurrente es la tendencia a una fuerte conexión entre la cobertura ambiental y los grandes acontecimientos -o, más precisamente, la falta de cobertura ambiental en ausencia de fenómenos meteorológicos o climáticos importantes. Por ejemplo, Boykoff (2007a) realizó una comparación de noticias

sobre el calentamiento global en los periódicos de mayor circulación en los EE.UU. y el Reino Unido encontró un volumen mucho mayor de cobertura en el Reino Unido, aunque el número de noticias en ambos países aumentó notablemente (y temporalmente). Esto también se ha evidenciado en los nuevos informes de expertos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los viajes aéreos (un tema clave de la cumbre del G8 en junio de 2005) y la publicación de la película de Al Gore, *An Inconvenient Truth*, un año después (Boykoff 2007a).

La cobertura mediática de la contaminación y el cambio climático no refleja, al menos en términos del volumen de cobertura, las tendencias de los indicadores ambientales. A través de una prueba de causalidad de Granger relativamente simple en el que se realizó una prueba estadística de la relación temporal entre el número de artículos relacionados con desastres y el tiempo y el número de artículos sobre contaminación / cambio climático muestra que el mayor reto de la cobertura mediática de las políticas ambientales puede ser, entonces, que a pesar de la naturaleza a largo plazo de muchos temas ambientales, las noticias ambientales no son realmente tan diferentes de otros tipos de noticias: como con la cobertura de una amplia gama de asuntos políticos. Los eventos con impactos inmediatos son más fáciles y más atractivos de cubrir que el seguimiento continuo de una cuestión conocida. Y, en ausencia de tales acontecimientos, independientemente del estado actual del medio ambiente, las cuestiones ambientales desaparecerán de la agenda de los medios de comunicación, y muy posiblemente también de la agenda política.

Se debe reconocer que, aunque la literatura sobre la agenda a nivel nacional ha ido en crecimiento no ha ocurrido lo mismo con su tratamiento a nivel subnacional. Cuando se analizan los temas que han sido abordados a nivel local y ambiental se evidencian limitadas reflexiones, entre estas resaltan las de Matthew Crenson (1971) quien refirió que la contaminación del aire era un tema que rara vez se discutía a nivel de ciudades excepto cuando el tema se convertía en un tema serio de polución que afectaba a la población y que llevaba a que los líderes políticos se pronunciaran al respecto. Crenson (1971) determinó que un elemento relevante para el estudio era la habilidad de grupos de interés por controlar la agenda. Aunque las dos temáticas han sido limitadamente trabajadas de forma conjunta a nivel teórico, la reflexión que diversos autores han generado sobre la agenda local es importante mencionar.

El comprender como se define la agenda en el tiempo y el espacio es un elemento básico para la comprensión de la dinámica de las políticas. Méndez (2011, 117) establece que la “disciplina ha caminado con una pierna bien desarrollada -la del estudio de las causas de las políticas- y una mucho más pequeña y subdesarrollada -la del estudio del comportamiento de estas políticas”, esto podría explicar las diferencias en el abordaje de las políticas públicas a diferentes escalas. Al explorar la diferencia entre las agendas nacionales y locales resalta el hecho de que cada nivel de gobierno tiene diferentes objetivos (Baumgartner & Jones 2009; Volden 2005; Lowery, Gray, & Baumgartner 2010).

La definición de la agenda a nivel local diverge de la nacional pues la dinámica en cada uno de los niveles difiere y genera procesos políticos heterogéneos. La diferencia en el ritmo de avance de los temas a nivel local del que lo hacen a nivel estatal responde, según la propuesta de Brianne Heidbreder (2012), a las diferencias de los grupos de poder. Reconocer la independencia de cada nivel de gobierno en su accionar permite resaltar la diferencia de poder que cada nivel de gobierno tiene, así como la importancia que las élites de poder pueden ejercer en la definición de la agenda y por ende en la política local (Xinsheng Liu, Eric Lindquist, Arnold Vedlitz, and Kenneth Vincent, 2010).

El posicionamiento de un tema en la agenda local no es automático. Desde la lógica del análisis horizontal se establece una suerte de difusión en la cual se analiza el nivel de influencia que los gobiernos del mismo nivel pueden tener en otros. La premisa principal es que los diferentes niveles de gobiernos aprenden entre sí, aunque esto ha sido débilmente confirmado empíricamente (Boushey 2012; Berry & Berry 2007). Desde una perspectiva vertical el debate se ha centrado en un modelo top-down en el que se determina que el gobierno central es el que influye a la política local (Karch 2006; Baumgartner & Jones 2009; Wood 1991) o en un esquema bottom-up en el que el análisis se centra en la posibilidad de que los temas escalen de lo local a lo nacional. Aunque cada nivel de gobierno tiene sus propios intereses y ciclos de política, en el corto plazo los gobiernos locales no tienen efecto en la agenda política nacional y se ponen en tela de duda los supuestos relacionados a la influencia que pueden tener las agendas locales en el quehacer político nacional (David Lowery, Virginia Gray, and Frank Baumgartner 2010, 304). Westley Leckrone y Justin Gollob (2010) han aportado a este debate a partir de un análisis de la relación entre los diferentes tipos de gobierno en el que establecen que los gobiernos estatales logran influir a nivel federal a través de un método de comunicación determinando.

En el tema de escalamiento hay que considerar que se pueden presentar limitantes. Por ejemplo, el tema podría no expandirse pues quienes promovían la idea pueden desilusionarse dado que en la medida el tema escala se producen redefiniciones temáticas e inclusive puede ganar el *status quo*. Adicionalmente se puede presentar una situación en la cual, durante el proceso de escalamiento, un tema sea sustituido por otro. Generalmente los temas específicos son sustituidos por temas más generales y cuando los temas avanzan desde un abordaje local a uno de mayor nivel las redefiniciones se presentan con mayor frecuencia (Cobb, Ross y Ross 1976, 127). Adicionalmente, cuando los temas escalan se puede generar una sobreposición de los temas que son asumidos en la agenda pública local con respecto a aquellos que se manejan en las agendas que se manejan a niveles superiores (Cobb, Ross y Ross 1976, 127). La aplicación empírica de Baumgartner y Jones (2009) permite reforzar esto pues ellos establecen que los equilibrios son siempre locales y que son los elementos contextuales nacionales los que desestabilizan al sistema político. Adicionalmente determinan que los equilibrios locales pueden ser más duraderos, pero al no estar aislados del sistema político que los rodea se pueden generar superposiciones.

Por su parte, Cobb, Ross y Ross (1976, 127) establecen que los temas a ser incluidos en la agenda surgen de pequeños grupos de personas quienes trabajan, ya sea en expandir la preocupación en la temática o en evitar eso suceda. Es por ello que la agenda local es más fácil de posicionar. Los grupos de personas se integran por compartir elementos en común: nivel social, capacidad económica, tiempo de vida en una comunidad, así como su nivel de involucramiento. No obstante, el trabajo que cada grupo realiza para posicionar un tema en la agenda es diferente.

Las políticas públicas presentan cuatro dimensiones importantes que explican la calidad de las políticas públicas. En primer lugar, la capacidad del Estado de mantener la estabilidad política y la continuidad en el tiempo. En segundo lugar, la adaptabilidad política de los gobiernos para innovar las políticas en presencia de condiciones económicas cambiantes o cuando las actuales políticas han dejado de funcionar. En tercer lugar, se menciona la capacidad del Estado para implementar reformas adoptadas de manera efectiva a través de la existencia de mecanismos de ejecución, como un poder judicial independiente y/o una burocracia profesionalizada. Finalmente resalta la capacidad del Estado de articular políticas que promuevan el bienestar general (Spartascini et al, 2011: 161-164).

Al mismo tiempo, sería ideal que exista una efectiva coordinación en las acciones entre los diferentes actores en temas de ambiente para producir políticas coherentes. Sin embargo, este no es siempre el caso. Según Scartascini et al (2011: 11) la formulación de políticas implica un gran número de organismos que no se comunican adecuadamente entre sí. Y a su vez, explican que la falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas.

Como pudo apreciarse en la sección anterior, el tema ambiental y su tratamiento desde un enfoque local se ha venido discutiendo desde la política pública y con mayor fortaleza, en las últimas décadas. Por ello, el interés de esta investigación es profundizar en uno de los temas en los que la preocupación a nivel mundial ha ido escalando: el cambio climático.

Comprender cómo este se ha convertido en un campo de investigación y cómo ha ido posicionándose en un tema de interés de las ciudades hasta ubicarlo como un problema público a nivel urbano.

### **1.3 La importancia de estudiar el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública a nivel urbano**

La investigación parte del reconocimiento de que el cambio climático es una realidad<sup>12</sup> y que se ha convertido en uno de los mayores desafíos globales que demanda ser atendido. El cambio climático es definido como el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Naciones Unidas 1992, art 1). El reconocimiento de que el cambio climático es real se deriva de la evidencia científica presentada en el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) la cual establece, con nivel de confianza alto, que el calentamiento global ha sido producido por la influencia del ser humano (IPCC 2013) en la emisión y concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera terrestre llegando, según los informes del IPCC, a

---

<sup>12</sup> Se reconoce, aunque no se comparte, la existencia de una corriente ideológica denominada los escépticos del cambio climático, que niega el calentamiento global generado por causas antropogénicas y que establece este no es un fenómeno único, sino que corresponde a cambios cíclicos y que por lo tanto los modelos y las proyecciones están equivocadas. Entre quienes lideran este enfoque, desde el lado científico, resaltan Jochem Marotzke (Instituto de Meteorología en Hamburgo, Alemania) y Piers Forster (Escuela de la Tierra y Ambiente en Universidad de Leeds, Reino Unido) quienes ha publicado en relevantes revistas científicas artículos en los que contradicen los resultados de los cálculos de los modelos climáticos (Marotzke y Forster 2015)

generar el incremento en la temperatura media mundial de la Tierra en 0,85°C entre 1880 y el 2012 (IPCC 2014, 4).

Diversos son los impactos que el cambio climático puede producir en los sistemas naturales y en el ser humano. Según el Quinto Informe de Evaluación del IPCC los impactos responden a los fenómenos climáticos peligrosos que ocurren en un lapso específico, de igual manera la vulnerabilidad de las sociedades o los sistemas expuestos a ellos y por ello se sugiere tomar acciones. Entre los impactos observados pueden mencionarse la alteración de los sistemas hidrológicos tanto en la calidad y cantidad del recurso hídrico (nivel de confianza medio), modificación de la distribución geográfica de actividades, procesos migratorios, abundancia e interacción de especies terrestre, dulceacuículas y marinas (nivel de confianza alto); impacto negativo en el rendimiento de los cultivos (nivel de confianza alto) (IPCC 2014, 6). También se observa el incremento de días y noches cálidos a escala global (muy probable), el incremento de la mortalidad humana relacionada con el calor (nivel de confianza medio), incremento en el número de sucesos de precipitaciones intensas (probable), mayores riesgos de inundación a escala regional (nivel de confianza medio) así como la evidencia de la vulnerabilidad y exposición ecosistémica a fenómenos extremos conexos al clima “como olas de calor, sequías inundaciones, ciclones e incendios forestales (nivel de confianza muy alto)” (IPCC 2014, 8).

Dos son las principales propuestas de acción con respecto al cambio climático: la adaptación y la mitigación. La adaptación hace referencia a las respuestas del ser humano ante los impactos del cambio climático, ya sean proyectados o reales, y busca evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas que se pueden generar al incorporar dentro de los procesos de planificación las consideraciones ligadas al clima (IPCC 2014, 5). La mitigación, por su parte, son las intervenciones que realiza el ser humano para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (IPCC 2007, 949). Dado que estas acciones climáticas implican la interacción con la sociedad, la importancia de que se garantice que las acciones climáticas sean justas y equitativas refieren como reto una intervención que promueva la inclusión social (C40 Cities 2018).

Un breve recorrido histórico permite evidenciar que el tema de cambio climático comienza a ganar espacio de discusión en conferencias internacionales a finales de la década de los 70's. “Las primeras alertas sobre cambios atmosféricos se dieron cuando los científicos

descubrieron el agujero en la capa de ozono sobre la Antártida en 1970” (Restrepo 2014:39). En 1979 se dio la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra a cargo de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), se podría establecer que el punto en el cual se decidió dar un tratamiento científico y técnico al conocimiento sobre cambio climático, su variabilidad y sus implicaciones para el ser humano (World Metereological Organization 1979). Este es el punto de partida de las conferencias internacionales que han ido definiendo la agenda de cambio climático a nivel global.

En noviembre del año 1988, la OMM y la ONU Medio Ambiente, crearon el IPCC<sup>13</sup> y en 1989 entró en vigor el Protocolo de Montreal, tratado internacional adoptado en 1987 para proteger la capa de ozono a través de la reducción de la producción y el consumo de clorofluorocarbonos (CFC), sustancias que agotan la capa en cuestión. En 1990 se presentó el primer informe del IPCC en el que se reveló la agregación de la emisión de GEI de los seres humanos al componente natural y, con la participación de 30 países<sup>14</sup>, se decidió establecer grupos de trabajo para que se enfoquen en tareas específicas de investigación; adicionalmente, se firmó la declaración de Mali sobre el calentamiento global y el incremento en el nivel del mar (Restrepo, 2014: 2014:38-39). En el año 1991 se realizó la I reunión del Comité Intergubernamental de Negociaciones en la que se decidió instar a que más estados se adscriban a la convención general sobre el cambio climático. Un año después, en 1992, se adoptó el texto de la Convención Marco de cambio climático y por primera vez se definieron objetivos vinculados de la reducción de GEI para países industrializados. En 1994 entró en vigencia la Convención Marco de Cambio Climático.

En 1995 se realizó la primera Conferencia de las Partes (COP) que dio lugar al Mandato de Berlín en el cual se exigía a las partes negocien para reducir las emisiones y que permitió evidenciar que la mayoría de países industrializados no habían adoptado las medidas para alcanzar las metas planteadas por la convención. Es por esto que en 1997 con la firma del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático<sup>15</sup> durante la COP3, se buscó una vez más

---

<sup>13</sup> Organización internacional enfocada en evaluar información científica del cambio climático, los efectos de la adaptación y la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales, así como la evaluación de las medidas de mitigación para limitar las emisiones de GEI (World Metereological Organization 1988)

<sup>14</sup> Los países latinoamericanos que participaron en esta reunión fueron Argentina, Brasil y México

<sup>15</sup> Primer tratado de reducción de emisiones, según el Protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático cuyo objetivo es reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero (GEI) en al menos 5% dentro del periodo 2008 al 2012 en relación a las emisiones

materializar el compromiso, mismo que entró en vigor en febrero 2005<sup>16</sup>. En el año 2001, como parte de la COP 7, adoptaron el Acuerdo de Marrakech<sup>17</sup> y en el año 2015, durante la COP 21, se firmaron los Acuerdos de París<sup>18</sup>.

A nivel internacional hay tres hitos que influyeron en la redefinición del rol de los gobiernos locales en la temática de cambio climático: la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Habitat I) organizada por Naciones Unidas en 1976 en la que se priorizaron los asentamientos humanos sustentables (ONU-HABITAT, 2015), el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1989, y la Cumbre de la Tierra en 1992, también conocida como Conferencia de Río 92. El impulso que dio esta Conferencia, con la firma de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -Agenda 21- y de la Agenda Local 21 llevó a reconocer la necesidad de que todos los niveles de gobierno colaboren y sean responsables de alcanzar el desarrollo sostenible, que dejen de ser proveedores de servicios y se conviertan en actores decisores del nuevo modelo.

A partir de la firma de la Declaración de la Agenda 21 y de la Agenda Local 21<sup>19</sup>, se promovió el reconocimiento de la interrelación existente entre el ambiente y el ser humano y

---

de 1990. Protocolo adoptado el 11 de diciembre del 1997 y entró en vigor el 16 de febrero del 2005 (United Nations Framework Convention on Climate Change 1998).

<sup>16</sup> El Protocolo se estableció con un periodo de compromiso del 2008 al 2012. En el año 2012 se definió el Protocolo de Kyoto y en el 2013, en el marco de la COP 19, se aprobó el Fondo Climático Verde

<sup>17</sup> Definió los principios y mecanismos previstos en el Protocolo de Kyoto para el desarrollo limpio, comercio de los derechos de emisión y la definición de las modalidades de contabilidad de las cantidades atribuidas (Convención Marco sobre el Cambio Climático 2002).

<sup>18</sup> Acuerdo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que entraría en vigencia cuando termine la vigencia del Protocolo de Kyoto y que permite establecer medidas para la reducción de emisiones de GEI considerando la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas en el marco del cambio climático (Convención Marco sobre el Cambio Climático 2015)

<sup>19</sup> “El capítulo 28 propone una serie de actuaciones programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible. Insta a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y valores locales. La clave radica en el hecho de considerar de una manera integrada el desarrollo social, el económico y el medio ambiente, y por tanto aborda temas que tradicionalmente se han tratado de una manera escasa.

Las medidas que se proponen intentan detener la destrucción del medio ambiente y eliminar las desigualdades entre los países.

Los objetivos se concentran en la lucha contra la pobreza, la protección y el fomento de la salud, la protección de la atmósfera, la conservación y el uso racional de los recursos forestales, la lucha contra la desertización, la protección de los ecosistemas de montaña, el desarrollo de la agricultura sin agredir al suelo, la conservación de la biodiversidad, la gestión racional y ecológica de la biotecnología, la

se posicionaron los temas ambientales como un factor clave de la planificación que debía ser considerado por gobiernos locales, regionales y nacionales. El reconocimiento de la necesidad de colaborar e involucrar a todos los niveles de gobierno en la consecución de este nuevo modelo y que enfatizaba la necesidad de establecer un compromiso para que en el año 1996 “la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para la comunidad”. Como respuesta a ello se conformó ICLEI. La red global líder de ciudades y regiones comprometidas con la construcción de un futuro sostenible, fue idealizado en 1989 en el marco de las discusiones sobre la reducción de la capa de ozono y fundado en 1990 por 200 gobiernos locales de 43 países en el marco del Primer Congreso Mundial de Gobiernos Locales organizado por Naciones Unidas en Nueva York. El ICLEI empezó su operatividad en 1991 con un Secretariado Mundial y actualmente es una red conformada por más de 1.500 miembros de más de 86 países en la cual se reconoce que en la acción local está el centro del cambio global. En el año 1993 el ICLEI lanzó su campaña denominada Ciudades para la Protección del Clima (ICLEI-CCP por sus siglas en inglés *Cities for Climate Protection*) a través de la cual buscaba posicionar la necesidad de que las ciudades trabajen en la temática de cambio climático.

En 1993, un año después de la Conferencia de Río de Janeiro, los países suscribieron el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) comprometiéndose a garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de contaminación y poner de manifiesto el deber que el Estado debía asumir para velar por su cumplimiento y procurar la preservación de la naturaleza (Albán et al. 2011). En el año 1994 se llevó a cabo en Dinamarca la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles espacio en el cual 80 ciudades europeas ratificaron su compromiso de cumplir con los acuerdos de la Agenda Local 21 y firmaron la Carta de Aalborg<sup>20</sup>. A partir de ello se reunieron en 1996 en Lisboa, cerca de 1000 autoridades municipales y regionales de 35 países europeos en el marco de la Segunda Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles y acordaron implementar la carta de

---

protección de los recursos oceánicos y de agua dulce, la seguridad en el uso de los productos tóxicos y la gestión de los desechos sólidos, peligrosos y radiactivos (...).

La Cumbre de la Tierra marca un hito histórico: la instauración de un nuevo sistema de entendimiento mundial para el desarrollo sostenible, basado en la indivisibilidad de la protección ambiental y el proceso de desarrollo” (Agenda 21 local, s/f: 30).

<sup>20</sup> A través de ella se comprometieron a participar en iniciativas locales y programas que promovieran un desarrollo sostenible (Ayuntamiento de Bilbao 1994)

Aalborg. En el mismo año, Naciones Unidas organizó en Estambul (Turquía) la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Habitat II) la cual permitió mantener el tema en debate y promover que en el año 1999, en España, se efectuara la Conferencia Euro-Mediterránea de Ciudades Sostenibles así como la Tercera Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (1999), espacios en los cuales los gobiernos locales seguían fortaleciendo sus capacidades y debatiendo la necesidad de alcanzar el modelo de desarrollo.

A partir del año 2000, una “segunda ola de acción municipal en cambio climático fue identificada, acompañada de un rango más amplio de redes transnacionales y de ciudades más diversas a nivel geográfico [no sólo concentrado en Europa] que demostraron su interés en la adaptación al cambio climático junto con la mitigación, así como un acercamiento político declarado a la gobernanza climática urbana” (Bulkeley, 2014:465). En el año 2000 se realizó en Alemania la Tercera Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles en la que 250 representantes municipales de 36 países europeos y regiones evaluaron los avances en relación a la carta de Aalborg, Agenda Local 21 y otros compromisos internacionales adquiridos (Región de Murcia, Consejería de Desarrollo sostenible y Ordenación del Territorio 2000)g. En el 2004 se creó la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCGL) la cual busca la cooperación internacional entre las ciudades para el desarrollo de capacidades locales (Barrionuevo 2016, 46) así como el poder influenciar en la agenda global de desarrollo para “construir un mundo pacífico basado en el desarrollo sostenible” (CGLU, 2015). Un año más tarde, en diciembre del 2005, se creó el “Consejo Mundial de Alcaldes sobre Cambio Climático” (*World Mayors Council on Climate Change*), con el impulso de Yorikane Masumoto, alcalde de la ciudad de Kyoto quien, motivado por la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, decidió impulsar el involucramiento de los gobiernos locales en la lucha contra el cambio climático (*World Mayors Council on Climate Change*, 2015).

En el 2007, en el marco de la Décimo Tercer Conferencia Anual sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP) de Bali, se firmó la hoja de ruta de Bali y en las reuniones paralelas de la COP13 se hizo el lanzamiento de la Hoja de Ruta Climática de los Gobiernos Locales y la suscripción del Acuerdo Mundial de los Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección del Clima (C40) (*Barcelona Climate Change Talks*, 2009), esto permitió conformar una red de apoyo de gobiernos locales y regionales para el diseño e implementación de un régimen post Kyoto. En el año 2009 se conformó el Grupo de

Negociación del Clima de la UCGL a través del cual se incitaba a las ciudades y regiones a unirse al grupo. Un año después, con la firma del Pacto Climático Global de Ciudades también conocido como Pacto de la Ciudad de México, se estableció el compromiso de las ciudades para enfrentar y trabajar en la mitigación del cambio climático (Barrionuevo 2016, 46).

En el 2010 los gobiernos locales lanzaron el Registro Climático de Ciudades carbonn (cCCr por sus siglas en inglés) que es una base de datos mundial que permite obtener información medible reportable y verificable para ser empleada en la planeación de los gobiernos locales y el seguimiento de las acciones a favor del clima que las ciudades realizan (Barrionuevo 2016, 46). En la COP 17 se dio inicio al Acuerdo Legal Universal y en el 2012 se empezó la Enmienda del Protocolo de Kyoto, al terminar su primer periodo (Restrepo, 2014:40).

Un año después, en el 2013, en la Cumbre Mundial de Alcaldes sobre el Cambio Climático, se adoptó la Declaración de Nantes de Alcaldes y Líderes Subnacionales en Cambio Climático con lo cual se reafirmó el compromiso político que se le daba al tema (UCLG 2019). En el año 2014 se realizó la Cumbre del Clima, en la que las redes globales C40, ICLEI, UCGL y otros aliados crearon el Compact of Mayors, la mayor coalición de gobiernos locales para enfrentar el cambio climático a través del involucramiento de las partes interesadas en la reducción de los GEI y empleando un sistema de medida estandarizada y comparable a nivel internacional. Este espacio se ha convertido en un esfuerzo de 228 ciudades por aportar a las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés *Nationally Determined Contributions*) a través de un enfoque que transparente los esfuerzos y acciones por reducir las emisiones e incrementar la resiliencia al cambio climático. Considera como referente al Protocolo Mundial para las emisiones locales y el Protocolo de GEI estándar de objetivos de mitigación así como la base de datos del registro climático carbonn para contar en esta datos nacionales y regionales (UCLG 2019).

Esto permitió que los gobiernos locales estuvieran más preparados para participar activamente en la COP 21 de Paris en el año 2015 y asuman el compromiso de luchar contra el cambio climático y de lograr una transición hacia un desarrollo sustentable bajo en carbono y resiliente al clima a fin de aportar a limitar que la temperatura se incremente 2°C sobre los niveles preindustriales. En este espacio los gobiernos locales se autoreconocieron como hacedores de política pública y actores clave para implementar acciones locales y

subnacionales y de lograr que aliados y ciudadanos aporten en este compromiso (UCLG 2019).

A partir de la firma del Acuerdo de París varios han sido los avances que se han dado con respecto al tema. Por un lado, y días después de la firma de la reunión de París, representantes de gobiernos de 15 países de la región firmaron el “Llamado a la Acción Jalisco” que buscaban la consolidación de la participación de los gobiernos a través de la implementación de sistemas de medición de GEI para poder verificar el cumplimiento de las metas acordadas. También debe mencionarse la adhesión y cumplimiento al Proyecto de Revelación del Carbón (CDP por sus siglas en inglés *Carbon Disclosure Project*) por parte de varias ciudades que se comprometieron a contar con un inventario de emisiones de GEI. A fines del año 2017 se llevó a cabo la reunión anual de la COP sobre Cambio Climático de Naciones Unidas en Bonn, Alemania en la que líderes de gobiernos locales ratificaron los Acuerdos de la COP21 de París.

Los eventos históricos antes descritos permiten entender el contexto internacional en el marco del cual el cambio climático se ha ido priorizando como un tema que pasó desde la preocupación internacional a lo local. La acción municipal en el área ambiental y en la de cambio climático se ha ido formalizando y fortaleciendo a través de nuevos instrumentos internacionales y los gobiernos han buscado responder, a través de políticas públicas, a un problema que supera su escala territorial (Bulkeley, 2014:468) y que promueve la integración política y los procesos de aprendizaje a nivel local (Jordan y Lenschow 2010,54).

Considerando que el tema de cambio climático se ha ido posicionado en la agenda de política pública de gobiernos nacionales y subnacionales de forma heterogénea y, aunque resulta obvio que cada ciudad define sus prioridades y les asigna recursos, emerge una duda: si el cambio climático afecta a todas las ciudades, en igual o menor medida, ¿no sería razonable pensar que todas deberían darle relevancia para su tratamiento a través de sus políticas públicas? Y es justamente este cuestionamiento, el que ha dado origen a la presente investigación.

#### **1.4 Pregunta y objetivos de la investigación**

Dada la importancia de la definición de la agenda para el diseño de la política pública, es relevante profundizar en su indagación y, a partir de ello, aportar a la discusión. La presente

investigación busca explicar cómo se posiciona un problema en la agenda de política pública y ante ello la pregunta teórica que guía la investigación es ¿cómo logran los temas posicionarse en la agenda de política pública? El dilema teórico se afianza en las formulaciones teóricas que sugieren que no todos los temas son incluidos en la agenda de política pública y que el proceso de priorización temática depende de factores que inciden para que ciertos temas se impongan sobre otros y lleguen a ser considerados como un problema público al que se intenta dar solución (Green-Pedersen y Walgrave 2014, 7).

Responder a la interrogante teórica, así como a la que se plantea con respecto a las particularidades propias del caso en estudio requiere de un marco analítico que enfatice en la identificación de los factores que inciden en este posicionamiento. Esta interrogante teórica es resuelta a través del marco analítico propuesto por Kingdon (2014 [1995]) quien, en su obra buscó responder a la pregunta ¿qué hace que las personas del gobierno y cercanas al mismo en un momento determinado atiendan un tema y no otro? (Kingdon 2003, 1). A partir de este abordaje resulta de gran interés comprender los factores relevantes del marco analítico: la dinámica de las corrientes así como el rol que juega la presencia del emprendedor de la política para promover el posicionamiento de un tema en la agenda cuando se produce la apertura de una ventana de oportunidad. Realizar la investigación considerando este marco analítico, permite conocer mejor la aplicabilidad de sus elementos conceptuales básicos a un tema, región geográfica y nivel territorial en el que previamente no ha sido abordado. La investigación se enfocó en la agenda pública ambiental, específicamente en la agenda pública de cambio climático a nivel urbano.

Debido a que el análisis contextual temático permitió evidenciar grandes diferencias en el nivel de inclusión y abordaje de la agenda de cambio climático entre gobiernos locales, refiriéndose a los factores centrales del marco analítico, se busca responder a la pregunta empírica de investigación: ¿cómo incide el emprendedor de la política para que se produzca el proceso de adopción de los temas de cambio climático en la agenda de política pública de las ciudades?

Considerando que la mayoría de estudios previos realizados en torno del MSF han generado resultados que suelen ser más descriptivos que explicativos, el interés de esta investigación es aportar a la comprensión del posicionamiento de los temas en la agenda de política pública como una relación causa-efecto empleando la técnica de process tracing para visualizar el

camino a través del cual se produjo dicho posicionamiento. Por lo tanto, esta investigación aporta al desarrollo del marco analítico a partir de la construcción de un mecanismo causal en un área temática y territorial específica y sus hallazgos permitirán extraer lecciones para impulsar la priorización de estos temas en la agenda de política pública. Así, el objetivo de este estudio es analizar si los factores determinantes del MSF pueden o no ser considerados relevantes a nivel de gobiernos locales con atribuciones descentralizadas, ya que este es un nivel territorial limitadamente explorado y se busca evaluar a partir de ello el proceso que estos factores siguen.

A fin de poder responder a la pregunta de investigación se ha definido un objetivo general y tres objetivos específicos a los que la investigación busca responder:

### **Objetivo general**

Estudiar el proceso mediante el cual el cambio climático se posicionó en la agenda de política pública local

### **Objetivos específicos:**

1. Evaluar la pertinencia de estudiar el marco analítico de las corrientes múltiples desde una lógica de causalidad, mediante la aplicación del método de process tracing.
2. Realizar un mecanismo causal que permita comprender el establecimiento de cambio climático en la agenda de política pública a nivel local.
3. Identificar los factores que incidieron en el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública local.

### **1.5 Hipótesis de la investigación**

Considerando el marco analítico priorizado y los principales factores que de él se derivan, se pueden identificar algunos criterios que permiten responder a la pregunta de investigación formulada. Dado que hay un marco analítico consolidado al que la investigación se adscribe es de interés comprender el comportamiento de los factores que inciden en la presencia de las corrientes, de la apertura de la ventana de oportunidad, al igual que el rol que el emprendedor de la política cumple para promover la apertura de la ventana de oportunidad y para aprovechar dicho acontecimiento para posicionar un tema en la agenda. Considerando que lo que interesa es comprender la manera en la cual el cambio climático es adoptado en la agenda de política pública de las ciudades, a través de la construcción de un mecanismo causal

basado en el MSF, se plantea un mecanismo hipotetizado que será sometida a verificación en el caso empírico: Al producirse un cambio de administración del gobierno local se impulsa el trabajo en temas ambientales a nivel de la institución lo que lleva a que el emprendedor de la política busque que el cambio climático se reconozca como un problema público para lo cual genera alianzas que apoyen a definir las medidas locales de atención al cambio climático a través de lo cual consigue el apoyo local para atender el cambio climático y esto permite que este llegue a incluirse en la agenda de política pública local.

## Capítulo 2

### **El marco analítico de las corrientes múltiples (MSF), una propuesta para analizar la agenda de política pública**

El uso de marcos teóricos y analíticos ayuda a simplificar la realidad, revelar los elementos más importantes de un fenómeno en estudio y comprender la complejidad, ambigüedad y las diferentes facetas de los fenómenos en los procesos políticos y en el quehacer de la política pública (Howlett, McConnell y Perl 2016, 274). La selección de un marco analítico responde a los factores sobre los cuales se quiera enfocar el análisis y cómo estos interpretan la evidencia empírica para proveer explicaciones a un fenómeno de investigación. Dado que la adopción de la agenda no es un proceso neutral, objetivo o racional hay diversas posiciones analíticas que buscan explicar el por qué un problema es considerado como tal, quién se beneficia o perjudica de esto, así como identificar quién busca opciones para solucionarlo (Gusfield 1981; Schneider e Ingram 1991; Schneider 2008; Stone 1989, 2002 en Birkland y DeYoung 2013, 179).

Cairnay (2013 en en Howlett, McConnell y Perl 2016, 274) plantea que hay cuatro marcos analíticos planteados entre la década de 1970 y 1980 que se debaten la supremacía para comprender y explicar el proceso político: el modelo del ciclo de la política, las coaliciones promotoras, las corrientes múltiples y el modelo del equilibrio puntuado. La revisión bibliográfica realizada permitió determinar que los marcos analíticos presentan explicaciones muy similares acerca de los factores que promueven el cambio de la agenda y que su diferenciación radica en la relevancia que otorga a cada uno de ellos. Aunque varios de los abordajes convergen, e inclusive algunos autores emplean marcos analíticos previos para poder fortalecer y profundizar su análisis, es necesario alinear los diferentes planteamientos y elegir aquel o aquellos que priorizan los factores que son de interés analizar.

Como anteriormente se mencionó, empleando la tipología propuestas por Patrick Jackson (2016) se sugieren cuatro tipologías ideales: neopositivismo, analiticismo, reflexivismo y realismo crítico según la interpretación de la metodología. El enfoque del neopositivismo - dualismo fenomenalismo- está vinculado con las ciencias experimentales determinando que se desarrollan patrones empíricos verificables experimentalmente a los que se les pueden realizar pruebas de hipótesis y someter afirmaciones a falseación, puesto que no podemos saber nada sino lo podemos experimentar. Para los analiticistas –monismo fenomenalismo- el

conocimiento es un ordenamiento útil de la experiencia y no tiene mucho sentido formular y probar hipótesis pues resulta absurdo pensar que existe un mundo externo en el cual se las pueda probar. El grupo catalogado como reflexivismo –monismo transfactualismo- rechaza la idea de la existencia de un mundo externo al investigador y establece que el conocimiento se limita a la experiencia y responde a la situación social del investigador pues es inseparable del lugar dónde nos situamos cuando lo producimos. Finalmente, el enfoque del realismo crítico – dualismo transfactualismo- supone que el mundo existe independientemente y que el conocimiento también reside en elementos no observados previamente, no por su ausencia sino por no haber determinado la manera adecuada de observarlos o por la naturaleza misma del elemento, determinando así que el conocimiento puede ir más allá de la experiencia.

Considerando que la pregunta de investigación direcciona hacia un análisis desde la causalidad y que el recorrido teórico realizado para explicar por qué un tema se posiciona en la agenda reveló que las causas observables son tan relevantes como las no observables y que es importante presentar una “historia causal” holística para comprenderlo. Por ello, la investigación se alineó con una visión vinculada con el realismo crítico que, según la base de la tipología presentada, implica un enfoque dualista y transfactualista. Acorde con esta apuesta filosófica, se acepta la existencia de fenómenos observados, así como de los principios y factores subyacentes que los producen.

Kingdon (2003 [1995]), en su marco analítico de las corrientes múltiples, estableció un proceso que incluye al menos cuatro elementos relevantes: la adopción de la agenda, la definición de las alternativas entre las cuales se debe tomar una decisión, la elección entre dichas alternativas y la implementación de la decisión. En este marco resaltan la presencia y el accionar de diversos factores que, por su importancia para el análisis del enfoque causal, serán detallados a continuación (Kingdon 2014 [1995]).

## **2.1 Los elementos fundamentales del Marco Analítico de las Corrientes Múltiples (MSF)**

### **2.1.1 Corriente de los problemas**

En la corriente de los problemas, Kingdon (2014, 110) diferencia entre una condición y un problema refiriendo que las condiciones se convierten en problemas cuando se cree que debemos hacer algo con ellos. Los problemas no son simplemente condiciones o acontecimientos externos que requieren ser atendidos, sino que responden en gran medida a elementos de percepción e interpretación. Un problema es evidente cuando hay una diferencia

en los valores cuando la situación observada difiere del estado ideal que se considera debería tener; cuando se producen comparaciones al existir un grupo que no está alcanzado lo que otro si lo hace o por responder a categorizaciones cuando un tema es categorizado en un área temática en la cual podría no ser considerado un problema pero que si se lo recategoriza o se genera una nueva categoría para atenderlo si podría ser sujeto de atención (Kingdon 2014, 112). El MSF establece además que en algunas ocasiones los problemas no son atendidos porque el gobierno piensa que ya lo ha solucionado o porque cree que por haber legislado en favor de este es suficiente aunque no se haya tomado una decisión administrativa sobre el mismo (Kingdon 2014, 103).

El MSF refiere que un problema captura la atención del gobierno ya sea por la información que revela un indicador, porque se ha producido un evento focal (crisis o desastres) que captura la atención o por la retroalimentación que se puede dar a la operación de los programas mismo (Kingdon 2014, 90). Con respecto a los indicadores, Kingdon (2014, 90) establece que los datos adquieren un poder propio de explicación y por ello es necesario que estos sean robustos y periódicos, sean producto del monitoreo de actividades y eventos y que reflejen la severidad de una situación para que pueda sugerir la necesidad de actuar o generar ajustes. Los indicadores pueden ser elaborados por organismos gubernamentales, no gubernamentales o la academia. Lo relevante, establece el autor, es comprender no sólo su construcción sino su interpretación.

Aunque los indicadores o estudios no se utilizan para determinar que existe un problema los resultados que se obtienen del estudio si permiten demostrar la existencia del problema que requiere ser atendido. Es por ello que estos instrumentos son tan poderosos. El seguimiento a sus resultados permite que los tomadores de decisiones conozcan la magnitud del problema y a partir de ello se genera la necesidad de que los indicadores cambien (Kingdon 2014, 91-92).

El segundo elemento son los eventos focales, crisis y símbolos. El autor refiere en estos dos últimos pues establece que se debe considerar los problemas no suelen ser evidentes y por ello es necesario un símbolo poderoso, un hecho que afecte a un gran porcentaje de la población y que haga que todos demanden urgente atención, inclusive el problema puede ser identificado a partir de una experiencia personal para el hacedor de política pública (Kingdon 2014, 95) que permite entienda directamente, desde su experiencia, la situación problemática. Los eventos focales o crisis permiten la aparición y difusión de un tema, que este se posicione en

la mente de la gente y que se vuelva tan importante para que se convierta en un símbolo en el cual centrar su atención. Los símbolos actúan como refuerzo de algo que ya está teniendo lugar y capturan en pocas palabras o imágenes algún tipo de realidad que la gente percibía pero de una manera más difusa (Kingdon 2014, 98).

El tercer factor que resalta en esta corriente es el de la retroalimentación que se puede dar a la operación de un programa existente, este revela que los programas no están funcionando como se planeaba o que la implementación no responde a lo planificado. Generalmente este proceso es realizado por el mismo gobierno pero también puede venir de grupos de la sociedad civil, de expertos que alertan del problema e inclusive de funcionarios del gobierno que ven fallas en las acciones que desempeñan (Kingdon 2014, 101). Kingdon (2014, 102) sugiere que otra de las maneras de retroalimentación es el costo financiero de los programas ya que cuando son muy elevados y existen restricciones presupuestarias, los hacedores de política se ven obligados a repensar la intervención para ahorrar recursos y priorizan los problemas que son atendidos. El punto del presupuesto es importante sea considerado pues este actúa como un limitante que impide se consideren alternativas, iniciativas o que obliga estas sean revisadas y que las alternativas más baratas sean las que se busquen solucionar. El presupuesto se relaciona con el estado general de la economía pues cuando la economía no crece o se estaca el gobierno opta por reducir el presupuesto de proyectos o programas cuando los beneficios son inferiores a los costos, ya sean estos financieros o políticos en tanto que cuando los recursos están disponibles las organizaciones pueden inclusive experimentar por un tiempo alternativas sin tener la presión de que los fondos son limitados (Kingdon 2014, 109).

### **2.1.2 Corriente de las soluciones**

En la corriente de las soluciones Kingdon (1984) parte del reconocimiento de la existencia de una sopa primaveral de ideas que compiten para ser aceptadas por una comunidad política. Las ideas se generan en una comunidad de especialistas formada por investigadores, miembros del pleno político, oficinas de planificación y evaluación, académicos, grupos de la sociedad civil, entre otros. Las propuestas pueden por un tiempo volverse prominentes y desvanecerse o modificarse como una manera de adaptación y de selección biológico natural en el cual unas ideas mueren, otras sobreviven y otras son elegidas para competir por su adopción (Kingdon 2002, 101).

Kingdon (2014, 117) establece que el posicionamiento de las soluciones depende de la existencia de una comunidad política que debate sobre el problema público. El autor conceptualiza a las comunidades políticas están formadas por miembros de diversos sectores que interactúan entre sí, conocen las propuestas e investigaciones que se han realizado en torno al tema e inclusive se conocen bien de forma personal. Se debe reconocer que dependiendo del área temática de política las comunidades pueden ser o no fragmentadas, así como pueden o no enfrentar lucha de intereses. La fragmentación genera consecuencias profundas así, dos sectores con propuestas diferentes pueden afectarse y generar inestabilidad en las propuestas políticas, en las agenda de política así como en el quehacer político integral (Kingdon 2014, 121). En algunas ocasiones las ideas no prosperan en una comunidad política, no porque las personas se opongan a estas o sean incompatible sino porque son problemas que ya no capturan la atención o han pasado de moda (Kingdon 2014, 127).

Finalmente, Kingdon (2003, 131) refiere dos conceptos adicionales, que aunque no los desarrolla exhaustivamente deben ser considerados desde el enfoque de esta corriente: viabilidad técnica y aceptabilidad política. Cuando el emprendedor de la política propone una nueva idea política esta debe ser técnicamente viable lo que representa que los defensores de una propuesta deben profundizar en los detalles y aspectos técnicos, eliminar gradualmente las incoherencias y especificar mecanismos reales para su implementación.

La viabilidad técnica se relaciona generalmente con el nivel de eficiencia de la idea, pero también de la aceptación de valores que hace que las propuestas que sobreviven sean aquellas que son compatibles con los valores de los especialistas. Adicionalmente se considera el consentimiento público que un tema puede tener, toda propuesta va a tener un sector a favor, pero también se puede generar reacciones en contra y las ideas que se impulsan son aquellas que tendrán una mayoría a su favor. Otro factor que interviene en el análisis de viabilidad es la anticipación a futuras restricciones por lo que los tomadores de decisión necesitan convencerse que el costo presupuestario de un programa es aceptable con respecto al presupuesto disponible y que por tanto no se convertirá en una carga difícil de mantener y dar seguimiento (Kingdon 2014, 133-139). Por su parte, la aceptabilidad política es una forma de ver las cosas, una cultura que permite considerar las preocupaciones acerca de la equidad o sobre la eficiencia considerando la opinión de los participantes sobre el papel y tamaño del gobierno en relación a los estados y localidades, o en relación con el sector privado (Kingdon 2003, 133-134).

Debido a que los especialistas no necesariamente se quedan con una única idea como alternativa, sino que formulan una lista de ideas, es a través del consenso que estas logran posicionarse. No se debe desconocer que finalmente la selección de las alternativas es realizada por el hacedor de política pública reforzando así el planteamiento de Schattschneider (1960, 66) quien estableció que “la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder”.

### **2.1.3 Corriente de la política**

La corriente de la política fluye de forma independiente a las otras corrientes, en este se consideran principalmente los cambios que se pueden producir a nivel del estado de ánimo nacional, las configuraciones de los grupos de interés o los cambios internos dentro del gobierno.

El estado de ánimo nacional representa la simpatía que un grupo de personas puede tener con respecto a una línea de pensamiento en cierto tema, así como la percepción que los hacedores de política tienen con respecto a lo que la sociedad piensa. Este puede ser inferido a través de la información que proveen los medios de comunicación o los discursos de los líderes políticos. Cuando un problema se vuelve tan presionante que cambia el ánimo político de la sociedad, este generalmente termina siendo atendido.

La corriente hace énfasis en la necesidad de atender las actitudes de diferentes sectores o de las comunicaciones que los políticos tienen con la sociedad, delegados de la misma, con personas con las que tienen contacto o con grupos de personas que se organizan en torno a un tema de interés. Las configuraciones de los grupos de interés se producen a partir de acuerdos políticos y de los resultados electorales. La construcción de consenso en la corriente de la política es esencial, y esto se realiza a partir de la persuasión y difusión en la que intervienen coaliciones y grupos de interés. Cuando un tema comienza a ganar atención se puede evidenciar que los interesados e inclusive los políticos comienzan a unirse y fortalecer el trabajo pues tienen miedo de quedar fuera del proceso (Kingdon 2014, 162). Cuando los grupos de interés y grupos organizados apuntan en la misma dirección se genera un impulso para moverse en dicho sentido y los líderes políticos apoyan dicha decisión y la promueven. En caso de que se vea conflicto o resistencia contra una propuesta, el político es quien toma definiciones y balancea la política hacia una propuesta específica considerando que su

posición estará condicionada también por el nivel de oposición que va a recibir así como los posibles votos que puede perder (Kingdon 2014, 152).

Finalmente, es necesario resaltar como factor de incidencia al cambio interno en el gobierno, que conlleva cambios administrativos o ideológicos. Entre los cambios administrativos está el cambio de personal clave en el cual “o bien los titulares de puestos de autoridad cambian sus prioridades y empujan nuevos puntos del orden del día; o el personal en esas posiciones cambia, trayendo nuevas prioridades en el orden del día en virtud del cambio” (Kingdon 2014, 153). En este mismo punto se ubican los cambios profundos de la constitución, estatutos o regulaciones pues si esto genera disputas o se vuelve una medida poco popular puede generar que se retrasen las posibilidades de la acción gubernamental o que inclusive se produzca inacción. Esto genera que los temas queden como parte de la agenda haciendo que los políticos no le den atención y que termine convirtiéndose en la jurisdicción de otro sector o nivel de gobierno sin considerar la necesidad de atender integralmente el problema.

#### **2.1.4 Ventana de oportunidad**

Considerando que “las soluciones son generadas independientemente de lo que los hacedores de política estén resolviendo, los problemas son reconocidos independientemente haya una solución y, los eventos políticos se mueven según su propia dinámica” (Kingdon 2002, 99), es necesario comprender que la ventana de oportunidad es el momento crítico en el cual los defensores de ciertas propuestas puedan presionar para que se atienda el problema que es de su interés o se proponga la solución que abandera.

Las ventanas se abren en la corriente de los problemas o por cambios en la corriente de la política (Kingdon 2014, 168). Cuando la ventana se abre en la corriente de los problemas, el proceso es secuencial: las soluciones acuden a los problemas en tanto que, cuando la ventana se abre en la corriente de las políticas, la atención se centra en las soluciones antes de que los problemas sean definidos determinando así más bien un proceso ideológico. Cuando una ventana se abre porque un problema presiona, las alternativas generadas en la corriente de las soluciones encajan mejor especialmente, cuando hay aceptabilidad política en tanto que, cuando un evento político abre una ventana los actores tratan de encontrar un problema al cual anclar las soluciones propuestas (Kingdon 2014, 175). La apertura de la ventana en estas dos corrientes establece que las soluciones están flotando dentro y fuera del gobierno buscando problemas a los cuales anclarse o eventos políticos que incrementen la probabilidad de ser

adoptados. Por lo tanto, se establece que son la corriente de los problemas y la de la política las que estructuran la agenda de gobierno y que cuando se unen a la corriente de las soluciones, se llega a la agenda de decisión.

Cuando una ventana se abre los proponentes de la propuesta buscan sacar ventaja de ello trayendo sus problemas o sus propuestas de solución al debate. Si una solución no está disponible, no se encuentra un problema y no se cuenta con apoyo político es muy difícil que el tema se posicione en la agenda de decisión. Así, se reconoce que ninguna corriente es suficiente por sí misma para colocar un tema en la agenda de decisión y por ello, cuando las tres corrientes están presentes se abre una ventana de oportunidad para el acoplamiento.

Las ventanas son de corta duración y pueden abrirse de forma predecible o impredecible. Una vez la ventana se abre, si el acoplamiento no se hace rápidamente la ventana se cierra y si el tema no pasa de la agenda gubernamental a la agenda de decisión, la atención pasa a otros temas (Kingdon 2014, 178). Kingdon (2014, 169) establece que las ventanas duran cortos periodos y se cierran cuando los actores políticos consideran han atendido el problema; los emprendedores de políticas fallaron en actuar a tiempo; los eventos que promovieron la ventana se abran pasaron y ya no demandan atención; un problema ha estado presente por tanto tiempo que las personas se han acostumbrado a vivir con ello y no les es urgente su solución; quienes impulsaron la apertura de la ventana ya no están presentes para seguir promoviendo su atención; y porque no hay alternativas viables. La probabilidad de que un tema se posicione en la agenda de decisión se incrementa dramáticamente si las tres corrientes se unen y por ello Kingdon (2014) refiere la necesidad de entender qué es lo que abrió la ventana pues esto es equivalente a comprender qué es lo que hizo que la agenda cambie (Kingdon 2014, 173).

La ventana de oportunidad permite el posicionamiento de un tema en la agenda de política pública, misma que será considerada como el listado de temas que serán atendidos por la autoridad pública, o las estrategias de intervención que se pueden realizar para responder a estos. Sin embargo, aunque el listado de temas puede ser extenso pocos son los temas en los cuales se centra efectivamente la atención. La agenda de decisión refiere un documento en el cual se establece la operativización del accionar y se definen los recursos y los responsables. Cuando un tema se ha posicionado en la agenda de política pública, se evidencia un liderazgo del hacedor de política pública en atenderlo, además del claro involucramiento y compromiso

del gobierno para poder operacionalizar la alternativa priorizada través de la generación de institucionalidad y normatividad.

### **2.1.5 Emprendedor de la política**

Retomando el pensamiento de Aguilar (1993, 52) quien establece que “quien define es quién decide”, analizar el rol del emprendedor de la política se vuelve un elemento crucial. El emprendedor de la política hace cambios de política pues es quien identifica la oportunidad adecuada para sacar a la luz sus opiniones para capturar el máximo nivel de atención y persuadir a otros para que apoyen sus ideas (Zhu 2008, 316). Considerando que las oportunidades pasan si no se aprovecha el momento adecuado para fusionar una solución a un problema o no se lo hace en el marco de un contexto político adecuado, la oportunidad se pierde y se debe esperar hasta la siguiente oportunidad, es de interés comprender quién es el que permite se produzca este acoplamiento y cómo lo realiza.

La adopción del concepto por parte de Kingdon (1984)<sup>21</sup> llevó a referir al emprendedor de la política como una persona o grupo pequeño de personas que permite el acoplamiento de las corrientes, ubicando las soluciones que respaldan los problemas por responder a sus valores, activismos, ideologías o causas (Kingdon 2014, 123). El emprendedor de la política promueve el impulso político para que se atiendan los problemas políticos y se busquen aliados para defender su propuesta.

Los emprendedores de la política pueden o no ser parte de la comunidad política, del gobierno o de grupos de interés de investigación adicionalmente, pueden tener un puesto de elección popular o de designación. Debe tener experiencia, habilidad de hablar a otras personas, ser un líder que interviene a nivel de las comunidades políticas rompiendo su inercia o su desinterés de promover grandes cambios y/o tener una posición autoritaria de toma de decisiones. El emprendedor de la política debe ser reconocido por las conexiones políticas o sus habilidades de negociación y por combinar su experiencia técnica con su sabiduría política. Finalmente la caracterización realizada por el autor establece que son persistentes y dedican tiempo para

---

<sup>21</sup> Kingdon (2014, 122) refiere que este concepto se basa en la propuesta de otros autores: Jack L. Walker, "Performance Gaps, Policy Research, and Political Entrepreneurs," *Policy Studies Journal* 3 (Autumn 1974): 112-116; Walker, "The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting," in John E. Tropman, Milan J. Dluhy, and Robert M. Lind, eds., *New Strategic Perspectives on Social Policy* (New York: Pergamon Press, 1981), pp. 75-96; and Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of interest Groups," *Midwest Journal of Political Science* 13 (February 1969): 1-32.

promover sus ideas dando conferencias, escribiendo propuestas, enviando cartas a gente importante así como presentándose ante comités directivos o comisiones políticas (Kingdon 2014, 180).

Lo que lo caracteriza al emprendedor de la política es su capacidad de invertir recursos – tiempo, energía, reputación y en ocasiones dinero- en espera de un retorno futuro medido en términos de una política que logra sea aprobada, de la satisfacción de su participación o de la seguridad laboral o promoción laboral que pueden conseguir (Kingdon 2014, 122-123). El interés que tiene el emprendedor de la política de posicionar el tema puede también responder a un interés personal de conservar su empleo y promover el desarrollo de su carrera, posicionar sus valores o creencias, así como unirse a una causa a la que disfruta pertenecer.

A partir del trabajo de Kingdon (1984), Cohen (2012 en Cohen 2016, 186) identificó tres características principales del emprendedor de la política: a) el deseo de incrementar los intereses personales a través de la influencia en los resultados de las políticas; b) el enfrentar recursos escasos para influir en los resultados de las políticas; y, c) la oportunidad de influir en los resultados de las políticas. Por su parte Mintrom y Norman (2009, 652-654 en Cohen 2016, 186-187) identificaron cuatro elementos centrales –dos atributos y dos estrategias- para identificar al emprendedor de la política. Como atributos resaltan la agudeza social y el conocimiento del contexto político-social que le permite identificar ventanas de oportunidad para introducir una política innovadora dentro del orden social existente, así como la capacidad de relacionar problemas específicos con sus propios intereses haciendo que la definición de los problemas políticos se convierta en un acto político. Como estrategias mencionan la construcción de equipos y su capacidad para trabajar eficazmente con otros jugadores en el campo de las políticas a través del uso de redes sociales personales y profesionales, creación de una coalición política para desafiar al *status quo* así como la capacidad de liderar con el ejemplo: tomar una idea y convertirla en acción a través de un compromiso genuino por mejores resultados sociales (Schneider y Teske 1992, 742 en Cohen 2016, 186-187). Las estrategias que se emplean son diversas: promoción del diálogo, difusión del problema, acercamiento a medios de comunicación o incidiendo en el contenido del discurso político.

## 2.2 Fortalezas y debilidades del marco analítico elegido

El modelo de Kingdon (2003) [1984] es uno de los de mayor relevancia para el tratamiento de la agenda no obstante diversos autores refieren que, aunque es frecuentemente citado, en muy pocas ocasiones ha sido probado sistemáticamente desde un enfoque empírico y esto podría ser considerado como un indicador de debilidad del marco. Haciendo referencia en ello, Zahariadis (2010, 84-85) estableció que el modelo de Kingdon “tiene el dudoso honor de generar la proporción más alta entre la cantidad de veces en que se lo cita y la cantidad de investigaciones académicas posteriores que lo desarrollan en la ciencia política” pues, aunque muchos intelectuales lo refieren, pocos lo utilizan explícitamente. Esto podría responder, según Zahariadis (2010), al hecho de que hay algo fundamentalmente erróneo respecto a la estructura del mismo, elemento que debe ser aclarado previa la aplicación del marco en el caso de estudio.

Zahariadis (2010, 84) criticó el marco por realizar supuestos poco realistas y no especificar los procesos de forma precisa, esto es reforzado por Sabatier (1999, 267) quien mencionó que el MSF no ha generado suficientes hipótesis claras y falseables. Este punto es altamente relevante pues la aplicación del método de estudio se basa en la noción de un mecanismo. Sin embargo, otra postura crítica que establece el problema puede no estar en el propio enfoque sino en la manera en que funciona su difusión. Sabatier (1999) afirmó que los programas de investigación progresan únicamente si los primeros defensores emplean tiempo y energía proponiendo, probando y revisando su trabajo mientras impulsan a otros el adoptar el enfoque y hacerlo avanzar. Debido a que Kingdon hizo poco por animar a otros analistas para aplicarlo en diferentes escenarios o fomentar “una red de intelectuales involucrados en un programa de investigación compartido” (Sabatier 1999, 269), solamente se han realizado aplicaciones esporádicas en lugar de un programa de investigación estructurado.

Entre las críticas más referidas a la propuesta analítica de Kingdon (1984) se puede mencionar la de Brunner (2008) quien sostuvo hay dos elementos no considerados en el modelo original que se derivan de su caso: el dejar de lado el rol del proceso de aprendizaje y el omitir el nivel de influencia de las políticas previas. Esto puede ser resuelto si en la corriente de las soluciones se refieren a propuestas previas y a alternativas que han sido aplicadas en otras circunstancias. Zahariadis (2010) por su parte, establece que otro elemento que debe ser discutido es el de la temporalidad. El enfoque de Kingdon (1984) consideró un orden temporal y una dinámica propia para cada corriente planteando que los temas que capturan la

atención de forma individual son limitados en tanto que la atención sistémica se da de forma paralela; adicionalmente, el marco sugiere que los formuladores de políticas trabajan bajo restricciones de tiempo y así se evita el cierre la ventana de oportunidad. El análisis de la temporalidad revela que las decisiones se toman en un escenario de urgencia y dado que los temas compiten por atención, las limitaciones de tiempo serían las que no permiten atender todas las alternativas o darles el alcance esperado y no realmente el accionar que ejerce el emprendedor de la política para promover la fusión de las corrientes (Zahariadis 2010, 73). Aunque el factor tiempo es evidenciado como un elemento determinante para la toma de decisiones en algunos casos empíricos, también se reconoce en otros estudios que es la velocidad de acción del emprendedor de la política determinada por el nivel de conocimiento del tema, su nivel de involucramiento o su capacidad de incidencia, la que promueve el tema sea posicionado o no en la agenda.

La no consideración explícita del rol de las instituciones es otro de los limitantes que se han identificado para el MSF y que algunos autores han empezado a discutir con respecto al marco analítico (Zohlnhöfer, Herweg y Huß 2016, 244). Ni el comportamiento político ni el análisis de la política pública puede entenderse sin hacer referencia a las instituciones en las que se produce (Schmidt 2006, 101) así como en los resultados políticos que procuran (Lowndes 1996, 182). No obstante, autores como Béland (2005) establecen que su consideración es implícita especialmente, en el marco de la ventana de oportunidad y en el de la posición institucional de los emprendedores de la política pues, se puede asumir, que son las instituciones las que definen quiénes son los actores poderosos (Béland 2005). La no visibilización de lo institucional puede responder al hecho de que el autor se concentró en un grupo específico de instituciones vinculadas con la adopción de agenda y de los diferentes roles que las instituciones juegan en la toma de decisiones, pero, dado que este no era un objetivo del autor, no debería ser considerado como un limitante del mismo sino como un aspecto que al ser abordado de manera explícita podría fortalecer la propuesta del MSF.

Además de los limitantes presentados pensar en la aplicación del marco en un enfoque de causalidad se suma al hecho de que el marco no explica el proceso que sigue el emprendedor de la política para lograr la fusión de las corrientes, promover y/o aprovechar la apertura de la ventana de oportunidad para la adopción de un tema, que es uno de los aspectos a los que esta investigación pretende aportar. Extender el análisis e ir más allá de entender por qué los temas surgen para posicionarse en una agenda y enfocarse en la comprensión del proceso de

adopción de los temas es lo que permite a esta investigación superar algunas de las limitaciones identificadas a aportar al debate académico. A fin de determinar factores que inciden en el accionar del emprendedor de la política, es necesario analizar desde el caso de estudio los elementos que resaltan en el proceso.

La reflexión acerca de la aplicabilidad del marco a diferentes niveles geográficos permite establecer que esta puede adaptarse a diferentes escalas. Aunque Kingdon (1984) utilizó el marco para explicar la definición de la agenda en los Estados Unidos y las investigaciones que de él se han derivado, le han dado prioridad al ámbito nacional, puede ser aplicado en otras escalas como se realizado con los enfoques de políticas en competencia, tales como las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y la elección racional institucional de Ostrom (1999). La utilidad del enfoque a nivel subnacional no es cuestionable pues los estudios empíricos han demostrado la factibilidad de aplicación de los principales elementos del marco. Esto refleja la adaptabilidad y aplicabilidad de los elementos del marco a diferentes contextos y realidades (Olavarria-Gambi 2015, 157) lo que se convierte en un criterio que refuerza su selección.

Finalmente se debe hacer mención a la aplicación temática del marco. Kingdon (1984) presentó el marco aplicándolo empíricamente en los sectores de salud y transporte y, aunque efectivamente estas son las áreas que se han priorizado en estudios posteriores, hay contundentes esfuerzos para aplicar el marco en el tema ambiental y específicamente en cambio climático. Aunque el cambio climático es un área temática en la que el MSF está siendo aplicado cada vez con mayor frecuencia, los estudios temáticos a nivel de gobiernos subnacionales, nivel territorial diferente al que fue considerado en la propuesta original de Kingdon (1984), es todavía limitadamente explorado.

### **2.3 Métodos que se han aplicado para el estudio del marco analítico de las Corrientes Múltiples (MSF)**

Partiendo de la lista presentada por Zahariadis (2014, 44) de los mejores 37 casos de estudio<sup>22</sup> -nacionales, subnacionales e internacionales- en los que han aplicado el MSF, e incluyendo 4

---

<sup>22</sup> El documento Lista ilustrativa de investigaciones empíricas usando las corrientes múltiples desde el año 2003 (*Illustrative List of Empirical Research Using Multiple Streams Since 2003*) lista y clasifica los artículos según el nivel al cual fueron desarrollados: internacional (8), nacional (17) y subnacional (12).

estudios relevantes incorporados por Cairney y Jones (2016, 44)<sup>23</sup> se analizó el método que estas investigaciones han empleado a fin de profundizar en el tema de investigación. De los 41 estudios evaluados, 22 de ellos replicaron el método que Kingdon (1995) - 240 encuestas aplicadas a informantes claves de los sectores de salud y transporte y evaluadas por medio de análisis documental y 12 aplicaron una técnica distinta a la propuesto originalmente lo que permite fortalecer la investigación por incorporar factores relevantes que han resaltado en otros casos de estudio y que aportan a fortalecer la comprensión del marco analítico. A continuación, se detallan los aportes que las técnicas de investigación alternativas han permitido obtener a fin de ampliar el conocimiento de elementos críticos del marco analítico.

Saint-Germain y Calamia (1996, 59) utilizaron el marco analítico de Kingdon (1984) para explicar el desarrollo de la política de crimen. A través de un análisis interpretativo de información secundaria y de un estudio de caso plantearon la necesidad de considerar los efectos de los antecedentes históricos, de las fuerzas institucionales existentes y de la implementación de políticas pasadas para la formulación de nuevas políticas, así como también del efecto incremental de las nuevas políticas para el posicionamiento de nuevos temas en la agenda. Se definió que el evento focal que abrió la ventana de oportunidad fueron las disparidades existentes entre las sentencias dictadas para las personas caucásicas con respecto a las afroamericanas. Se comprobó que el cambio de política evoluciona y es incremental y que se puede producir un cambio abrupto cuando se produce un cambio paradigmático pues en el momento en el que verdaderamente se abre una ventana de oportunidad para posicionar nuevos temas (Saint-Germain y Calamia 1996, 62). Sin embargo, en el caso de estudio realizado en Estados Unidos, los cambios en la política fueron incrementales y no fundamentales (Saint-Germain y Calamia 1996, 69).

Lober (1997), a través de entrevistas y revisión de documentos, aplicó la propuesta de Kingdon (1984) y la aplicación realizada por Grey (1985, 1989) con respecto a las condiciones de colaboración de los actores en un periodo de crisis. El autor aportó al debate con una reconsideración del rol del emprendedor de la política al establecer que, en una crisis percibida, la resolución de problemas tan complejos requiere el apoyo de múltiples actores

---

<sup>23</sup> Los autores consideran de relevancia los estudios de Exworthy&Powell, 2004; Howlett, 1998; Jordan et al., 2003; Lieberman, 2002; Lieberman, 2002; Saint-Germain & Calamia, 1996.

para resolverlos, la deficiencia de los mecanismos formales para la resolución y, el incremento de la problemática en el ambiente político, social y económico.

El tema objeto de estudio era el creciente reconocimiento de las cargas ambientales generadas a lo largo del ciclo de vida de la producción del papel en Estados Unidos y la demanda realizada desde Europa pues el debate refería también al reconocimiento de la importancia de la industria para la economía y, a partir de ello, se cuestionaba la manera en la que se podía conjugar crecimiento económico con protección ambiental. Examinó el papel que jugó el “Grupo de Trabajo de Papel” conformado en agosto de 1993 por cinco compañías multinacionales, un grupo ambientalista y una universidad como una respuesta a un momento de crisis ambiental. Cada uno de los actores tenía una posición diferente con respecto al problema pero cuando decidieron cooperar se creó una “ventana de colaboración” al confluir cuatro corrientes: problemas, política, organizacional y social/política/económica (Lober 1997, 1). Luego de dos años el grupo anunció los resultados alcanzados a partir de un trabajo colaborativo y de no confrontación que permitió seguir con el desarrollo de este sector industrial, pero con la consideración de medidas de cuidado ambiental. Lober (1997) denominó a esta adaptación al modelo de Kingdon (1984) como un modelo de colaboración para la adopción de la agenda y con él refirió el rol que un grupo de emprendedores de la política pueden ejercer para promover la apertura de la ventana de oportunidad ambiental.

Michael Howlett (1998), en un esfuerzo por dar a la teoría de Kingdon (1995) la posibilidad de ser testada, realizó una investigación cuantitativa y mediante un modelo econométrico ARIMA (por sus siglas en inglés *Autoregressive Integrated Moving Average*) examinó información en los medios de comunicación de prensa escrita sobre tres áreas de relevancia: ambiental -lluvia ácida y energía nuclear-, jurisdiccional -indígena y constitucional- y social -castigo capital y uso de drogas- que eran tratados en los debates del parlamento de Canadá entre 1977 y 1992. El trabajo de Howlett (1998) implicó analizar cómo se dio el proceso de adopción de la agenda en temas de pueblos nativos, constitución, abuso de drogas, lluvia ácida, industria nuclear y pena capital en Canadá. Los hallazgos determinaron la existencia de cuatro tipos diferentes de ventanas de oportunidad: la rutinaria que corresponde a temas institucionalizados que permiten evidenciar de forma predecible la apertura de una ventana; la discrecional en la cual el comportamiento de actores políticos individuales permite que se abra una ventana de forma menos predecible; la de un problema esparcido que es producto de la inclusión de nuevos temas en una ventana ya abierta; y, la del problema aleatorio que se

abre de forma impredecible producto de la aleatoriedad o de una crisis. El aporte de Howlett fue definir a partir de data y series de tiempo la frecuencia con la que se presentan las tipologías de las ventanas de oportunidad y con ello establecer cierto nivel de predicción de las aperturas y cierres de las ventanas de la cual los hacedores de política y los actores políticos deben ser conscientes si desean influenciar a nivel político.

El estudio de Howlett (1998) fue comentado por Soroka (1999) y, a través de un modelo econométrico. Soroka (1999) hizo mención a tres problemas que presenta el estudio original con respecto al estudio: la estadística empleada sólo ofrece evidencia para una de sus conclusiones y no ofrece evidencia con respecto a la frecuencia relativa de los diferentes tipos de ventanas de oportunidad; el test para las ventanas discrecionales carece de una medida real de la opinión pública pues el estado de ánimo se mide a través del contenido de los medios e ignora al público; y, finalmente, sugiere que hay un error con las tipologías de las ventanas pues las categorías son conceptualmente diferentes pero no mutuamente excluyentes e inclusive plantea que algunas tipologías de ventanas pueden suceder simultáneamente. Aunque el comentario de Soroka (1999) no invalida el esfuerzo realizado por Howlett (1998) si permite establecer que se deben realizar ciertas precisiones antes de replicar su técnica y con ello se refiere también que el MSF al ser más generalista en su conceptualización de la ventana de oportunidad permite mayor replicabilidad.

Travis y Zahariadis (2002) analizaron por medio de un modelo cuantitativo las interacciones entre los problemas y las políticas, y entre la política y las políticas públicas para explicar las asignaciones de los fondos de ayuda de Estados Unidos hacia países en desarrollo. De acuerdo con la premisa básica de Kingdon (1995), la importancia de los problemas y la política está condicionada por la política, pero el caso de estudio planteado por estos autores confirma que no hay independencia entre las corrientes y aunque la ventana de oportunidad puede abrirse en una de las corrientes no se abren ventanas simultáneas. El análisis de los determinantes de la asistencia económica reveló que la ideología socialista y el nivel de comercio entre los Estados Unidos y los países receptores son estadísticamente significativas y que no existe relación entre el PIB per cápita y la ayuda económica.

Otro aporte desde lo cuantitativo fue el estudio realizado por Birkland (2004) acerca del ataque terrorista a las Torres Gemelas en Estados Unidos perpetrado el 11 de septiembre del 2001 (conocido como 9-11). Se considera que el 9-11 es un evento focal que abrió una

ventana de oportunidad que dio paso a un cambio de varias políticas públicas en dicho país. La apertura de la ventana permitió identificar fallas de política y creó la oportunidad de un aprendizaje político. Mediante estadística descriptiva Birkland (2004) construyó una serie de tiempo (1990-2002) para evaluar la frecuencia con la que la palabra terrorismo se presentó en los medios de comunicación y como ello incidió en la expansión de la agenda a nivel del Congreso. Adicionalmente se obtuvo información sobre la seguridad de las aerolíneas como una forma de demostrar la respuesta de la industria a este tema y se realizó un seguimiento de las resoluciones impuestas post 9-11 clasificándolas por tópicos. A partir de dicha información, el autor concluyó que el ataque no sólo generó cambios a nivel del Congreso y de la organización encargada de la aviación en el país sino que también generó cambios en las políticas de seguridad de transporte y un aprendizaje instrumental que implicó cambios en las misiones y acciones de organizaciones tales como el FBI (siglas en inglés de la Oficina Federal de Investigación), la CIA (siglas en inglés de la Agencia Central de Inteligencia) así como la creación de nuevas agencias para manejar el riesgo, amenaza y emergencia.

Zahariadis (2004) realizó un estudio narrativo histórico para analizar la política de competencia en Reino Unido entre 1973 y 1998 considerando las regulaciones de cooperación a nivel de la Unión Europea (UE) y partiendo del supuesto de que la globalización presiona a las políticas de competencia doméstica. A través de un estudio de caso y de un análisis narrativo de sucesos, se establecieron tres factores que pudieron haber influido en el cambio de política: la puesta en marcha del mercado único europeo a mediados de los años ochenta, la política intra - partidistas dentro del partido conservador y la existencia de funcionarios públicos y miembros de la comunidad que impulsaban la competencia. Zahariadis (2004, 54) estableció que las tres corrientes se comportan de forma independiente y que la ventana de oportunidad se abrió en la corriente de los problemas y en la de las políticas, al contrario de lo que establece el modelo original de Kingdon (1984) el cual plantea la ventana se abre sólo en una de ellas. A partir de ello se concluyó que Reino Unido no está interesado en influir en el desarrollo de la política de la UE (Zahariadis 2004, 69) y analíticamente se aportó refiriendo la existencia de una ventana de oportunidad que se abra de forma simultánea, acontecimiento que un par de años atrás Travis y Zahariadis (2002) establecieron no era factible.

La Guerra de Irak y la explicación del por qué Estados Unidos decidió ir a la guerra fue analizada por Mazarr (2007) a través de la revisión de las declaraciones realizadas en medios de comunicación. Analizó el rol de George Bush, presidente de los Estados Unidos, de su

equipo de seguridad, del grupo activista anti-Saddam que exigía urgentes medidas en contra de Irak así como la importancia del 9-11 por haber sido un evento focal que generó la atmósfera adecuada para lograr simpatizantes afines a la Guerra como los factores que permitieron las corrientes confluyeran (Mazarr 2007, 9). La investigación permitió determinar que a nivel del gobierno el Vicepresidente Cheney así como Paul Wolfowitz, un activista del grupo anti Saddam, se convirtieron en emprendedores de la política que influyeron para que el Presidente Bush pensara que el 9-11 estaba conectado con Iraq y Al-Qaeda. A nivel externo los emprendedores de la política más relevantes fueron los veteranos de guerra. El autor también revela que fueron los emprendedores de la política quienes hicieron que los temas escalen la comunidad política y se posicionen a nivel gubernamental (Mazarr 2007, 20) y realiza un aporte importante para revelar el rol crítico que estos actores desempeñan en el quehacer de la política.

A partir de un estudio de caso, Zhu (2008) estudia el cambio de la política de “detención y repatriación” que estuvo vigente en China por 21 años a través de la revisión documental de un estudio de caso de los vagabundos urbanos que tuvo lugar en el año 2003. Desde el incidente de Sun Zhigang<sup>24</sup>, el autor estudió las estrategias de los emprendedores de la política en un estado socialista en el cual sólo un partido político – Partido Comunista de China (PCCh) - tiene el poder. Se evidenció la ausencia de transferencia periódica de poder político pues en el país se emplea un sistema de nomenclatura para la selección de funcionarios o representantes del partido en la que estos son elegidos por sus supervisores y predecesores generando así una correlación entre la ideología y la política. Esto hizo que la corriente política sea relativamente más estable en comparación con los sistemas occidentales. Zhu (2008, 328-329) realiza un estudio comparado de las estrategias aplicadas por el emprendedor de la política previo y post el incidente del 2003 con lo que se pudo concluir que, aunque el concepto de la ventana de oportunidad del MSF (Kingdon 1995) aplica para China, no todas las corrientes se adaptan conceptualmente. En su defecto, plantea como

---

<sup>24</sup> Sun Zhigang fue un estudiante graduado de educación superior que fue encarcelado mientras caminaba en el Distrito Tianhe por no poder presentar una tarjeta válida de identificación, permiso de residencia temporal y la prueba de tener un trabajo registrado y tres días después falleció por unos severos golpes propinados por el personal de la prisión (Zhu 2008, 316-317). Este no era el primer caso registrado, varias denuncias se habían presentado previamente llegando a contabilizar un promedio de 12 a 16 personas fallecidas mensualmente durante el 2003 en el distrito en el cual Zhigang fue asesinado (Zhu 2008, 322). Esto despertó gran cobertura de medios, así como la reacción de académicos del área de Derecho que pusieron en duda la libertad personal de los ciudadanos de este país.

alternativa el Modelo de Inviabilidad Técnica en el cual un emprendedor de la política envía una propuesta técnicamente inviable pero políticamente aceptable al gobierno Chino y adopta una estrategia sofisticada para lograr el cambio de política (Zhu 2008, 318).

Cairney (2009) analizó los mecanismos para el control del tabaco<sup>25</sup> en Reino Unido por medio de un estudio comparado entre los países miembros: Inglaterra, Gales, República de Irlanda e Irlanda del Norte. A través de entrevistas realizadas, el estudio se centró en definir el papel y la influencia de los grupos de interés y de las instituciones en el establecimiento de la agenda (Cairney 2009, 471) así como el reconocimiento de la importancia que la receptividad de las ideas tienen para la apertura de la ventana de oportunidad. Los resultados revelaron que esta política fue producto de la apertura de cuatro ventanas de oportunidad que surgieron en cada uno de los países que constituyen Reino Unido a partir de la idea universalizada de la necesidad de controlar el tabaco. En los cuatro países el conocimiento acerca de los riesgos del tabaquismo pasivo, así como la experiencia irlandesa sobre la implementación de una prohibición parcial fueron los factores más relevantes para conseguir un cambio de política uniforme en el Reino Unido. El autor resalta además que no hay referente de un hecho similar con otra política pues no se ha logrado que los países vuelvan a alinearse en un proceso y actúen de forma simultánea (Cairney 2009, 485). El aporte más relevante de este autor es comprender que no es frecuente la apertura de la ventana de oportunidad de forma simultánea en diferentes territorios. Aunque el modelo de Kingdon (1984) se aplica con uniformidad a nivel de Reino Unido, su adopción varía a nivel territorial.

Como puede apreciarse la mayoría de estudios han buscado formalizar los hallazgos del marco analítico a través de estudios cuantitativos, los modelos planteados por los autores han permitido profundizar en el rol que ejerce el emprendedor de la política en el proceso de apertura de las ventanas de oportunidad, así como el elemento o circunstancia que permite la o las ventanas se abran. Sin embargo, se puede observar que las investigaciones no se han enfocado en analizar el proceso mediante el cual las corrientes se fusionan o la ventana se abre desde un enfoque de causalidad. Dado que el objeto de interés en esta investigación es analizar la incidencia del emprendedor de la política en el proceso causal en el cual se abre la

---

<sup>25</sup> Los mecanismos que estaba vigentes en ese momento en Reino Unido eran el alto precio de los tabacos, las prohibiciones de fumar, los letreros de prohibición, las campañas de educación de salud, los avisos de enfermedades vinculadas, los tratamientos ofrecidos y especialmente la prohibición de fumar en lugares públicos (Cairney 2009, 472).

ventana de oportunidad, es necesario analizar la técnica que permita evidenciar de mejor manera el análisis de la causalidad.

### **Conclusiones**

La selección del marco analítico de las corrientes múltiples de Kingdon (1995) permitió anclar la investigación en una propuesta que ha sido referida teóricamente y sobre la cual se han hecho diversos estudios empíricos aplicando diferentes técnicas de investigación. Los autores que han considerado al MSF como un referente y que han aplicado métodos de investigación complementarios al propuesto por Kingdon (1995) han podido profundizar en el rol del emprendedor de la política en el proceso de apertura de la ventana de oportunidad y del posicionamiento de un tema en la agenda.

Uno de las mayores limitantes que se puede evidenciar en el desarrollo del marco analítico de Kingdon (1995) es que, aunque reconoce el rol del emprendedor de la política, no detalla el proceso que se genera para que se abra la ventana de oportunidad al confluir las tres corrientes. De igual manera el marco analítico lleva a pensar que una vez la ventana ha sido abierta el posicionamiento del tema en la agenda es automático y no explicita la manera en la que esto se produce. Este vacío ha llevado a diversos autores a explorar el comportamiento de los factores determinantes del MSF en diferentes casos empíricos llegando a identificar varios factores que, aunque intervienen con frecuencia, no son generalizables pues dependen del caso de estudio, su contexto, particularidades políticas, áreas temáticas, entre otras. No obstante, a partir de los estudios empíricos se establecieron aquellas etapas en las que es necesario aclarar el proceso que se genera para que el mecanismo funcione y se produzca el resultado hipotetizado. A fin de determinar las entidades que intervienen en el mecanismo casual es necesario analizar a profundidad el caso de estudio y en el cual se desarrolló el proceso.

## Capítulo 3

### Process tracing de confirmación de teoría: método priorizado para investigar el MSF

Tan importante como conocer los fundamentos teóricos en los cuales se enmarca un estudio es necesario establecer la rigurosidad metodológica con la cual se realiza la investigación. Parafraseando a Chernoff (2005, 217), para que un estudio sea coherente, preciso y se obtengan resultados sistémicos se debe partir de la definición del enfoque ontológico pues este permite pasar del conocimiento sobre un hecho a la comprensión de cómo lo sabemos. Al determinar el enfoque metodológico se pueden además definir los métodos más idóneos para confirmar o refutar dicho conocimiento.

#### 3.1 El enfoque de la metodología y el método para el análisis de las políticas públicas

El debate en Ciencias Sociales acerca de la manera en la cual se debe realizar una investigación ha llevado a un debate acerca de la distinción entre el abordaje ontológico y epistemológico y cómo estos se alinean con la metodología y los métodos que se emplean para generar la información. Comprender el alcance de cada uno de estos conceptos permite evitar la miopía que se produce cuando se opta por un método sin pensar en la ontología a la cual responde. Esto puede llevar a que los investigadores, en ausencia de una profunda reflexión y considerando que en su trabajo investigativo se han especializado en una línea metodológica, continúen con esa forma de llevar a cabo las investigaciones en lugar de pensar en los métodos más adecuados para realizar dicha investigación.

Para Jackson (2016,28) en su libro la ‘Conducta de la investigación en las relaciones internacionales’ (*The Conduct of Inquiry in International Relations*)<sup>26</sup>, la ontología se centra

---

<sup>26</sup> Este autor propuso que las posturas pueden ser clasificadas en función de la relación que existe entre el conocimiento y la observación – fenomenalismo y transfactualismo – y en la relación entre el conocedor y aquello que conoce – dualismo y monismo. La primera clasificación alude a los elementos observables y los no observables que se presentan. Desde la propuesta metodológica del fenomenalismo, la existencia de cosas reales es independiente de la conciencia por lo que no se puede conocer la esencia de las cosas sino tan sólo percibir los fenómenos, esto permite determinar que el conocimiento es producto netamente de la experiencia y no de la especulación sobre objetos o entidades fuera de la ella. El transfactualismo, por su parte, establece una relación entre el investigador y lo que investiga en la cual el conocimiento supera la experiencia y es producto de potenciales causales que generan dichas experiencias, por lo que se convierte en una extensión de la gama de los sentidos. La segunda clasificación, cuando el conocimiento del mundo proviene desde adentro, se refiere al monismo y sostiene que las ideas se privilegian sobre el mundo y que este existe independientemente del conocimiento que se tenga de él, es por esto que se la considera como

en el ser y en lo que existe en el mundo y por ello es la forma en la cual los investigadores conceptualizan el área de estudio; la epistemología es el conocimiento de la manera en la cual se producen declaraciones acerca del mundo lo cual determina la forma en la que los investigadores conocen lo que estudian; y, la metodología determina como los investigadores seleccionan sus herramientas de trabajo que serán aplicadas a través del método elegido. La definición metodológica plantea cuestionamientos de ontología filosófica -como los investigadores pueden producir conocimiento- que preceden a las definiciones de la ontología científica –procesos y factores de investigación científica que determina la relación con los objetos que creemos que existen en el mundo, y por ende es en este campo en donde se definen las preguntas de epistemología y los cuestionamientos de la metodología y del método que debe ser empleado (Jackson 2016,32).

Al examinar los abordajes conceptuales otorgados a la metodología y al método posiblemente uno de los elementos que resalta es la división que se ha dado en este aspecto entre las ciencias sociales y las naturales, pues esto incide en la manera en la que se exponen los datos, así como el lenguaje para su abordaje. La contraposición metodológica entre las ciencias ha llevado a contrastar la investigación que se realiza a nivel social con respecto a la que se realiza en las ciencias naturales e incluso se ha llegado a sugerir que “los científicos sociales deben seguir el modelo de las ciencias naturales” (Wight 2013,339) en un intento de alineación de una forma de pensar en la que se vincula a la ciencia con lo cuantitativo, los modelos formales, las hipótesis probables y las proposiciones generales. Esto no sólo revela la pretensión de estandarizar la investigación sino además el interés de aplicar la filosofía de la ciencia y las prácticas de una forma más dogmatizada.

Jackson (2011,25) establece que las “normas metodológicas son componentes indispensables de cualquier línea existente de investigación científica; los investigadores necesariamente operan con una amplia variedad de técnicas diseñadas para facilitar y mejorar su investigación, así como para criticar constructivamente la investigación producida por los demás”. A partir de ello plantea que la ciencia debe ser definida por sus metas y no por las metodologías o métodos empleados para la construcción del conocimiento y por ende no hay oposición fundamental entre “explicar” y “comprender”. Esto ha llevado a que diversos

---

interpretativista. En el análisis dualista el conocimiento se considera un elemento externo, lo que ha llevado a caracterizar la posición como positivista (Jackson 2016).

autores postulan la existencia de una marcada diferencia entre los enfoques metodológicos cualitativos y cuantitativos que se aplican a la investigación (Jackson 2016,22). Carvalho de Oliveira (2014,11) pone en tela de discusión la definición de Jackson sobre la metodología y considera que no debe ser entendida sólo como un procedimiento para llegar a un fin sino que se la debe concebir como un ente más complejo y como una lógica que guía los métodos con el propósito de producir conocimiento o teorías.

Metodológicamente el debate se ha centrado en la diferencia entre los enfoques cualitativos y cuantitativos. Refiriendo a King, Keohane y Verba (1994)<sup>27</sup> y a Goertz y Mahoney (2012)<sup>28</sup> quienes debaten acerca de las diferencias entre los estilos de investigación, se establece que a pesar de que tanto los dos tipos de estudios pueden ser sistemáticos y científicos y por ello, ninguno es mejor que otro pues no existe una forma única o correcta de investigar y de producir conocimiento. Por lo tanto, la reflexión debe centrarse en el reconocimiento de que el conocimiento tiene “diferentes vías científicas válidas para producir[lo]” (Jackson 2011, 2) y a través de la investigación, ya sea cuantitativa o cualitativa, lo que se busca es describir y explicar (Jackson 2011, 25). Se podría referir que una diferencia manifiesta es que en el análisis cuantitativo se aplica una lógica deductiva en la cual el análisis fluye de lo general a lo particular, es decir, de las teorías a la aplicación de casos individuales para comprobar su validez. El enfoque cualitativo, aplica la lógica inductiva en la cual, a partir de estudios particulares, se establecen principios generales (Wendt 1987, 352-354).

Dado que el interés de esta investigación es la comprensión de la causalidad, se considera necesario establecer como premisa que, en la cultura cuantitativa, la complejidad causal

---

<sup>27</sup> En su documento “Diseño de la investigación social: inferencia científica en la investigación cualitativa” (Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research) establecen que las diferencias entre los estilos de la investigación cuantitativa y cualitativa son de tipo estilístico y que las diferencias en términos metodológicos y de contenidos son mínimas y parten de un método común: la inferencia cálida. Los autores refieren que el enfoque cuantitativo emplea medidas numéricas en las cuales los números y los métodos estadísticos prevalecen y pueden ser reproducidos con facilidad.

<sup>28</sup> Su documento “Un cuento de dos culturas: contrastando la investigación cuantitativa y cualitativa” (A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences) discuten con el texto de King Keohane y Verba (1994) y establecen que la “disonancia entre las diferentes culturas se relaciona con los problemas de comunicación, escepticismo y frustración que muchas veces marcan los encuentros entre investigadores cuantitativos y cualitativos. (...) [Esto permite establecer que] la disputa cuantitativa-cualitativa en las ciencias sociales es realmente un choque de culturas” (Goertz y Mahoney 2012,7). Los autores establecen que cada cultura está asociada con procesos y prácticas de investigación distintivos y que “no hay un conjunto de principios que unifiquen todo el trabajo social” (Goertz y Mahoney 2012,158) por lo que el ideal es que las culturas se comprendan mutuamente y se complementen.

refiere la existencia de muchas causas para una variable dependiente; el análisis se centra en una variable singular que es de su interés y la inclusión de variables de control. Por otra parte en el paradigma cualitativo, la complejidad causal es modelada con los patrones causales y se centra en la combinación de causas que actúan en un contexto determinado (Della Porta 2013, 56-57).

Hay dos formas de estudiar la causalidad: la primera forma refiere partir de un fenómeno dado y preguntar por sus causas ("*causes-of-effects*") en contraposición, la segunda forma parte de las causas y pregunta por los efectos que generan ("*effects-of-causes*"). Por lo previamente descrito se puede marcar una nueva diferencia entre las culturas cuantitativa y cualitativa: la manera en que buscan respuestas. Los cuantitativos buscan los efectos de las causas por eso aíslan una causa de interés e incluyen otras posibles causas en los modelos (variables de control). Por su parte, desde la cultura cualitativa, el interés es explicar la causa de los efectos y para ello se concentra en resultados positivos en casos individuales. Esta investigación se adscribe a la metodología cualitativa porque es de interés explicar resultados positivos, aquellos casos de estudios que en el proceso de selección confirmen el posicionamiento de un tema en la agenda. Por ello, a lo largo de la investigación no se hará referencia a variables dependientes o independientes, sino que nos referiremos a detonantes y productos. Cada caso de estudio parte de una relación causal teorizada en la que no se espera la variación del detonante o del producto, y lo que se modela es la evidencia empírica del mecanismo y de su funcionamiento (Beach y Pedersen 2016,103).

El estudio de caso, desde una lógica de inferencia, permite afinar preguntas de investigación a partir de observaciones empíricas. Blatter y Blume (2008) señalan que hay tres estilos para realizar una investigación causal en estudios de caso: a través del análisis de la covariación, del análisis de congruencia y del process tracing (seguimiento de procesos por su traducción del inglés). Cada uno responde a una ontología y epistemología específica, así como a la manera en que se puede analizar la inferencia.

En el análisis de covariación se parte de una hipótesis deducida desde la teoría y, a través de un análisis de la covariación temporal y espacial, se pueden inferir los factores causales (X) que causaron el efecto (Y) (Blatter y Blume 2008, 318); esto permite sacar conclusiones de casos específicos hacia poblaciones más grandes. Blatter y Blume (2008, 320) establecen que las "razones, estructuras, mecanismos o motivaciones que vinculan las causas con los efectos

se deducen de teorías y no deben ser rastreados empíricamente” es decir, no importa el proceso sino lo que generó y lo que lo produjo. Dado que en esta investigación no se pretende identificar la relación de la causalidad pues está provista desde el marco analítico priorizado, se prefieren los otros dos métodos.

El análisis de congruencia y el process tracing permiten avanzar en un proceso en el cual no sólo se infiere la existencia de la relación causal, sino que además buscan un acercamiento a la comprensión del proceso causal. Para definir las fortalezas y limitantes de estos métodos para esta investigación es necesario comprender el alcance de su aplicación.

El análisis de congruencia busca, a través de observaciones concretas de predicciones realizadas a partir de teorías abstractas, definir la relevancia o fortaleza de dichas teorías. En este análisis se someten a evaluación diversas teorías y lo que se observa es la rivalidad entre ellas a través del análisis de la relación entre conceptos abstractos y observaciones concretas. Desde una lógica deductiva se predicen qué observaciones deberían aparecer de acuerdo a estas teorías y desde un enfoque inductivo se identifican las teorías que dan más sentido a una observación específica (Blatter y Blume 2008, 325). El análisis de inferencia bajo el enfoque de congruencia puede ser realizado de forma deductiva o inductiva. En el análisis de congruencia podemos identificar cuatro tipos: i) caso de explicación de producto; ii) casos de construcción de teoría; iii) casos de prueba de teoría; iv) estudios que refinan teorías causales. Los tipos de análisis son detallados a continuación.

Los estudios de explicación de producto buscan aclarar por qué tuvo lugar un producto histórico en particular, se reconoce que pueden haber varias condiciones causales involucradas y que los productos son complejos por lo que los hallazgos de un caso no son necesariamente generalizables. Se debe recordar sin embargo que ese no es el objetivo mismo de la investigación en esta categoría pues la utilidad analítica del proceso reside en proveer la mejor explicación posible para un fenómeno dado (Peirce 1995 en Beach 2016 276). Adicionalmente, no se intenta establecer si la teoría es correcta, sino que es aquella que resulta más útil para aportar con la mejor explicación para un fenómeno dado. Por ello, el estudio debe partir de una revisión exhaustiva de las posibles causas y realizar pruebas empíricas para las diferentes respuestas teóricas a fin de determinar la teoría que se ajuste a un caso determinado. Los estudios de explicación de producto pueden llevar a plantear

explicaciones causales que pueden viajar y ser probadas en otros casos o que sirvan como base para, en un futuro, construir teorías causales generalizables (Beach 2016 277).

Los estudios de construcción de teoría parten de la revisión teórica y buscan explicaciones para el producto en diferentes subdisciplinas, se enfocan en el tipo de explicación que se está buscando, así como en el factor al que se pretende dar relevancia. Este tipo de estudios permite una comprobación de los casos desde una lógica más sistemática y, a través de procesos iterativos, se construye una narrativa de lo que pudo haber pasado. Cuando se encuentra la evidencia de estos procesos se incrementa la certeza de que el planteamiento teórico es el adecuado y a partir de ello se puede relacionar con estudios de caso más robustos (Beach, 2016, 279).

Los casos de prueba de teoría permiten probar y refinar hipótesis acerca de una relación causal. Partiendo de una definición de la causa y del producto, se mapea la población de casos buscando aquellos en los que hay certeza de la presencia de la causa y el producto. Para esto, primero se debe elegir una teoría causal específica y a partir de ello definir procesos de medición claros de la causa y el producto para poder identificar los casos típicos (la causa y el producto están presentes así como los requisitos contextuales); desviantes (está presente la causa o el producto pero no los dos a la vez); y, analíticamente irrelevantes (no tienen ni a la causa ni al producto presente y por ende se aleja del foco de estudio) (Beach, 2016, 280-281). Beach (2016, 283) recalca que el tener una teoría no significa que se puede obtener evidencia para inferir la relación ya que se puede conseguir evidencia para una teoría alternativa y no se estaría confirmando ninguna inferencia causal.

Los estudios de congruencia de refinamiento de teoría pueden ser realizados a partir de casos en los que la causa y el producto estén presentes y que comprenderlos a profundidad podrían dar apertura a definir con mayor certeza la teoría. A través de este tipo de análisis de congruencia se pueden determinar nuevas causas y casos en los que se puede probar la nueva teoría (Beach y Pedersen 2016, 294).

Los estudios de congruencia pueden ser sometidos a dos tipos de pruebas: test individual el cual busca evidencia de una proposición y un test de cluster que plantea un grupo de proposiciones sobre posible evidencia que se busca en conjunto (Beach, 2016, 271). El test individual emplea una proposición teórica única pero no cierta acerca de la evidencia que se

encontrará –smoking gun test- la búsqueda de la proposición individual se plantea varias veces a lo largo del tiempo y espacio y, de confirmarse la evidencia que se predijo se tendría mayor certeza y se confirmaría la teoría; no obstante, su ausencia no implicaría que se rechace la teoría. En la prueba de cluster se buscan empíricamente varias proposiciones ciertas, pero no únicas (hoop-test) no superpuestas sobre la evidencia. Considerando la teoría se plantean las proposiciones de lo que deberíamos encontrar si la teoría fuera cierta y, aunque cada parte del cluster es una prueba débil confirmatoria, al juntar las pruebas tienen un grado de poder confirmatorio alto (Beach, 2016, 287-288). El nivel de detalle de las pruebas determina que en la prueba individual el mecanismo causal se convierta en una caja negra, en tanto que en la prueba de clusters se capturan elementos que podrían ser parte de un mecanismo causal, pero, dado que este no está teorizado, la evidencia no permite comprender cómo trabaja el mecanismo por lo que se define una caja gris en el proceso causal (Beach, 2016, 273).

A fin de avanzar en comprender lo que sucede dentro de esa caja gris y desempacar el mecanismo causal, se opta por realizar un análisis de process tracing. El process-tracing, es un método que se originó en Estados Unidos entre la década de los sesenta y setenta y que fue aplicado a la psicología cognitiva y posteriormente fue trasladado a la ciencia política para realizar estudios históricos (Bennett y Checkel 2015, 5). Fueron Alexandre George y Andrew Bennett quienes refinaron la técnica aplicándola a las ciencias políticas (Collier 2011b, 1). Es un método cualitativo que permite estudiar a profundidad las particularidades de un caso<sup>29</sup> develando eventos o situaciones en el tiempo a partir de la identificación y descripción de las piezas claves del proceso para poder caracterizarlo (Collier 2011, 824). El process tracing permite realizar inferencias con respecto al mecanismo causal en un caso; por ello, no se pueden realizar generalizaciones a partir de un sólo caso, así como tampoco se puede hacer inferencias con respecto a la necesidad o suficiencia de un mecanismo en relación a un fenómeno pues su operacionalización responde únicamente a contextos o condiciones temporales y espaciales específicas y esto es lo que remite a los problemas de generalización a partir de mecanismos causales.

El process tracing tiene por objeto testear las hipótesis relativas a los mecanismos causales que se generan entre una condición causal dada y un producto. Esto se realiza a través del

---

<sup>29</sup> Asumiendo la propuesta conceptual de George y Bennett (2005,17 en Bennett y Checkel 2015, 8) se empleará el término caso para representar una “instancia de una clase de eventos” en tanto que el within-case representa evidencia dentro de caso a nivel temporal, espacial o temático.

contraste de la evidencia y la identificación de los factores que tienen relevancia causal en el caso concreto de estudio. Ontológicamente, el process–tracing busca entender la naturaleza de la causalidad y epistemológicamente nos entrega valiosos argumentos para comprender cómo se deben estudiar las relaciones causales en el mundo social (Beach y Pedersen 2013, 5).

Bennett y Checkel (2015, 10) fundamentaron que la técnica deriva del pensamiento acerca de las leyes de asociación de causalidad referidas por Hume y su énfasis en la conjunción entre las variables derivadas de hechos y de la experiencia sin embargo, busca superar un aspecto al que Hume no le dio suficiente relevancia: la secuencia.

El process tracing ayuda a evitar los limitantes que el método de Mill plantea. Al reconocer la factibilidad de equifinalidad –obtener el mismo producto por diversas causas- se reconoce la posibilidad de la existencia de diferentes caminos como explicaciones viables (Beach y Pedersen 2013, 20). El método permite analizar trayectorias de cambio, pero en cada parte del mecanismo es necesario hacer un análisis estático que permita comprender la dinámica del proceso. La complejidad de la técnica reside en la adecuada definición del mecanismo causal, el mismo que requiere un levantamiento de información minucioso que permita encontrar la evidencia de aquello que es esencia de la hipótesis (George y Bennett 2005, 7). Un process tracing adecuadamente realizado requiere levantar material empírico a través de observaciones causales de proceso (CPO) (por sus siglas en inglés *Causal Process Observations*). Las técnicas más frecuentemente utilizadas son las entrevistas, las encuestas experimentales, revisión de archivos, el trabajo con grupos focales o trabajos etnográficos.

Una práctica adecuada de process tracing, según Bennett y Chekel (2015, 21), requiere considerar los siguientes pasos: i) echar la red en busca de explicaciones alternativas; ii) analizar las explicaciones alternativas; iii) considerar el sesgo potencial de ciertas fuentes de evidencia; iv) considerar si el caso de estudio es más o menos similar a explicaciones alternativas; v) tomar una decisión justificada de cuándo empezar; vi) ser riguroso en la búsqueda de evidencia relevante y diversa, pero tomar una decisión justificada de cuándo parar; vii) combinar process tracing con comparación de casos cuando es útil para los objetivos de la investigación y factible hacerlo; viii) estar abierto a planteamientos inductivos; ix) usar la deducción para preguntarse: si me explicación es correcta, ¿cuáles serán los procesos específicos que llevan al producto?; y x) recordar que un process tracing concluyente es bueno pero no todos los buenos estudios son concluyentes.

Las buenas prácticas se complementan con la propuesta de Schimmelfennig (2015) quien sugirió que no sólo se debe procurar el process tracing sea bueno sino eficientemente realizado. Estableció que el método debe i) enfocarse en aquellas explicaciones alternativas que sean compatibles con el análisis de congruencia o correlación; ii) considerar que hay que ser igualmente duro en las explicaciones alternativas pero no dudar en eliminarlas si las expectativas del proceso causal no lo confirman; iii) considerar si el caso es más o menos similar a otros a fin de elegir casos cruciales o representativos para maximizar la validez externa; iv) decidir cuándo empezar el mecanismo causal en base a teorías relevantes; v) conseguir evidencia que aporte a discriminar entre las teorías que compiten; vi) empezar con la comparación, establecer correlaciones y posteriormente elegir el mejor caso para process tracing; y, vii) estar abiertos a ideas inductivas siempre y cuando el mecanismo causal falle en explicar el caso (Schimmelfennig 2015, 108).

El process tracing combina la inducción con la deducción. En las teorías que requieren ofrecer una explicación potencial de un caso que ya existe o de teorías que fueron construidas inductivamente, este método es más deductivo y permite, a través del testeado de teorías, examinar las implicaciones de un mecanismo causal hipotetizado, y realizar inferencias causales que permitan comprender cómo se llegó a un determinado resultado. En cambio, cuando se busca desarrollar una teoría o explicar el por qué se produjo un proceso el enfoque es más deductivo (Bennett y Checkel 2015, 17-19). Desde una perspectiva inductiva se parte del uso de evidencia a partir del cual se busca construir hipótesis que expliquen el caso y desde lo deductivo se observan las implicaciones de un mecanismo causal en un caso para comprender si el mecanismo teorizado lo explica (Bennett y Checkel 2015, 7-8). Una de las principales críticas a este método es que la construcción de mecanismos causales puede implicar regresiones infinitas. De igual manera, los estudios pueden presentar problemas respecto a la consistencia entre las expectativas teóricas y el producto observado, lo cual puede responder a problemas de interpretación causal, variables omitidas o equifinalidad. Se debe recordar que pueden existir múltiples mecanismos que operan para la obtención de un mismo resultado por lo que cuando se confirma la existencia del mecanismo no se debe inferir que este opera en otros casos comparables.

Luego de analizar los dos métodos se establece que, aunque ambos reconocen la existencia de fuerzas causales, el análisis de congruencia parte de una pluralidad de teorías que se ponen a prueba a fin de identificar diferencias entre los planteamientos teóricos y poder discriminar

entre teorías rivales a partir de los hallazgos empíricos en tanto que el process tracing busca desplegar una situación o evento y encontrar evidencia de la interacción entre un factor causal y un producto específico permitiendo construir así una historia en el tiempo, detallada como un proceso (Blatter y Blume 2008). Adicionalmente, el análisis de congruencia determina la existencia de una causa y un producto y, aunque se busca evidencia de la causalidad, el análisis no pretende entrar en el detalle del proceso en el cual se analiza el evento. Por su parte, el process tracing plantea la existencia de un mecanismo causal, sistema constituido por partes que transfieren las fuerzas causales hacia los productos, y por ende requiere que se desagregue el mecanismo a través del levantamiento de evidencia a profundidad (Beach, 2016, 269). Finalmente, se establece que con el análisis de congruencia se consigue, en el mejor escenario, determinar una caja gris del mecanismo causal en tanto que en el process tracing se abre la caja negra y se logra comprender el proceso a través de revelar las observaciones causales del proceso, denominadas observables o manifestaciones empíricas.

En procura de que la investigación tenga coherencia entre los enfoques, la metodología y los métodos que se emplean para su estudio y, a pesar de que el análisis de congruencia demanda menos recursos que un process tracing, se decidió que esta investigación emplearía el segundo método y, a partir de este confirmar las conjeturas causales propuestas y entender las relaciones causales que se producen dentro de la caja negra (Beach, 2016, 274). Definida la técnica priorizada, es necesario profundizar en esta a fin de determinar las particularidades del método para la investigación.

El process tracing se concentra en el análisis del mecanismo causal para lo cual se establece la existencia de tres variantes: construcción de teoría (*theory-building*)<sup>30</sup>, explicación de producto (*explaining-outcome*)<sup>31</sup> y confirmación de teoría (*theory-testing*). Los tres tipos

---

<sup>30</sup> Tiene una propuesta inductiva, parte de evidencia empírica y busca construir una teoría – que será de rango medio- sobre un mecanismo causal en un caso y en un contexto determinado; su aplicación se recomienda para casos en los cuales se sabe que existe una correlación entre una causa y un producto, pero no se conoce el mecanismo causal que los une o no hay una teoría que pueda guiar dicha relación. También se aplica cuando se conoce con claridad el resultado pero no las causas del mismo y por ello se suele proceder de forma inversa en la investigación, del producto hacia las causas (Beach y Pedersen 2013, 16). El process tracing de construcción de teoría tiene una visión neopositivista en la que el análisis se centra en las causas observables y sus efectos empíricos

<sup>31</sup> Busca comprender el por qué se generó un producto concebido como un hecho o situación particular (Beach y Pedersen 2013, 11). Dada la complejidad del aspecto analizado el mecanismo causal no debería separarse y para ser comprendido se debe empezar desde el producto construyendo una explicación a la causa o múltiples causas que lo produjeron (Beach y Pedersen 2013, 20). El process tracing de explicación de producto tiene un enfoque analicista en el cual se acepta que las causas son

buscan estudiar mecanismos causales y aceptan la existencia de fuerzas causales que se transmiten a lo largo del mecanismo e invitan a examinar a profundidad piezas de evidencia de manera que esto permita confirmar o refutar hipótesis. La aplicación de las variantes depende del objeto de estudio y del enfoque con el que se realice la investigación.

El process tracing de confirmación de teoría es deductivo, parte de un referente teórico en el que se conoce el producto y la causa, e inclusive se puede conocer el mecanismo causal y lo que se pretende es hipotetizar si el mecanismo causal está o no presente en un caso de análisis. El investigador busca confirmar, a través de evidencia empírica, si el mecanismo funciona como se establecía teóricamente. Este tipo de process tracing se puede realizar partiendo de un marco analítico a partir del cual se conjetura el mecanismo, se especifica el contexto en el que se supone funcionará y se definen los conceptos a partir de los cuales se lo construirá (Falletti y Lynch 2009). Para construir un mecanismo causal hay que reconceptualizar la teoría para poder descomponerla en entidades que desarrollan actividades y que transmiten fuerzas causales a través de un mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 14). Se recomienda realizar una selección de un caso en el cual se hipotetizó el mecanismo está presente y se confirmó –o al menos se hipotetizó- la presencia de la causa y del resultado. A fin de mantener la alineación ontológica en la investigación, es necesario establecer que el process tracing de prueba de teoría tienen una visión de realismo crítico y se asume el estudio empírico determinará la presencia de factores observables y no observables (Jackson, 2013) y que permitiría, bajo ciertas condiciones, generalizar los hallazgos. A partir de la alineación al enfoque del ciclo de la política pública, al enfoque de la selección racional de los problemas públicos y al enfoque ontológico del realismo crítico, la ubicación de la técnica es consistente con tipología definida para el marco analítico priorizado.

### **3.2 Alineación ontológica y metodológica para construir explicaciones plausibles en el análisis de la agenda de política pública**

A partir del marco analítico presentado se procede de definir una metodología adecuada para la investigación. El primer elemento de interés para esta investigación es la comprensión del proceso a través del cual se tomarán las decisiones. Esta se adhiere al enfoque de la elección racional porque en este se establece que los problemas públicos que son priorizados, son

---

complejas e involucran una combinación de diferentes teorías por lo que no se deberían hacer generalizaciones ya que su objetivo no es probar o construir una teoría sino dar la mejor explicación sobre el por qué se suscitó un hecho determinado (Beach y Pedersen 2013, 13).

elegidos estratégicamente entre alternativas con la intención de maximizar los valores del decisor. Esta resolución se ha tomado puesto que, al igual que el enfoque secuencial de las políticas públicas que es el que se ha considerado como referente heurístico por la facilidad que presta al aislar una etapa del proceso y permitir enfocar en este la investigación, el proceso de la toma de decisiones desde el enfoque racional se basa también en una secuencia. Una vez definidos los objetivos de la intervención se analizan las alternativas y al comparar las opciones se selecciona aquella que maximiza o el menos satisface al decisor. Adscrita la investigación al racionalismo, es necesario alinearse con una propuesta teórica y analítica que refiere a la adopción y el cambio de la agenda.

De los marcos analíticos que refieren al posicionamiento de los temas en la agenda y en los que se ha profundizado, uno de los que se adscribe a la necesidad de considerar los elementos observables y no observables es el de las corrientes múltiples de Kingdon (1995). El MSF refiere que un tema es posicionado en la agenda ante la confluencia de tres corrientes observables que abren una ventana de oportunidad la cual, a decir del autor, no puede ser operativizada pues no hay evidencia que permita observar su presencia. El marco refiere un concepto fundamental que es de interés analizar: el rol que ejerce el emprendedor de la política en la apertura de la ventana de oportunidad.

La investigación, según King, Keohane y Verba (2000,44) tiene dos objetivos: describir y explicar sin embargo también establecen que “no podemos dar explicaciones causales con sentido sin una buena descripción” por lo tanto, los dos procesos se complementan y refuerzan. El proceso causal que es de interés investigar es el que permite lograr el posicionamiento de un tema en la agenda a partir del acomplamiento de las corrientes producto de la intervención del emprendedor de la política. Así, aunque este marco analítico busca explicar los fenómenos haciendo énfasis en los elementos causales que pueden ser detectados, al analizar el proceso del mecanismo se pueden identificar también aquellos que no podían ser observados directamente. Otra de las ventajas de la alineación al aspecto transaccional que caracteriza al realismo crítico es su capacidad de generar una hipótesis explicativa elegida entre otras muchas posibles y, en base a ello, refinar teorías (Jackson 2016, 94). Dado que el MSF refiere que las corrientes se pueden presentar en diferente orden, dependiendo del caso analizado, y que ello abre diferentes tipos de ventanas de oportunidad, se puede hipotetizar sobre el orden de presencia de los factores sin que ello altere el resultado final.

La ontología del realismo crítico invita a aceptar la realidad de los objetos observables a pesar de que no se los haya experimentado pues, dado el actual estado de conocimiento, estos permanecen aún como no observables hasta el momento que son detectados y, a partir de ello, ya no es necesario seguir abduciendo su existencia (Jackson 2016, 100). El mayor aporte del realismo crítico es la posibilidad de generar conocimiento de objetos que no se pueden experimentar pero que pueden volverse observables, sea que se los observe o no en un momento determinado, así como llegar a percibir los no observables detectables (Jackson 2016, 101). El reconocer la existencia de los elementos no detectables, entidades y procesos que, aunque no pueden ser observados ni detectados, ejercen un efecto causal, permite mirar al mundo real como un sistema abierto en el cual las potencias causales de las entidades pueden o no ser empíricamente manifiestas en una situación dada. Por lo tanto, todo conocimiento que se tenga de ellos es conjetural y basado en evidencia indirecta. En este proceso es necesario resaltar que el realismo no establece como premisa el uso de un método específico, pero sí establece que es necesario ubicar aquellos que ofrecen explicaciones causales más consistentes.

Al remitirse a la tipología de clasificación en base a la agrupación de posturas y enfoques de Jackson (2016) se pueden alinear de forma ideal los diferentes marcos analíticos resaltando que las posturas no son estáticas, pues los autores pueden ubicarse en cuadrantes diferentes a lo largo de la evolución de su pensamiento. Por ende, la validez de esta propuesta de categorización reside en la búsqueda de la clarificación conceptual más que en la propia clasificación. Ante ello, y dado que es de interés en la presente investigación comprender los elementos observables y no observables que influyen en la adopción de nuevos temas en la agenda, se abre la posibilidad de que el conocimiento revele elementos que no habían sido teorizados o que faltó profundizar y que, desde lo empírico, demuestran tener un rol causal significativo en el objeto de estudio. Cualquier afirmación sobre la realidad de un objeto no observable debe entenderse entonces como una afirmación provisional, pendiente de observación directa o de detección en el estudio de caso.

Desde el realismo crítico se plantea la existencia de propiedades causales que permiten explicar el por qué se vincula un hecho con un fenómeno, con una visión holística de complejas interacciones de varias causas en un contexto histórico específico (Jackson 2016, 112). La relación causal opera en condiciones y contextos puntuales por ello, asumiendo la complejidad del mundo social y los planteamientos del marco analítico, la investigación busca

construir una "historia causal". Para que los factores sean causalmente relevantes tienen que ser integrados en narrativas específicas y explicar en cada caso cómo estos factores interactúan con las acciones de agentes particulares para producir resultados sociales. Lo importante es aislar los mecanismos para poder observar los cambios en las entidades, así como las condiciones precisas que permiten activar un mecanismo<sup>32</sup>.

### **3.3 Process tracing y mecanismo causal**

Los mecanismos causales son entidades ontológicas que representan la sucesión temporal de eventos en un orden cronológico y que pueden ser conceptualizados como “sistemas complejos que producen un producto por la interacción de un número de partes” que de manera aislada resultan insuficientes (Bennett y Checkel 2015, 12). Este concepto se complementa con el de Bennett (2008, 207) quien plantea son “procesos a través de los cuales las capacidades causales operan en contextos específicos para transferir energía, información o materia a otras entidades” así como con la visión desde el realismo propuesto por Beach y Pedersen (2013,29) quienes establecen “es un sistema de partes interconectadas que transmiten fuerzas causales”. La presencia o ausencia de un mecanismo causal se confirma a partir de factores causales y es a través del análisis de la continuidad y secuencia de los eventos que se busca determinar su funcionamiento. El mecanismo se presenta en una forma secuencial considerando que el primer factor causal es una precondition del segundo factor y al entender que el producto es resultados de un sistema de partes interconectadas, que de forma aislada son insuficientes, se visualiza una dependencia de los sucesos posteriores con respecto a los previos a través de una configuración monocausal (una causa produce un resultado) o multicausal (varias causas producen un resultado).

El mecanismo está generado por configuraciones causales en las cuales los factores causales producen un resultado en un contexto específico, lo que permite determinar que los mecanismos causales son específicos de cada circunstancia (Mahoney 2001, 580 en Bennett y Checkel 2015,12). Aunque el mecanismo se diseña en condiciones “libres de contexto” se reconoce que puede ser activado por circunstancias específicas del mismo y por ello debe guardar un diseño meticuloso que permita aclarar el cómo y el por qué se dio el resultado (Beach y Pedersen 2013, 29-30). Las partes del mecanismo, interactúan en contextos

---

<sup>32</sup> Haciendo referencia a George y Bennett (2005, 141) un mecanismo establece que existe un proceso para que X lleva a Y a través de los pasos A, B, C sugiriendo así la existencia de variables intervinientes entre un factor y un producto.

específicos y por ello, el mecanismo que se construye es validado para unas condiciones dadas pues se reconoce que el mismo, en diferentes condiciones puede no transmitir las fuerzas causales entre las entidades o, no producir el producto.

La construcción del mecanismo causal requiere establecer un sistema conformado por entidades que se vinculen a través de actividades que transmitan las fuerzas causales desde el detonante hasta el producto. “Entender el mecanismo causal significa explicar el por qué ocurrió algo [no lo que podría haber pasado] analizando el proceso causal actual en el cual se produjo un producto (...) [y] para ello es necesario analizar la evidencia de la conexión entre causa y efecto” (Beach y Pedersen 2013, 37). El mecanismo debe tener una continuidad y ser explícitamente determinado. Reconociendo que la secuencia del mecanismo puede ser extensa, posiblemente uno de los asuntos que genera mayor duda es el determinar el punto a partir del cual se explicará una situación dada y considerando que la secuencia del proceso causal puede volverse muy larga, también es crucial definir dónde termina el mecanismo causal. De igual manera, es necesario buscar evidencias para probar empíricamente cada una de las partes para evitar que el modelo se vuelva redundante.

Se pueden considerar cuatro niveles para los mecanismos: a) nivel macro, conformado por teorías estructurales que no pueden ser reducidas a acciones individuales, b) macro-micro o situacional que refleja la influencia de las estructuras sociales a acciones individuales; c) nivel micro que explica cómo interactúan los individuos así como la manera en la cual los intereses y creencias afectan sus acciones; y, d) mecanismo transformacional que refleja las acciones e interacciones de los individuos y crean nuevos productos a nivel macro (Hedström and Swendberg 1998, en Beach y Brun Pedersen 2013, 41-42).

Siguiendo la conceptualización de George y Bennett (2015, 181 en Beach y Pedersen 2016, 270-286) un investigador empieza con una teoría y busca explicar o predecir el producto en un caso determinado y, si el producto del caso es consistente con la predicción teórica, se puede establecer la posibilidad de que exista una relación causal, aunque el mecanismo causal no está explícitamente teorizado y sólo sea una relación expresada de manera minimalística.

### **3.4 Tipos de process tracing**

Al igual que con el análisis de congruencia, en process tracing también hay tres variantes: a) construcción de teoría (theory-building); b) explicación de producto (explaining-outcome); y,

confirmación de teoría (theory-testing). Aunque los tres tipos buscan estudiar mecanismos causales y aceptan la existencia de fuerzas causales que se transmiten a lo largo del mecanismo, e invitan a examinar a profundidad piezas de evidencia de manera que esto permita confirmar o refutar hipótesis, la aplicación de las variantes depende del objeto de estudio y del enfoque con el que se realice la investigación. Desde un enfoque inductivo se parte del uso de evidencia de un caso a partir del cual se busca construir hipótesis que expliquen el caso. El enfoque deductivo observa las implicaciones de un mecanismo causal en un caso para comprender si el mecanismo teorizado explica el caso (Bennett y Checkel 2015, 7-8).

El process tracing de construcción de teoría tiene una propuesta inductiva, parte de evidencia empírica y a partir de examinarla un caso en un contexto determinado busca construir una teoría – que será de rango medio- sobre un mecanismo causal. Su aplicación se recomienda para casos en los cuales sabemos existe una correlación entre una causa y un producto pero no se conoce el mecanismo causal que los une o no hay una teoría que pueda guiar dicha relación o a su vez cuando sabemos con claridad el resultado pero no las causas del mismo (Beach y Brun Pedersen 2013, 16) y por ello se suele proceder de forma inversa en la investigación, del producto hacia las causas.

El process tracing de explicación de productos busca revelar el por qué se generó un producto concebido como un hecho o situación particular (Beach y Brun Pedersen 2013, 11). En algunos casos requiere ser trabajado desde una visión abductiva en la cual se combina lo inductivo con lo deductivo pues, dada la complejidad del aspecto analizado el mecanismo causal no debería separarse. Para que el mecanismo sea comprendido se empieza desde el producto construyendo una explicación y de ahí a la causas o múltiples causas que produjeron el producto (Beach y Brun Pedersen 2013, 20).

Debido a que en esta investigación se realizará un process tracing de confirmación de teoría se profundizará en su explicación. El process tracing de confirmación de teoría parte de una teoría o de un marco analítico en el que se busca confirmar la existencia de un mecanismo causal. Se recomienda realizar una selección de un caso en el cual se hipotetizó el mecanismo está presente y se confirmó –o al menos se ha hipotetizado- la presencia de la causa y del resultado. El process tracing de confirmación de teoría es deductivo, parte de un referente teórico en el que se conoce el producto, la causa e inclusive se puede conocer el mecanismo

causal. Lo que se pretende a partir de ello, es hipotetizar si un mecanismo causal está o no presente en un caso de análisis. Este tipo de estudios invita al investigador a confirmar a través de evidencia empírica si el mecanismo funciona como se estableció teóricamente. Se conjetura el mecanismo, se especifica el contexto en el que se supone funcionará y se definen los conceptos a partir de los cuales se lo construirá de manera que explícitamente muestren la forma en la cual se transmiten las fuerzas causales y que permita entender lo que sucedió entre el momento en que se produjo la causa y se generó el resultado. Beach y Brun Pedersen (2013, 60) sugieren que la teoría referida debe ser internamente consistente para que el mecanismo pueda ser adecuadamente definido y además permitir conceptualizar adecuadamente el producto de manera que se tenga claro el origen y el punto de llegada objeto de estudio. Para construir un mecanismo causal hay que reconceptualizar la teoría para poder descomponerle en entidades que desarrollan actividades y que transmiten fuerzas causales a través de un mecanismo. Aplicar este tipo de process tracing permitirá confirmar el proceso que de MSF se puede derivar.

### **3.5 Definición de la relación causal con los factores intervinientes del marco analítico del MSF**

En el caso de esta investigación se busca reforzar el marco analítico con los resultados de la aplicación empírica del mismo. El marco analítico establece que la ventana de oportunidad se puede abrir en la corriente de las políticas así como en la de los problemas cuando se fusionan con la corriente de las soluciones y se produce el paso de los temas desde la agenda gubernamental a la agenda de decisión; quien incide para que las corrientes se fusionen es el emprendedor de la política. Aunque el marco analítico reconoce que la teoría establece diferencias entre lo que sucede en el proceso político dependiendo de la corriente que abre la ventana de oportunidad, lo relevante es que cuando dos corrientes están presentes y se vinculan a la corriente de las soluciones, se abre la ventana de oportunidad para posicionar el nuevo tema en la agenda.

Con respecto al comportamiento de las corrientes (Collantes y Sperling 2008; Cook y Rinfret 2013; Keskitalo, Westerhoff y Juhola 2012) la experiencia empírica determinó que éstas no necesariamente deben comportarse de forma independiente sino que en algunas ocasiones pueden derivarse de corrientes ya presentes; que las corrientes no son secuenciales y que su apareamiento puede darse en diferentes etapas del quehacer de la política; que las corrientes pueden fusionarse entre sí debido a que algunas permanecen o sobreviven por más tiempo; y

finalmente, que la presencia de las corrientes se puede impulsar tanto desde lo público como desde lo privado. En el debate acerca de la manera en la cual se posiciona el tema en la corriente de los problemas (Krosnick, y otros 2006; Kurtz 2008; Liu, Lindquist y Vedlitz 2011; Liu, Vedlitz y Alston 2008) el punto de vista que resalta es el de Krosnick, y otros (2006) quienes establecen el tema va escalando a partir de creencias, actitudes y certezas en tanto que el posicionamiento del tema en la corriente de la política ha sido poco abordado.

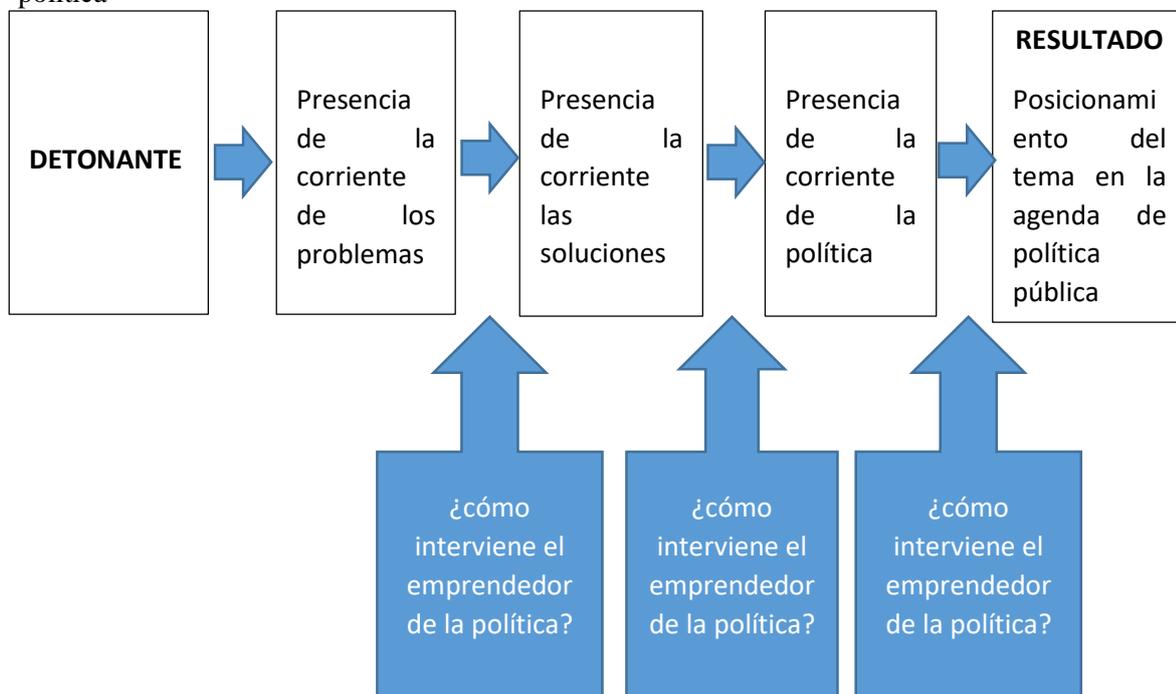
Con respecto a los factores que inciden en la revisión de los estudios empíricos que han aplicado el MSF en el área de cambio climático o han trabajado la aplicabilidad del marco a nivel local, resaltan la influencia de las políticas internacionales y de las políticas definidas en niveles jerárquicos de gobierno superiores. Se evalúa también el rol del proceso de aprendizaje; la influencia de políticas previas o con facilidad de ser importadas. Se analiza por otra parte el comportamiento de las corrientes; el escalamiento del problema así como de la disponibilidad de recursos para que el tema escale desde la agenda de gobierno a la de decisión. Sin embargo, el factor más estudiado es el del rol del emprendedor de política.

Hammond (2013) ofreció una caracterización para distinguir a un emprendedor de política determinando que es el nivel de proactividad, el compromiso por la defensa de una causa y el nivel de aporte a una política específica lo que hace que un político sea considerado un emprendedor como tal. El rol del emprendedor de política fue discutido en los trabajos de Huntjens, Pahl-Wostl y Grin (2010); Parag y Eyre (2010); Storch y Winkel (2013) y Tjernshaugen (2011) presentados previamente y que permiten caracterizarlo mejor. Aunque en el MSF ya se había referido al hecho de que el emprendedor de política puede ser un individuo o un grupo de personas, los aportes más relevantes son los de Huntjens, Pahl-Wostl y Grin (2010) así como Storch y Winkel (2013) quienes expusieron que este rol es desempeñado específicamente por los actores no políticos como por ejemplo los científicos o académicos, lo cual determina la importancia de su intervención en la actividad política pública y por ende, en la necesidad de vincularlos. El análisis del emprendedor de política a nivel local (Alcantara, Leone y Spicer 2012; Block y Paredis 2013; Hammond 2013; Hula y Jackson-Elmoore 2001; Wells 2011) reveló que este rol puede ser desempeñado tanto por los gobiernos locales o por su máxima autoridad, los organismos sin fines de lucro así como los *think tank*. Si los gobiernos locales son fuertes y actúan como un cuerpo político posicionado y pueden desempeñarse como emprendedores de política y resistir a la interferencia que niveles de gobierno superior pudieran intentar ejercer (Alcántara, Leone y Spicer 2012). Por

otra parte, cuando los gobiernos locales son espacios fragmentados y la autoridad ejerce un verdadero liderazgo político se pueden generar cambios a los temas que son considerados en el quehacer de la institución (Block y Paredis 2013).

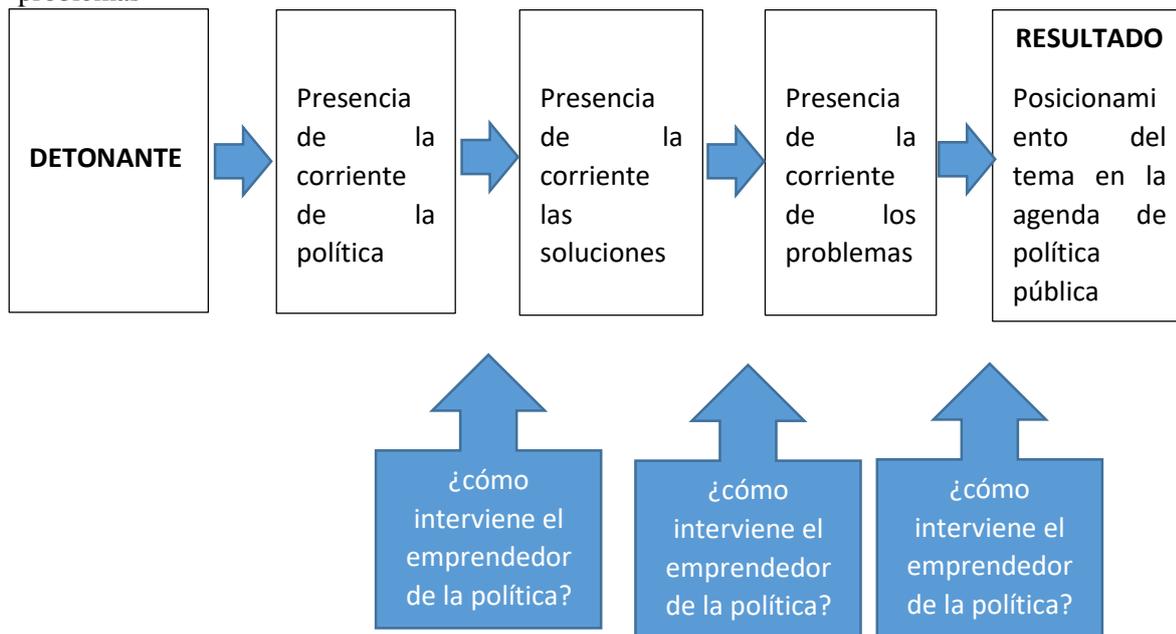
Las dos relaciones causales factibles, desde el enfoque del marco analítico, se presentan en las figuras 1.1 y 1.2. El marco analítico del MSF de Kingdon (2014, 165) no habla de la manera en la que se origina el proceso, lo que si establece el documento es que el emprendedor de la política es aquel que logra la fusión de las tres corrientes y que a su vez aprovecha esta apertura para lograr el posicionamiento de los temas a ser incorporados en la agenda de decisión. La secuencia de la presencia de las corrientes no es definida por Kingdon (1995). Lo que el autor si establece es que la ventana de oportunidad (VO) puede abrirse tanto en la corriente de los problemas como de la política. La necesidad de considerar el rol que desempeña el emprendedor de la política en la manifestación de cada una de las corrientes, es lo que da paso a la definición de un mecanismo causal teorizado. Los posibles mecanismos causales teorizados se presentan a continuación:

Figura 1.1: Relación causal teórica – apertura de la ventana de oportunidad en la corriente de la política



Fuente: Kingdon (1995)

Figura 1.2: Relación causal teórica – apertura de la ventana de oportunidad en la corriente de los problemas



Fuente: Datos del trabajo investigativo

Como puede apreciarse en los diagramas previos, el marco analítico de Kingdon (1995) plantea que el posicionamiento de un tema en la agenda de política pública puede producirse tanto por una ventana de oportunidad que se abre en la corriente de los problemas como en la de la política y, en cada etapa del proceso se puede evaluar la incidencia del emprendedor de la política.

El análisis del mecanismo causal requiere que se operacionalicen, en primera instancia, los conceptos causales. Partiendo del marco analítico que ofrece una conceptualización teórica de los términos, más la interpretación empírica otorgada por diferentes investigaciones que han aplicado el MSF en diferentes estudios de caso, se pueden determinar los atributos relevantes que llevarán a definir las manifestaciones observables de su presencia en esta investigación.

Según Beach y Pedersen (2016, 108-110) en estudios causales es necesario establecer una forma lógica de conceptualización en la que las relaciones entre los atributos de un concepto son identificadas por dos términos “o” e “y”, las cuales pueden ser aplicadas de forma independiente o combinada en el proceso de conceptualización. El uso de estos términos determina la intensión y extensión de un concepto en términos de los casos en los que se encontrarán dichos conceptos así por ejemplo, cuando se incluye el término “y” entre

atributos se incrementa el número de elementos/requisitos un caso debe tener y por tanto menos casos serán incluidos en un estudio en tanto que cuando se emplea el término “o” los atributos se incrementan así como la forma de interpretar el concepto y ello puede permitir que más casos se incluyan en el universo de estudio. De igual manera los conceptos pueden considerar subtipos en los que se determine el incrementar o reducir atributos a fin de delimitar en mayor o menor medida un concepto; esto también tendrá incidencia en el número de casos que sea incluido en la población de estudio.

Basándose en la bibliografía revisada se establece que una de las debilidades manifiestas del MSF es ofrecer una explicación muy vaga de la manera en la que se genera el proceso de posicionamiento de un tema en la agenda una vez que se abre la ventana de oportunidad que lleva inclusive a considerar que el posicionamiento del tema es un proceso habitual o una consecuencia inminente. Sin embargo, los casos empíricos revelan que esto es producto del accionar del emprendedor de la política. Por ello, se presentan a continuación los elementos que los estudios empíricos han resaltado sobre su rol a fin de poder emplearlos como insumo para la construcción del mecanismo causal y la definición de atributos para poner a prueba dicho proceso en el caso en estudio a seleccionar.

Parag y Eyre (2010) en su investigación plantean que una vez se ha producido la apertura de la ventana es necesario reclutar colaboradores entre el parlamento o los gobernantes para que el tema siga siendo posicionado como una opción política así como recomiendan también conseguir fondos para continuar investigando y mantener la credibilidad de la propuesta. Sin embargo, los autores reconocen que esto no necesariamente garantiza que el tema sea adoptado pues sus reflexiones corresponden a un caso de análisis. Storch y Winkel (2013) establecen que el emprendedor de la política está formando por quienes son parte del sector forestal pero la inclusión del cambio climático en la política forestal dependía de un proceso en el que se formulaba la política climática, se analizaba el tema y se filtraban las posibles soluciones en función de las oportunidades que ello generaba para el sector. La justificación para introducir el tema en la agenda se justificaba por la necesidad de dicho vínculo considerando además las ganancias que esto podría generar para el sector, es decir, se produjo un caso en el cual el cambio climático se extendió a un sector consolidado en el cual fue más fácil sea adoptado en lugar de surgir como un tema aislado. El emprendedor de la política fue un Ministro que organizó simposios e invitó a reconocidos políticos como ponentes, pero además existía una comunidad del sector forestal consolidada políticamente que hizo una

alianza para vincular al cambio climático a su sector. El vínculo estuvo respaldado por investigaciones y por la apertura de rediseñar políticas existentes mostrando flexibilidad para incluir el tema en otras áreas ya posicionadas. Se reconoce además que este fue un acto estratégico pues cuando el sector vinculó al cambio climático le permitió acceder a nuevos fondos y recibir mayor apoyo político.

Tjernshaugen (2011) por su parte, refiere a una dependencia del sendero que llevó a superar barreras que hubieran limitado la promoción del tema de cambio climático y que, conjugadas a la presencia de diferentes emprendedores de la política que permanentemente explotaron las ventanas de oportunidad que se produjeron en el tiempo de estudio (cinco ventanas en 20 años), permitieron ir posicionando el tema en varias oportunidades. El proceso respondió en una primera etapa a la política climática internacional posteriormente, a controversias y crisis en el sector energético que incentivaban el posicionamiento de la captura y almacenamiento de carbono como respuesta política y finalmente, se evidenció el establecimiento de coaliciones que apoyaban la propuesta de cero emisiones y que actuaron como emprendedor de la política en esa nueva etapa.

Alcantara, Leone y Spicer (2012) reflexionaron sobre los actores que estuvieron involucrados en el posicionamiento de los temas de transparencia y rendición de cuentas y que impulsaron estos procesos. Aunque eran similares en los casos estudiados un hecho que resaltó es el que varios municipios aprendían de las políticas y procedimientos de otros municipios, en una suerte de emulación que permitió la conformación de una red informal entre los técnicos de los municipios, quienes estuvieron involucrados activamente en la definición de los procesos políticos. Block y Paredis (2013) evidenciaron la necesidad de un político emprendedor para desarrollar una agenda de transformaciones urbanas sostenibles, los recursos que emplearon y el impacto que tuvieron. Los emprendedores políticos usan diversas estrategias para promover sus ideas: identifican claramente los problemas, promueven que sus soluciones entren en debate y generan alianzas con actores que comparten sus ideales. El estudio reconoció la importancia de los alcaldes como el punto de conexión e impulso de la agenda y el rol que les toca desempeñar al ser las figuras reconocidas de su localidad pero sin descartar el rol del sector privado y de funcionarios de alto rango. Se determinó la importancia de una configuración inteligente de redes de gobernanza a través de la firma de acuerdos institucionales, alianzas con el sector privado, combinación de recursos de poder, cambios en

los discursos políticos y búsqueda de respaldo desde la academia para que genere reportes que respaldaban su posición.

Hammond (2013) establece que no todo actor políticamente importante es un emprendedor de la política y en su investigación reconoció al Ministro Duoji Cairang como el emprendedor de la política. El Ministro publicó libros y editoriales de periódico con respecto a los temas de asistencia social, dictó conferencias y redactó sus discursos políticos sin delegar esta responsabilidad sino participando activamente. Adicionalmente Duoji consideró que Beijing era el corazón político de China por lo que centró su accionar allí puesto que la experiencia y el método empleado podría expandirse a otras ciudades y finalmente optó por elevar el perfil del programa con los responsables de la elite en el Consejo de Estado. Hula y Jackson-Elmoore (2008), a través de un análisis de las organizaciones sin fines de lucro, las llega a identificar como emprendedores políticos que han promovido cambios en las agendas locales. Su estudio resalta la importancia de la percepción pública y de anclar el debate público a una propuesta específica pero también el de aprovechar el accionar en periodos de inestabilidad política.

Wells (2011) identifica a los think tanks como emprendedores políticos y busca comprender su rol en la gobernanza de la política regional. Los reportes que estos emitían y las recomendaciones que realizaban permitían compaginar los requerimientos políticos y en esos casos su difusión permitía posicionar un tema. Finalmente, Mintrom y Norman (2009) sin querer establecer rigidez conceptual establecieron que el éxito del político emprendedor depende de 4 factores: agudeza social para comprender a los otros, eficiencia para definir problemas y capturar adecuadamente la atención, eficiente para construir equipos de trabajo y finalmente su capacidad de liderar con el ejemplo.

### **3.6 Lógica Bayesiana e importancia de los test empíricos en el análisis de process tracing**

En la lógica del process tracing, el bayesianismo permite vincular la metodología cuantitativa con la cualitativa (Fairfield y Charman 2017, 363) al asignar un valor al proceso de confirmación de evidencia. La lógica bayesiana es epistemológicamente probabilística y es una de las más desarrolladas en el contexto de process tracing. La conjugación de las dos técnicas permite mejorar la transparencia analítica y dar mayor rigurosidad al process tracing pues, aunque no se busca estimar valores cuantitativos, su análisis permite incrementar el

grado de certeza acerca de que la probabilidad posterior de una teoría es mayor a la previa a que la evidencia sea colectada.

El análisis empieza el momento que se plantean las hipótesis alternativas que llevaron a la ocurrencia de un suceso y, a partir de ello, se evalúa la validez de una parte del mecanismo hipotetizado a partir de evidencia. Si la evidencia puede sustentar que la explicación es cierta, se incrementa la confianza de certeza y la confianza posterior es mayor que la previa; esto confirma la hipótesis causal y permite establecer que la hipótesis rival no es válida (Bennett 2015, 278).

La formalización Bayesiana permite atender problemas de toma de decisiones de una manera más transparentes al incluir las nociones de probabilidad. Su formalización requiere tres pasos: a) definir una probabilidad a priori o una que exprese la confianza inicial de que la teoría es real, inclusive antes de buscar evidencia; b) encontrar información que determine la probabilidad de que, si la teoría es verdadera en un caso, se encuentre evidencia de ello; y, c) saber la probabilidad de encontrar la evidencia, aunque la explicación sea falsa. Bennett (2015, 290) establece que, independientemente de la prioridad asignada a priori, al contar con evidencia probativa se converge en valores similares de probabilidad de que las hipótesis alternativas son ciertas. En una versión simple el teorema de Bayes para dos sucesos A y B se establece que:

$$p(A_i|B) = \frac{p(A_i) p(B|A_i)}{p(B)}$$

Donde:

$P(A_i|B)$  = Probabilidad a posteriori de  $A_i$  dado un B

$P(A_i)$  = Probabilidad a priori de  $A_i$

$P(B|A_i)$  = Probabilidad condicional de B dado  $A_i$

Al considerar la formulación bayesiana en process tracing, el levantamiento de la evidencia permite confirmar o refutar una teoría. El cálculo de probabilidad posterior requiere tres tipos de evidencia: tener una probabilidad a priori que refleja la confianza inicial de que una teoría es cierta; la probabilidad de que si una teoría es cierta en un caso se encontrará un tipo de evidencia particular en ese caso; y, la probabilidad de que se encontrará la misma evidencia a pesar de que la explicación de interés sea falsa (Bennett y Checkel 2015, 278). Cuando se

encuentra evidencia que no fue considerada como explicación del caso, puede “hacer más factible que el producto sea explicado por otra teoría que implica la misma evidencia” (Bennett, 2015,291). El levantamiento de la evidencia se realiza a través de test empíricos los cuales permiten actualizar la teoría en función de la evidencia disponible, como se plantea a continuación:

$$p(h|e) = \frac{p(h) p(e|h)}{p(h) p(e|h) + p(\neg h) p(e|\neg h)}$$

Donde:

h = teoría hipotetizada

e = evidencia

p(h|e) = Probabilidad a posteriori de que una teoría hipotetizada sea cierta dada una evidencia

p(h) = Probabilidad a priori de la teoría hipotetizada

p(e|h) = Probabilidad de la evidencia si la teoría hipotetizada es cierta

p(¬h) = Probabilidad a priori que la teoría hipotetizada es falsa

p(e|¬h) = Probabilidad de la evidencia si la teoría hipotetizada es falsa

Esto permite establecer que la probabilidad posteriori de que una teoría hipotetizada es cierta, dada nueva evidencia es igual a la probabilidad a priori de acuerdo a la teoría hipotetizada multiplicada por la probabilidad de evidencia si la teoría hipotetizada es cierta (Bennett y Checkel 2015, 281-282). La probabilidad de encontrar evidencia de que una teoría sea cierta depende del nivel de certeza de la probabilidad de que la teoría es cierta p(e|h) y el grado de exclusividad de encontrar la misma evidencia si la teoría es falsa p(e|¬h). Fairfield y Charman (2017) establecen que la confianza a priori puede establecerse con valores de certeza y exclusividad del 50%, puesto que esta es la probabilidad de que la teoría hipotetizada o su alternativa sean ciertas considerando son mutuamente excluyentes y evita se sesgue una hipótesis sobre otra desde el punto de partida. Sin embargo, Fairfield y Charman (2017, 365) reconocen también que la asignación de valores numéricos de probabilidad en la investigación cualitativa es arbitraria y subjetiva pero que, el dar un grado de conocimiento a un postulado hipotetizado independientemente de las predicciones y deseos es lo que promueve su aplicación.

Se debe recordar que el análisis bayesiano no permite confirmar o refutar una teoría sino incrementar el grado de certeza de la misma cuando la probabilidad posterior de una teoría es mayor a la probabilidad que tenía antes de que la evidencia se obtenga. Este tipo de análisis no sólo permite evaluar si el mecanismo causal está presente o no en un caso de estudio sino también evita el descarte o el sesgo en el manejo de la evidencia ya que faculta medir la probabilidad de que un hecho sea cierto sobre la base del nivel de confianza otorgado previo el estudio, contrastándolo con aquel que se le otorga al levantar la información confirmatoria (Paz y Fontaine 2017).

El análisis bayesiano invita a buscar evidencia considerando algunos criterios. La consistencia de la evidencia es la que sustenta una explicación alternativa y la que puede reducir la probabilidad posterior pues la evidencia determina que es más factible que el producto sea explicado por otra teoría que implica la misma evidencia (Bennett 2015, 291). En segundo lugar, resalta la independencia y diversidad de la evidencia para cada proposición es decir, cuando una pieza de evidencia está determinada por otra no puede incrementar la probabilidad previa de la misma manera que cuando la evidencia está correlacionada. En tercer lugar, se establece que cuando se cuente con pruebas débiles deben realizarse múltiples pruebas pues si son realizadas de forma independientes pueden, en algunos casos, actualizar la probabilidad previa de que una teoría sea cierta; esto lleva a plantear que la evidencia no debe ser dependiente entre si sino ser acumulativa y sensible a los supuestos de base y, cuando la evidencia concuerda con la teoría, la fortalece. Finalmente, se debe considerar que la búsqueda de evidencia debe detenerse el momento en el que se produzca repetición y los nuevos hallazgos no ofrezcan mayor evidencia de confirmación (Beach y Pedersen 2013, 28).

Se debe procurar ubicar una evidencia particular en el marco de un paquete de evidencias que no tenga sesgos, que provenga de distintas fuentes, así como se debe cruzar fuentes de información con fuentes independientes. Cuando una pieza de evidencia está determinada por otra no puede incrementar la probabilidad previa de igual manera, cuando está correlacionada tampoco incrementa la probabilidad e la que se hubiera asignado si sólo se encontraba una de las piezas de la evidencia. La evidencia que se ubica para confirmar o refutar una teoría es crucial, pero bajo el enfoque del análisis bayesiano es necesario considerar dos puntos críticos: a) aunque la determinación de los valores en cada etapa puede ser arbitraria, no se debe olvidar que el objeto de la aplicación del método es interpretar lo que la data informa acerca del proceso causal en estudio y permitir a otros investigadores el evaluar las

conclusiones de la investigación dados los argumentos de la evidencia de la relación causal; b) independientemente de la probabilidad asignada a priori, si se cuenta con evidencia probativa adecuada se convergerá en valores similares de probabilidad de que las hipótesis alternativas son ciertas, pero si no está disponible evidencia que permita discriminar productos y procesos se pueden seguir manejando divergencias en relación a las teorías que serán validadas (Bennett 2015, 290).

Cuando se obtiene evidencia de los empíricos observables se deben considerar las fuentes de información y por ello es necesario cuestionarse el nivel de conocimiento que la fuente tendría del evento. Ante ello, es necesario incluir evidencia con un nivel confirmatorio que incremente la probabilidad previa cuando se la suma a la evidencia previa. Se analiza si la fuente es confiable, tiene motivos para distorsionar el contenido o si es factible cruzar la información obtenida. El tratamiento de evidencia determina que el valor probativo de piezas de evidencia independientes debería agregarse. Para determinar la confianza inicial Beach y Pedersen (2016, 186) sugieren realizar 3 preguntas: a) ¿está la relación causal planteada posible teóricamente?; b) ¿qué nos dicen las investigaciones realizadas sobre la relación causal en el caso analizado?; c) ¿qué nos dice la evidencia de la investigación realizada en el caso de estudio sobre la posibilidad de la relación causal?

El análisis Bayesiano considera un proceso de 4 etapas: i) la importancia de la confianza previa sobre la base teórica; ii) la evaluación teórica de lo que podrá ser evidencia y lo que no se puede referir sobre la relación causal; iii) los hallazgos empíricos que determinan la probabilidad de que la medición sea correcta y que corresponden al valor probativo, confirmatorio o desconfirmatorio, de las piezas individuales de evidencia, la evidencia confirmatoria o desconfirmatoria; y, iv) el análisis del cuerpo de evidencia a fin de determinar la confianza posterior en una hipótesis basada en la nueva evidencia colectada (Beach y Pedersen 2016,161). Para actualizar la confianza en una hipótesis sobre una relación causal válida en un caso. En términos Bayesianos implica establecer que el grado de confianza en la validez de una teoría después de recolectar nueva evidencia, es igual a la probabilidad que la teoría sea cierta basada en el conocimiento previo multiplicado por el peso teórico de la evidencia en términos de certeza y exclusividad. Esto lleva a determinar tres aspectos: i) confianza previa basada en la investigación realizada; ii) el peso teórico de la evidencia en relación a la hipótesis; y iii) la cantidad de confianza de una evidencia conseguida.

Se incrementa la confianza en una hipótesis causal cuando la confianza posterior es mayor a la previa, reconociendo además que un nivel de confianza total (100%) o de desconfianza total (0%) es improbable desde la misma lógica Bayesiana, pues no podemos confirmar o rechazar absolutamente algo por la poca certeza del mundo empírico y los límites que impiden el poder observar la evidencia así como la fuente de los datos (Beach y Pedersen 2016, 170). Para poder incrementar el grado de confianza se pueden aplicar pruebas tales como: straw in the wind (prueba de la pajilla en el viento)<sup>33</sup>; hoop test (prueba del aro)<sup>34</sup>; smoking-gun tests (prueba del revólver humeante)<sup>35</sup>; o un doubly decisive tests (pruebas de doble decisión)<sup>36</sup> (Bennett y Checkel 2015, 17).

El valor confirmatorio o no de la evidencia depende “del nivel de certeza (la probabilidad de encontrar evidencia e, dado h,  $p(e | h)$ ) y su exclusividad (la probabilidad de encontrar evidencia e, dado  $\neg h$ ,  $p(e | \neg h)$ )” (G. Fontaine 2019). La tipología de los test puede apreciarse en la tabla 2.1:

Tabla 2.1: Tipología de las pruebas

		Certeza $p(e   h)$	
		Alta	Baja
Exclusividad $p(e   \neg h)$	Alta	Doble decisión	Revólver humeante
	Baja	Prueba del aro	Pajilla en el viento

Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes, How resources nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A causal mechanism in implementation gap 2017

El testear mecanismos causales teorizados involucra formular predicciones específicas para un caso sobre las manifestaciones observables esperadas de cada parte del mecanismo causal que se vería si están presentes (Beach y Pedersen 2013, 95). A partir de esta tipología

<sup>33</sup> Revela que el hallazgo no es una prueba decisiva de evidencia y aunque afirma la relevancia de la hipótesis no la confirma pues no es necesaria ni suficiente para afirmar la inferencia causal

<sup>34</sup> Involucra evidencia de que la relación es cierta pero no única reflejando que la evidencia es necesaria pero no suficiente. Aunque el no pasar la prueba descalifica la explicación, el aprobarla no aumenta el nivel de confianza.

<sup>35</sup> Refleja un hecho en el cual un sospechoso es encontrado sosteniendo en su mano un arma humeante y por ello se presume su culpabilidad, no obstante, el test refleja que la evidencia es única pero no necesaria, pues quien no ha sido encontrado con el arma tampoco puede ser considerado inocente y por ello se establece que al superar la prueba se confirma una explicación, pero no necesariamente sube la confianza en dicha explicación

<sup>36</sup> Prueba en la cual la evidencia muestra ser única y cierta para aprobar la explicación y que es necesario y suficiente para proveer gran confianza en su explicación.

Fontaine, Narváez y Fuentes (2017) refieren que la probabilidad que se le deberá asignar a cada uno de los tipos de prueba serán:

- a) en el caso de doble decisivo  $p(e | h) = 0,9$  y  $p(e | \neg h) = 0,1$ ;
- b) en el caso de prueba del aro  $p(e | h) = 0,9$  y  $p(e | \neg h) = 0,3$ ;
- c) en revolver humeante  $p(e | h) = 0,4$  y  $p(e | \neg h) = 0,1$ ;
- d) pajilla en el viento  $p(e | h) = 0,4$  y  $p(e | \neg h) = 0,3$ .

Uno de los aportes que permite la fusión del análisis bayesiano con el process tracing es el realizado por Fontaine, Fuentes y Narváez (2018) quienes sugieren la asignación de valores de probabilidad bayesiana a los test empíricos, según la cual los test de pajilla en el viento serán los inferiores y los de doble decisión tendrán los valores de confianza más alta, como se aprecia en la tabla 2.2:

Tabla 2.2: Formalización Bayesiana de los test

Test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(e h)$	$p(h \neg e)$	$C1=p(h e)-p(h)$	$C2=p(h \neg e)-p(h)$
Pajilla en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04
Prueba del aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38
Revólver humeante	0,50	0,50	0,40	0,60	0,10	0,90	0,80	0,40	0,30	-0,10
Doble decisión	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes, How resources nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A causal mechanism in implementation gap 2017

Otro elemento importante de la lógica bayesiana es que permite seleccionar el caso en el cual es conveniente aplicar el process tracing, considerando como un punto esencial que el resultado sea positivo. Dado que el reto podría residir en determinar cuál es el tipo de prueba más adecuado a ser aplicado, es conveniente revisar la propuesta de Zaks (2011 en Collier, 2011b, 2) quien estableció que su aplicación responde a los supuestos y al conocimiento base por lo que la adecuada interpretación de los test debe considerar la relación específica que existe entre la hipótesis central y las hipótesis rivales. Se reconoce además que las inferencias sobre la presencia de un mecanismo causal son tan fuertes como el resultado del test más

débil que se realice (Beach y Pedersen 2013, 106). Finalmente, es necesario establecer que, cuando hay evidencia sólida que es incorporada al inicio el proceso podría terminar pues, es muy difícil que nueva evidencia incrementalmente algo a dicho resultado.

En el process tracing de confirmación de teoría, que se realizará en esta investigación, las pruebas son realizadas en cada parte del mecanismo causal. Considerando que cada una es necesaria individualmente, el obtener evidencia que confirme un nivel de confianza inferior puede llevar incluso a plantear que el mecanismo causal no estuvo presente como fue teorizado (Beach y Pedersen 2013, 91).

Una vez aclarada la relación causal, la investigación debe empezar por definir la probabilidad previa de la existencia de cada evidencia, el peso de dicha evidencia en relación a la hipótesis y la cantidad de confianza que tenemos de que la evidencia sea precisa (Beach y Pedersen 2016, 174). Si se consigue evidencia para cada una de las entidades vinculadas con el mecanismo se puede determinar que el mecanismo que vincula la causa con el producto estuvo presente en el caso. En la técnica a aplicarse lo que permite realizar inferencias causales no es la variación entre la causa y el producto sino la vinculación de la evidencia empírica que hipotetizamos con el mecanismo.

Dado que la investigación parte de un marco analítico consolidado se deberán desarrollar predicciones acerca de las huellas empíricas que la teoría debía dejar y proceder a evaluar la certeza y unicidad de dichas evidencias (Beach y Pedersen 2016, 189). Considerando que Kingdon (1995) no empleó el método de process tracing, los elementos que pueden ser definidos como atributos del mecanismo o empíricos observables de su presencia no fueron identificados por el autor y, por lo tanto, esto es desarrollado sobre la base de la profundización temática de la investigación.

### **3.7 Limitaciones del estudio**

Dado que una de las principales críticas que podría darse al mecanismo que se teorizará es la construcción de mecanismos causales que pueden implicar regresiones infinitas; el objetivo de esta investigación es determinar la relación causal, definir un caso de estudio relevante y establecer un período de tiempo para evaluar el proceso y a partir de ello, definir las implicaciones que esto tendría en futuras investigaciones.

Aunque este tipo de estudios se presentan como una estrategia analítica, sus resultados no deben ser considerados con fines solamente descriptivos, sino que deben permitir enriquecer conceptos teóricos. Considerando el marco analítico del MSF, a través del process tracing se podría explicar cómo los temas de cambio climático se posicionan en la agenda de política pública de las ciudades en un caso de estudio y sin considerar que dichos resultados son generalizables.

Los estudios de un solo caso pueden presentar problemas de consistencia entre las expectativas teóricas y el producto observado pues este resultado puede responder a problemas de interpretación causal, variables omitidas o equifinalidad. Dado que las diferencias que se pueden generar en otros contextos geográficos por las condiciones políticas, sociales y económicas inciden en el proceso causal, lo que se busca es la profundización del conocimiento de la relación causal en un caso de estudio.

### **Conclusiones**

La investigación a desarrollarse busca comprender cómo se produce el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública de las ciudades a través de un marco analítico bien definido, pero que no tiene un proceso autoexplicable ni un mecanismo causal evidente, pues su autor no empleó la causalidad en su investigación. El MSF establece que, al coincidir las tres corrientes se abre una ventana de oportunidad para el cambio de agenda, pero no enfatizó en la manera en la que esto sucede, así como tampoco buscó interpretar las razones para que se produzca. El objetivo de la investigación es, teniendo como referencia el marco analítico al que se hace alusión, identificar aquellos elementos que intervienen en la relación causal y así complementar el marco analítico con un enfoque de causalidad. A través de un process tracing de confirmación de teoría se parte de un mecanismo teórico dado por el MSF y se confirmará su funcionamiento a través de la operacionalización con manifestaciones observables que serán obtenidas a partir de la evidencia empírica levantada para el mecanismo causal en un caso específico. Esto permitirá a su vez, identificar factores exógenos o efectos indirectos que pudieron ser omitidos en el modelo por la forma en la cual este fue teorizado o por responder a un contexto específico.

La investigación realizará un process tracing de confirmación de teoría del marco analítico de las corrientes múltiples en un caso de estudio en el cual se evidencia, o al menos se asume la presencia de la relación causal. La recolección de evidencia permitirá alimentar el mecanismo

e ir comprendiendo como las entidades se integran para alcanzar el producto. A fin de testear el mecanismo causal teorizado se buscará incrementar el grado de confianza de la presencia de la relación causal a través de la conjugación del análisis de process tracing con el de la lógica Bayesiana. A partir de ello se analizará la probabilidad de que la relación sea cierta contrastando el nivel de confianza otorgado al estudio previamente con el que se le otorga luego de que la información confirmatoria haya sido levantada.

Bajo una alineación en el realismo crítico se buscará evidencia desde un enfoque de sistema causal en el que se identifiquen los elementos observables y no observables para profundizar en la comprensión de la adopción de nuevos temas en la agenda y así, explicar el producto, pero también describir el proceso causal. Aunque no es factible generalizar a partir de los resultados de esta investigación, la utilidad del trabajo a realizar es ofrecer una explicación analítica que, a través de evidencia, permita comprender cómo el producto se generó a partir de las entidades construidas sobre la base de un marco analítico teorizado.

## Capítulo 4

### El posicionamiento del cambio climático como objeto de estudio de las políticas públicas a nivel urbano

Cuando el análisis se centra en un área temática específica la literatura especializada disminuye, este es el caso de los abordajes teóricos vinculados con la agenda ambiental y la agenda pública local. El debate académico se ha ido fortaleciendo en los últimos años y a partir de ello, cada vez son las investigaciones que refieren tanto al área temática como a la escala territorial que son objeto de esta investigación. A partir de la revisión del marco analítico así como de sus aplicaciones empíricas se puede definir el mecanismo causal teorizado sobre el cual se hipotetizará y se definirán las manifestaciones empíricas que se esperaría encontrar.

#### 4.1 La agenda de política pública urbana y la de cambio climático, áreas de especialización de reciente desarrollo

El abordaje teórico vinculado con el tratamiento de la agenda de política pública a nivel local es aún limitado. Aunque la literatura sobre la agenda a nivel nacional ha ido en aumento no ha ocurrido lo mismo con su tratamiento a nivel subnacional. La diferencia en el ritmo de avance de los temas a nivel local responde, según la propuesta de Brianne Heidbreder (2012), a las diferencias de los grupos de poder. Por ende, reconocer la independencia de acción en cada nivel de gobierno permite resaltar la diferencia de poder que tiene cada estrato gubernamental y la importancia que las élites de poder pueden ejercer en la definición de la agenda y, en la política local (Xinsheng, y otros 2010). Sin embargo, al explorar las divergencias entre las agendas nacionales y locales se puede establecer que cada nivel de gobierno tiene distintos objetivos (Baumgartner & Jones 2009; Volden 2005; Lowery, Gray, & Baumgartner 2010) y, dado que los procesos políticos en cada nivel son heterogéneos, hay algunas visiones para explicar las diferencias en las políticas públicas en las diferentes escalas.

El cuestionamiento acerca del posicionamiento de un tema en la agenda local ha llevado a establecer que hay varias perspectivas para explicarlo. El primer punto de vista considera una lógica de análisis horizontal en la cual se establece una suerte de difusión (*policy diffusion*) en la cual se analiza el grado de influencia que los gobiernos del mismo nivel pueden tener sobre otros (Boushey 2012; Berry & Berry 2007). La premisa principal es que los diferentes niveles de gobierno aprenden entre sí, y que las políticas dadas en un lugar y tiempo determinado son

influenciadas por decisiones políticas tomadas en otro lugar, a través de un proceso de aprendizaje que se produce por la proximidad geográfica, el aprendizaje político, así como de la imitación de niveles superiores o de la coerción que ejerce un nivel de gobierno superior (Shipan y Volden 2008).

Desde una perspectiva vertical, el debate se ha centrado en un modelo top-down en el que se determina que el gobierno central es el que influye a la política local o desde el esquema bottom-up que centra el análisis en la posibilidad de que los temas escalen de lo local a lo nacional (Karch 2006; Baumgartner & Jones 2009; Wood 1991). Las dos posiciones han sido debatidas, Leckrone y Gollob (2012) sostuvieron que, aunque cada nivel de gobierno tiene sus propios intereses y ciclos de política, los gobiernos estatales influyen a nivel federal a través de un método de comunicación determinando. Por su parte Lowery, Gray y Baumgartner (2010) plantearon que, en el corto plazo, los gobiernos locales no tienen efecto en la agenda política nacional y a partir de un estudio en Washington pusieron en tela de duda los supuestos relacionados a la influencia que pueden tener las agendas locales en el quehacer político nacional.

En el tema de escalamiento hay que considerar también que se pueden presentar limitantes. Por ejemplo, el tema podría no expandirse pues quienes promovían la idea podrían desilusionarse en la medida en que el tema escala y se producen redefiniciones temáticas y puede llegar a ganar el *status quo*. Adicionalmente se puede presentar una situación en la cual, durante el proceso de escalamiento, un tema es sustituido por otro o que los temas específicos sean reemplazados por temas más generales. Al respecto, Cobb, Ross y Ross (1976) establecieron que, cuando los temas avanzan desde un abordaje local a uno de mayor nivel, las redefiniciones se presentan con mayor frecuencia y si los temas escalan se puede generar una superposición de los temas que son asumidos en la agenda pública local con respecto a los que se manejan en niveles superiores (Cobb, Ross y Ross 1976, 127).

Criterio contrapuesto a lo previamente planteado es el que sostuvieron Scartascini, y otros (2011, 11) para quienes la formulación de políticas surge de la dinámica de un gran número de organismos que no se comunican adecuadamente entre sí. Aunque la falta de coordinación es un reflejo de la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas, los autores sugirieron que es a partir de estas que surgen las nuevas propuestas de política. Esta ausencia de coordinación, según establecen los autores, se puede presentar con mayor factibilidad a

nivel subnacional por la dinámica propia de este tipo de gobiernos y en respuesta a ello que dichos gobiernos ven la necesidad de contar con sus propias agendas de política pública.

Aunque varios son los factores que han incidido para que la temática ambiental capture la atención de los analistas de política pública, también han permitido reconocer que los temas ambientales son diversos y complejos. No obstante, a nivel ambiental, hay un nuevo desafío que poco a poco se ha ido convertido en uno de los principales temas de discusión a nivel internacional, nacional y local por los riesgos y consecuencias que puede generar: el cambio climático. La vulnerabilidad que los países evidencian frente al cambio climático y los impactos que este generará ha permitido introducirlo en el debate político y construir a partir de ello, agendas de política pública.

En la década de los 70's empezaron las investigaciones sobre la manera en la cual los países buscaban enfrentar los problemas ambientales. Aunque inicialmente los estudios se concentraron en analizar las diferencias entre los países desarrollados y los llamados en vías de desarrollo, posteriores estudios trataron de explicar el por qué se generan diferencias dentro de un mismo país y por qué hay respuestas tan diferentes a problemáticas ambientales comunes (Steinberg y VanDeveer 2012, 14) en territorios similares; esto fue lo que abrió la posibilidad de realizar estudios a nivel local y de que el tema de cambio climático vaya poco a poco siendo priorizado en las agendas de los gobiernos locales.

Naess y otros (2005) establecieron la importancia de trabajar a nivel local para enfrentar los problemas de cambio climático y la necesidad de un trabajo a nivel multiescalar para reducir los impactos a nivel local. La mayoría de estudios se centraron en comprender la importancia que la temática ambiental tenía para ciertos gobiernos (nacionales, subnacionales y locales), el tipo de instrumentos de política pública que eran empleados para promover la conservación de los recursos, el nivel de descentralización de la gestión, entre otros (Steinberg y VanDeveer 2012, 15). Los estudios permitieron comprender la complejidad de la temática, dada por la manera en la que los actores e instituciones interactúan para definir y responder a un problema ambiental, así como el uso de herramientas teóricas que dan sentido a esta complejidad (Steinberg y VanDeveer 2012, 17).

Como puede apreciarse en las secciones previas, la discusión acerca de la agenda de política pública a nivel ambiental y local ha ido escalando y ganando fortaleza en las últimas décadas.

Sin embargo, para poder complementar el mecanismo causal es necesario referirse a estudios que, desde el marco analítico, han referido al posicionamiento del tema ambiental y en especial el cambio climático en la agenda.

#### **4.2 Un acercamiento a los estudios que han operativizado el marco analítico de las Corrientes Múltiples (MSF) en el área de investigación**

Además de la contextualización de la relevancia que el tema ha ido adquiriendo, es necesario realizar un acercamiento a la manera en la cual la literatura especializada en políticas públicas ha analizado el posicionamiento de los temas ambientales y de cambio climático en la agenda local, haciendo especial énfasis en aquellas investigaciones que han usado el MSF como marco analítico de referencia.

A fin de comprender los factores que inciden para la adopción del tema en la agenda de política pública y atender la complejidad de esta realidad se hizo evidente la necesidad de investigar lo que otros autores refieren acerca del proceso que siguen los factores que tienen mayor nivel de incidencia en el MSF. Es necesario resaltar las investigaciones que han centrado su análisis en la temática de esta investigación. En el año 2016, en un esfuerzo realizado por visibilizar las aplicaciones dadas al modelo de Kingdon (1995), se publicó una edición especial de la revista Policy Studies Journal (Weible y Schlager 2016) dedicado a revisar el estado del arte del MSF. Considerando que el marco ha estado vigente por más de 30 años, Jones et. al (2016) realizaron un análisis de 1933 artículos revisados por pares académicos y publicados entre el año 2000 y 2013, a partir de lo cual se estableció que 311 artículos habían aplicado el marco analítico de las corrientes múltiples a lo largo de 65 países en 22 áreas de política diferentes, reflejando así la relevancia que ha ido adquiriendo.

Con el objetivo de obtener insumos para la construcción del mecanismo causal, se revisaron estudios temáticos que aportaron referencias empíricas para la construcción del mecanismo causal. Se revisaron los 311 estudios y entre ellos se identificaron 19 artículos que abordaron específicamente el tema de cambio climático y 12 artículos que aplicaron el MSF para comprender el posicionamiento de ciertos temas a nivel de gobiernos locales. Por lo tanto, los 31 artículos que tiene relación directa con la temática de estudio se convirtieron en el referente empírico a emplearse para la identificación de los elementos del mecanismo causal. Por su relevancia, la síntesis de estas investigaciones será presentada en la siguiente sección del capítulo.

#### **4.2.1 Estudios empíricos que explican el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública empleando el marco analítico del MSF**

El mercado de emisiones en Alemania, durante en el primer semestre del 2007, fue estudiado por Brunner (2008). El régimen político relacionado con el clima en Europa ofrece un interesante campo de estudio pues es un modelo en el cual los productores tienden a oponerse a la introducción de regulaciones climáticas porque tienen miedo de que esto genere costos adicionales. Por otro lado, el mercado más grande a nivel mundial es el del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS). De acuerdo con el estudio citado previamente, en el primer semestre del 2007 se evidenció que en Alemania hubo un pico en la atención a los temas de cambio climático llegando a posicionarse como el segundo tema de mayor preocupación de los alemanes luego del desempleo (Brunner 2008, 503). Esto produjo la apertura de una ventana en la corriente política cuando se produjeron modificaciones a la cantidad y al método de asignación de emisiones por parte del Gobierno, lo cual fue aprovechado por emprendedores de la política.

La corriente de las soluciones estuvo vinculada con la apertura de una ventana institucional consecuencia de la designación de Alemania a la presidencia de la Unión Europea (UE), así como la reunión G8 lo cual, sumado a esfuerzos nacionales, permitió influir en el régimen de comercio de emisiones. Esto se conjugó con el incremento del perfil político del Ministerio del Ambiente y la influencia que este ejerció en otras dependencias, sobre todo para promover una política industrial ecológica. El autor resaltó que el modelo de Kingdon (1995) no consideró el rol que juega el proceso de aprendizaje social de los gobernantes, los empresarios y la sociedad, así como tampoco la manera en la cual políticas previas afectan el debate actual y los instrumentos que se deben elegir (Brunner 2008, 506) y estos son los factores que podrían ser considerados en otros estudios que busquen replicar el marco de análisis.

Collantes y Sperling (2008), inspirados en la propuesta de Matthew Crenson (1971)<sup>37</sup> analizaron un cambio paradigmático en el sector de transporte: la creación de una ventana de oportunidad a partir de la confluencia de la tecnología y de las circunstancias políticas que permitieron adoptar una política de calidad del aire en California, Estados Unidos. Esto llevó a establecer regulaciones como el hecho de que las empresas de vehículos construyan y

---

<sup>37</sup> Determinó que un tema ambiental puede adquirir importancia cuando se lo vincula a una política que ya es de preocupación social, esto fue ejemplificado a través de la contaminación del aire, tema que rara vez se discutía a nivel de ciudades excepto cuando la polución afectaba a la población.

pongan en el mercado un porcentaje de vehículos que no generen emisiones nocivas; esto representó un cambio en el paradigma del transporte. La atención de la opción pública comenzó a centrarse en temas como la lluvia ácida, la contaminación del aire, el deterioro de la capa de ozono y el calentamiento global. Esto indujo a que se tomen en cuenta consideraciones de salud para establecer los niveles de contaminantes tóxicos y que se dejen de lado los intereses industriales dando prioridad a la calidad del aire y, a partir de ello se llegó, posteriormente, a definir estándares.

El reconocer la calidad del aire como un problema y el definir niveles de emisiones motivó a que se propusieran soluciones como el uso de combustibles alternativos o la reformulación de la gasolina, pero la solución que primó fue la de la tecnología vinculada a los vehículos eléctricos. El problema de la contaminación del aire se impuso en la agenda a finales de 1980 conjuntamente con la creencia de que los avances tecnológicos no podrían por sí solos solucionar el problema y es en este marco que surgió el mandato de vehículos cero emisiones (ZEV por sus siglas en inglés *Zero Emission Vehicle*) (Collantes y Sperling 2008, 1304). Cuando el tema se posicionó y hubo presión para que la legislación incluya regulación a la calidad del aire, se presentó la corriente política y se abrió la ventana de oportunidad. La ventana apareció conjuntamente con una serie de factores que impulsaron la política ZEV tales como el rol de la información en las actividades de regulación ambiental, así como el rol de la información en las actividades de regulación ambiental, eventos demostrativos y provisión de información financiera considerando el comparativo de costos entre opciones de mercado. El análisis de Collantes y Sperling (2008, 1311) reveló que, contrario a lo que establece el MSF, las tres corrientes no fueron independientes sino que la corriente política se formó a partir de la corriente de los problemas y que hubo un emprendedor de la política quien impulsó el vehículo eléctrico como la solución al problema.

El caso propuesto por Cook y Rinfret (2013) sugiere que el MSF se puede aplicar para explicar por completo el proceso administrativo del qué hacer político y resaltar el rol de los grupos de interés. Su caso se basó en el análisis de la influencia de los grupos de interés en la definición de las reglas y métricas en el reporte obligatorio de GEI. La regulación de los GEI fue la primera medida regulatoria producida por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés *Environmental Protection Agency*) y se daba por hecho que esta legislación se constituiría en el primer paso en la búsqueda de un abordaje nacional de cambio climático en Estados Unidos. Cook y Rinfret (2013, 266-267).

Demostraron que tanto la corriente de los problemas, expresada a través de indicadores y retroalimentación, y la corriente de la política, representada por los grupos de interés y oficiales políticos, fueron muy influyentes en la primera etapa del proceso de definición de la regla, lo que abrió la ventana de oportunidad y motivó a la EPA a buscar soluciones conjugando la corriente de las soluciones en una segunda etapa del proceso. En esta etapa se produjo una intervención de las comunidades políticas que permitió que la corriente política se mantuviera como algo relevante durante todo el proceso. Finalmente, cuando la corriente política convergió con la de las soluciones, se logró que la regla de emisiones se convirtiera en una política pública.

Crowley (2013, 368), a través del MSF, analizó la razón por la cual los temas de cambio climático fallaron por décadas en posicionarse en la agenda de política pública y qué impulsó el considerar un precio para las emisiones de carbono. La repercusión limitada de los temas de cambio climático respondía, en gran medida, a la existencia de un gobierno poco comprometido con este tipo de asuntos y también a la gran dependencia hacia los combustibles fósiles y a la presión ejercida por una coalición política en la que se vincularon industriales del carbón, del sector eléctrico, aluminio, petróleo, minerales y cemento. El tema de cambio climático surgió como un tópico de interés en 1988, en la Conferencia de Toronto sobre Cambio Climático, y por primera vez se sugirió que los países deben reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20% para el año 2005 con respecto a los valores de 1988.

El país empezó a investigar sobre las implicaciones de dicho compromiso y se estimó que ello costaría aproximadamente el 1,5% del ingreso nacional, resultado que generó rechazo por parte de varios sectores y dio paso a la creación de una coalición que limitó el avance del tema. No obstante, en el año 2007 el tema de cambio climático se posicionó en la agenda política y es partir del 2010 que el gobierno estableció un mecanismo de precios para el carbono en Australia. Este resultado se alcanzó tras haber superado fuerzas políticas y económicas y por el apoyo del cabildeo realizado en el marco de un gobierno minoritario que impulsó el tema con el apoyo de un emprendedor de la política, un grupo de expertos (*think-tanks*) y una comunidad epistémica para que los temas de cambio climático vayan ganando reconocimiento. Esto permitió demostrar que, aunque parecía el momento político para posicionar el tema había llegado a fines de la década de los 80's fue casi dos décadas después cuando la ventana de oportunidad realmente se abrió.

El rol de los actores no estatales y subnacionales en la definición de la política climática de la India, país que ha demostrado mantener principios claves en la Convención Marco de Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC por sus siglas en inglés *United Nations Framework Convention on Climate Change*), es analizado por Fischer (2012) mediante la aplicación del MSF y un análisis del discurso. La política climática de la India ha estado dominada por la posición nacional en negociaciones con otros países, pero en los últimos años, actores no estatales y subnacionales comenzaron a emerger en el debate (Fisher 2012, 109). India es parte de un grupo negociador de países en vías de desarrollo denominado G77 y ha mantenido una posición ante el UNFCCC en la que se establecen responsabilidades comunes pero diferenciadas. En el año 2007 se constituyó el Panel de Asesores Nacionales y un año después se lanzó el Plan Nacional de Acción en Cambio Climático, el mismo que requería que cada Estado produjera un Plan de Acción Estatal. Como respuesta a ello algunas naciones avanzaron más que otras en el tema. Paralelamente surgieron redes de expertos: el Instituto para los Recursos Energéticos (TERI por sus siglas en inglés *The Energy Resources Institute*), el Centro para la Ciencia y el Ambiente (CSE por sus siglas en inglés *Centre for Science and Environment*), redes municipales, redes de Organismos No Gubernamental (ONGs) y redes regionales de ONGs que son parte de una red transnacional de ONGs encargada de coordinar la posición del país en las negociaciones internacionales y que cuenta con el apoyo de organismos internacionales (Fisher 2012, 114-118).

Fischer (2012) concentró su atención en analizar el rol del estudio de las redes a diferentes niveles, remarcando que en la red municipal se puso énfasis en el rol de las ciudades, en tanto que en la red de ONGs el mayor peso recayó en defender la posición de país haciendo hincapié en las comunidades. Por otro lado, la red regional de ONGs enfocó su tarea en la relación entre la sociedad civil, el Estado y la política de cambio climático internacional; esto demostró que las redes multiactores se están volviendo actores importantes en la política ambiental de la India y que cumplen la figura de emprendedores de la política.

Hagerman y otros (2010) profundizaron, a través del criterio de expertos y científicos, la manera en la cual se puede adaptar la política de conservación a los impactos de cambio climático pues las variaciones de temperatura y precipitación, al juntarse a drivers como la destrucción de flora y fauna, influyen en los procesos biológicos y la distribución de especies (Thomas y otros, 2004; Parmesa, 2006 en Hagerman y Otros, 2010). Los sistemas socio ecológicos son entidades vinculadas y configuradas por drivers relacionados con lo social y lo

ecológico. En estos sistemas los cambios pueden ser ocasionados debido a los drivers, en otras palabras, los aspectos sociales resaltan la importancia que pueden tener las ideas, actores, instituciones, fuerzas de mercado, aprendizaje e información, en tanto que desde el punto de vista ecológico intervienen variables lentas - como el desarrollo del suelo o el cambio cultural- y variables rápidas, tales como los incendios forestales y el colapso de mercados, entre otros (Hagerman, y otros 2010, 194). Todos los entrevistados concordaron que se requiere un replanteo paradigmático en la práctica de conservación para adaptarse a los impactos de cambio climático y también que la adaptación de la política se dará sobre la base de información científica y de los valores de los comités. Esto llevó a inferir el rol central que tendrán los científicos como emprendedores de la política para determinar la naturaleza del cambio de política que se irá dando a través del tiempo.

A través de un estudio comparado, realizado en tres cuencas hidrográficas de Europa, se generaron cuatro estudios de caso para analizar los elementos que se deben tomar en cuenta en el manejo integral y adaptativo del agua (AIWM por sus siglas en inglés *Adaptative and Integrated Water Management*). En ese estudio trazaron un marco que, basado en la literatura pertinente, determinó una serie de dimensiones para el análisis. Cada dimensión, a su vez, se constituyó de variables tales como: capacidad de agencia, medida a través del tipo de liderazgo, el nivel de cohesión y autoridad; levantamiento de conciencia y educación, reflejado por programas públicos que refieren los problemas del agua, educación sobre el agua en programas de escuela y programas de educación-; tipo de gobernanza; estructuras de cooperación, medidas por los niveles de provisión para la participación de actores, cooperación intersectorial, cooperación entre niveles de administración y entre límites administrativos; desarrollo de política e implementación –tomando en cuenta horizonte de tiempo, medidas flexibles, experimentación, consideración de posibles medidas, políticas de implementación actual, monitoreo y evaluación; manejo de información a través de la producción informativa conjunta, interdisciplinarietà, análisis crítico, consideración explícita de la incertidumbre, amplia comunicación, uso de información y sistema de soporte de decisión; finanzas y recuperación de costos inferido a través de la disponibilidad y disposición de recursos, recuperación de costos, manejo de riesgos considerando la percepción del riesgo, los riesgos aceptables en la toma de decisiones y los seguros en contra de riesgos; y, finalmente, la efectividad de la regulación internacional determinada por el nivel de cumplimiento y la adopción de regulaciones internacionales (Huntjens, Pahl-Wostl y Grin 2010, 268-270).

El estudio al cual se hace referencia, parte de evidencia científica que demuestra que a escala global el número de desastres causados por fenómenos climáticos se ha duplicado entre 1996 y 2005 (IFCR, 2008 en Huntjens, Pahl-Wostl y Grin 2010, 264) lo cual hace imperativo que se apliquen formas innovadoras y adaptables para la gestión del agua. En este contexto surgen nuevas formas de colaboración para la gestión del líquido vital y, a la par, se definen nuevos aliados y nuevas formas de interpretar la relación entre la ciencia y la política. Por otra parte, se otorga también relevancia a los procesos participativos, al manejo en incertidumbre y a la proyección de escenarios (Huntjens, Pahl-Wostl y Grin 2010, 265). El estudio aportó así con evidencia de la importancia que la información ejerce para la adecuada toma de decisiones.

El estudio realizado en Reino Unido, Suecia, Finlandia e Italia permitió explicar la manera en la cual los temas de adaptación de cambio climático se impusieron en la agenda (Keskitalo, Westerhoff y Juhola 2012). Las medidas de adaptación planificadas son aquellas en las que de manera consciente se revisan minuciosamente opciones de política que respondan de manera estratégica a las preocupaciones vinculadas a los cambios ambientales. Sin embargo, la respuesta de los países industrializados no es homogénea, esto ayuda a entender el por qué algunos países se han concentrado en estos temas y otros no.

El objetivo del artículo fue comprender el surgimiento de la adaptación planificada a través de la aplicación de un enfoque de adopción de agenda en casos de gobernanza multinivel anidada. El estudio tomó la perspectiva multi nivel para abordar la toma de decisiones, considerando que las decisiones en una escala pueden estar influidas por una compleja mezcla de procesos locales, regionales, nacionales e inclusive supranacionales. Los casos seleccionados fueron elegidos por su proactividad para establecer medidas de adaptación al cambio climático y por haber priorizado su atención a temas como el manejo del agua, inundaciones, incremento del nivel del mar y sequías. La investigación reflejó que los eventos climáticos juegan un rol significativo al momento de ubicar al cambio climático como un problema, lo que conlleva que los gobiernos decidan responder a este llamado de atención.

La corriente de las soluciones, por su parte, fue impulsada por organizaciones específicas – autoridades locales tanto personales como institucionales, actores privados y ONGs- que se unieron para promover que se atienda el problema y, al asumir esa postura, pudieron actuar inclusive como emprendedores de la política en tanto que lograron establecer grupos de investigación y defender los indicadores de reporte obligatorio con respecto a cambio

climático. En la corriente política resaltó el hecho de que el partidismo político y la influencia de los medios fueron factores importantes solamente en uno de los países en estudio (Keskitalo, Westerhoff y Juhola 2012, 385-387) lo que reveló poca presencia de dichos políticos.

El estudio reveló también que en Reino Unido se demostró que un grupo multiparticipativo e integrado alrededor de un tema llevó al desarrollo de una política con grandes vinculaciones nacionales y locales. Adicionalmente se definió que las agendas se posicionan en diferentes niveles administrativos y que, en algunos casos, es muy relevante la influencia internacional, algo que se hizo más evidente en Suecia. También se determinó que los temas pueden posicionarse a nivel local y que, con el apoyo de un emprendedor de la política, estos se pueden reflejar en acciones nacionales que pueden capturar la continuidad de la atención en estos temas o la capacidad de integrarlos de forma más adecuada y que dependen también de las comunidades políticas (Keskitalo, Westerhoff y Juhola 2012, 392).

La respuesta a los eventos climáticos vinculados con inundaciones en Alemania fue estudiada por Kreibich y otros (2011), quienes demostraron que la sociedad no está preparada para enfrentar inundaciones ni los daños físicos, sociales o monetarios que son consecuencia de estos fenómenos. Según la teoría de Kingdon (1995), un evento focal es el que permite levantar la atención fuera del status quo. Este concepto fue complementado por Birkland (2006 en Kreibich, y otros 2011, 60) quien sostuvo que uno de los aspectos más importantes de este tipo de eventos es el aprendizaje político y, al mismo tiempo, el de la sociedad entre un evento y otro. Esto lleva a cuestionar el nivel de incidencia que estos factores pueden tener en la contextualización del mecanismo causal.

El porcentaje de preparación entre el año 2002 - en el cual se produjo un evento extremo en los ríos Elbe y Danubio que dejó cerca de 11.600 millones de euros en pérdidas – mejoró en cuanto a manejo de riesgos para el año 2006. Sin embargo, un análisis diferenciado de la respuesta entre el sector comercial y el privado arrojó como conclusión que las mejoras en la forma de manejar los riesgos respondieron al aprendizaje alcanzado tras reaccionar ante el evento focal representado por el desastre producido en el año 2002 (Kreibich, y otros 2011). El MSF se confirmó en el caso pues fue la confluencia de las tres corrientes lo que permitió el cambio en la forma de reacción ante eventos extremos.

Aporte relevante es el realizado por Krosnick, y otros (2006), quienes propusieron un modelo para analizar el estado anímico nacional y la opinión pública siguiendo el modelo de Kingdon (1995) a fin de observar con más detalle las causas y consecuencias del criterio de los americanos con respecto a la seriedad del calentamiento global (Krosnick, y otros 2006). Para poder entender cómo los temas se posicionan o no en la agenda legislativa se debe entender la manera en que estos asuntos escalan o no en la agenda pública. Mientras la comunidad científica establece que hay la evidencia suficiente para que el cambio climático sea considerado un fenómeno grave que debe ser atendido, a nivel de los hogares, lo ubican como un problema menor. Esta diferencia en la perspectiva es bastante útil con el fin de entender la trayectoria de los cambios en la percepción pública (Krosnick, y otros 2006, 8).

Aunque los medios de información, las creencias personales y la retórica presidencial pueden influir en la decisión sobre cuáles temas deben posicionarse, la investigación reveló que la percepción de una persona acerca de la seriedad del calentamiento global requiere tres consideraciones: sus creencias con respecto a la existencia del calentamiento global dada por la experiencia personal directa o aprendizaje indirecto por parte de los informantes; su actitud con respecto a este; y, la certeza con la que se mantienen los dos primeros criterios (Krosnick, y otros 2006, 11). Estos elementos se consideran relevantes pues permiten caracterizar al emprendedor de la política en el mecanismo causal.

Cuando en el año 2004 el M/V Selendang Ayu quedó varado en la costa de Unalaska Islands se produjo el peor desastre de derrame de diésel luego de la catástrofe del Exxon Valdez (Kurtz 2008). Siguiendo la teoría de Kingdon (1984), las crisis pueden influir sobre la dirección de la política, y reforzar o llamar la atención sobre un problema existente o sobre temas que nadie había considerado antes, esto dio paso a un cambio del status quo. A partir del derrame del Exxon Valdez se creó el OPA 90 para poder reaccionar adecuadamente cuando fuera necesario contener y limpiar derrames. En el ejemplo citado, tras revelarse que en esa ocasión uno de los problemas fue la ausencia de equipo pre posicionado que pudiera ser movilizadado inmediatamente se plantearon varios correctivos. Sin embargo, cuando se produjo el nuevo derrame que afectó al Mar de Bering con un derrame de cerca 40.000 galones de combustible y 60.000 toneladas de soya, se puso en evidencia que no se habían dado cambios políticos sustanciales. Kurtz (2008, 645) refirió que posiblemente a partir de este evento tampoco se generaron grandes cambios pues no atrajo tanta publicidad por ser un evento aislado y por haber sucedido en una época en la cual había otros temas que capturaban

la atención de la gente: la invasión de Estados Unidos a Irak, la caída de los precios del petróleo y las amenazas terroristas (Kurtz 2008, 645).

Liu, Lindquist y Vedlitz (2011) intentando responder empíricamente cuáles son los factores que contribuyen al incremento de los niveles de atención a un tema público, hicieron referencia a que un hecho gana atención en la corriente de los problemas a través de indicadores, eventos focales e información de retroalimentación. Refiriendo a Kingdon (1984) y a Baumgartner y Jones (1993) quienes establecieron que “la dinámica de las fuentes y flujos de la información reflejada en indicadores de problemas cambiantes, ocurrencia de eventos focales, y retroalimentación de información son esenciales para entender cómo los temas se mueven desde la oscuridad a la visibilidad en la agenda política” Liu, Lindquist y Vedlitz (2011) buscaron explicar lo sucedido en estos hechos. Un estudio econométrico determinó que los eventos focales en términos de cambio climático<sup>38</sup> ganaron espacio por los siguientes factores: el establecimiento de una nueva institucionalidad internacional intergubernamental; la ocurrencia de una conferencia o convención mundial para enfrentar el cambio climático; y, el lanzamiento de un descubrimiento científico por parte de alguna organización internacional de gran reputación política. Estos elementos complementan los factores del MSF y direccionan aspectos a considerar en el mecanismo causal.

Liu, Vedlitz y Alston (2008), considerando el rol que cumplen los medios para posicionar un tema, realizaron un estudio de contenido en el Houston Chronicle – el periódico local de la región costera de Texas- para ver cómo se había caracterizado el tema de calentamiento global y el cambio climático durante 1992 y el 2005. La información que el periódico citaba era proporcionada principalmente por la academia y el contenido demostró que la atención regional al tema se incrementaba en el tiempo si era impulsada por la discusión internacional, movimientos políticos y algún evento de gran relevancia, por ejemplo, el huracán Katrina en el año 2005. La información puso de manifiesto que se empezaba a ver a los fenómenos

---

<sup>38</sup> Los eventos focales son aquellos acuerdos o protocolos internacionales que buscan enfrentar el calentamiento global. El estudio determinó la existencia de ocho eventos focales: el Protocolo de Montreal (1987); la Conferencia de Toronto en la que se creó el IPCC (1988); el Primer Reporte de del IPCC en la Conferencia de Ginebra (1990); la creación de la Convención en cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC) (1992); el Segundo Reporte del IPCC y la Primera Conferencia de la Partes del UNFCCC – COP1 (1995); la Segunda Conferencia de las partes del UNFCCC – COP2 (1996); La COP3 en Kyoto (1997) y el Tercer Preorte del IPCC (2001) (Liu, Lindquist y Vedlitz, Explainig media and congressional attention to global climate change, 1969-2005: An empirical test of agenda-setting theory 2011, 411).

naturales actuales como problemas peligrosos, pese a que, la información científica sobre las consecuencias devastadoras era indeterminada.

Los autores plantearon que los temas relacionados al cambio climático son discutidos como un tema nacional, internacional y global y en pocas ocasiones se lo trata como un tema local o estatal Liu, Vedlitz y Alston (2008, 387). Casi siempre se lo vincula con otros asuntos y no se lo tiende a ver como un problema ambiental. Liu, Vedlitz y Alston (2008), a través de un estudio en Texas, Estados Unidos, determinaron que el grupo que se interesa en el tema estaba conformado por ambientalistas, científicos e industriales y que los actores gubernamentales clave para posicionarlo fueron el presidente, los asambleístas y en menor medida los gobernantes locales y el sistema judicial, aunque cabe reconocer que su participación fue incrementándose en el tiempo. Todos ellos impulsaron la apertura de la ventana de oportunidad, pero no hubo un actor que resaltara sobre el grupo como emprendedor de la política. Finalmente, Liu, Vedlitz y Alston (2008, 388) determinaron que la prensa se ha preocupado más en explicar de qué se trata el cambio climático que en determinar cómo lidiar con dicho problema.

El Reporte Nacional de GEI y Energía (NGER por sus siglas en inglés *National Greenhouse and Energy Reporting*) de Australia fue emitido en julio del 2008 como un marco de reporte de carbono por parte de las corporaciones. El instrumento tuvo la oposición del sector industrial y de algunos grupos políticos pues, a partir de este, se logró no sin dificultad, que se establecieran multas y penalidades a quienes no cumplieran con regular las emisiones contaminantes. Haciendo énfasis en el planteamiento de Kingdon (2003 en Sumit 2011), el desarrollo de la agenda y de la formulación de las políticas se centró en el análisis de los actores y en el proceso por el cual se establece la agenda (Sumit 2011, 129) y por medio de un análisis conceptual y de contenido documental se analizaron los reportes emitidos por las empresas. La información obtenida permitió evidenciar que “la comunidad de negocios se enfoca principalmente en la agenda política en tanto que los grupos ambientales se enfocaron en la agenda de política pública” (Sumit 2011, 140). Pese a la resistencia inicial, el NGER fue aceptado por la comunidad de negocios cuando se desarrolló un marco consistente para reportar las emisiones de carbono y con ello se determina la relevancia no sólo de la incidencia de los actores sino del tipo de actor.

En un informe técnico realizado por Olsthoorn (2005) se investigó qué pasaría con los Países Bajos si, eventualmente, en 100 años sube 5 metros el nivel del mar como consecuencia de la desintegración de la capa de hielo del oeste del Antártico (Olsthoorn, y otros 2005). A partir de ello determinaron las opciones, los actores intervinientes, los procesos y las tendencias que podrían darse en dicho escenario. Según las proyecciones, en caso de que subiera el nivel del mar, las zonas este y sur permanecerían secas, las partes oeste y norte - constituida por el área metropolitana de La Haya y Rotterdam- se inundarían y en un tercer sector, que abarca la parte oeste y norte, las medidas de defensa contra las inundaciones serían más costosas que los beneficios que por ello se pudiera obtener debido a que tienen poca densidad poblacional (Olsthoorn, y otros 2005, 11). Los resultados revelaron que la población encuestada consideró que la tecnología y los recursos financieros podrían controlar hipotéticas inundaciones y brindar seguridad. Por su parte, los gobernantes respondieron de forma conservadora pues ellos deben dar cuenta de sus actos (Olsthoorn, y otros 2005, 9), esto reflejó la visión diferenciada que se puede tener con respecto a una solución según el nivel de acceso a la información.

Parag y Eyre (2010) analizaron el mercado individual de carbono (PCT por sus siglas en inglés *Personal Carbon Trade*) en Reino Unido, y al hacerlo propusieron un esquema innovador pues el instrumento se había usado para el control de contaminación a nivel de negocios y no para el uso individual. Para que el instrumento fuera catalogado por la Comisión de Desarrollo Sostenible (SDC por sus siglas en inglés *Sustainable Development Commission*) y al no haber experiencia previa de esta política, los hacedores de política debían estar convencidos del potencial que tenía para reducir las emisiones pero, sobre todo, que esto puede ser realizado a bajo costo, de forma efectiva, manejable y sin socavar otras metas políticas (Parag y Eyre 2010, 356).

El caso reveló la importancia del emprendedor de la política en su rol de promotor de conceptos políticos radicales (Parag y Eyre 2010). Cuando el incremento en la concentración de GEI fue reconocido como un problema mayor y de trascendencia supranacional, también se dio por sentado que se le debía ofrecer una solución global y no individual. Así, el PCT surgió como una alternativa con disonancia cognitiva que, aunque funcionaba como una solución redistributiva, sólo podría solucionar problemas específicos. A partir de este hecho, los autores debaten sobre las corrientes y dieron relevancia al rol de los actores en las corrientes de las soluciones. Al considerar que el individuo es un agente de cambio y, a la vez,

corresponsable de las emisiones, se asumió que habría una reacción ante la señal provista por los precios del PCT, lo que hacía ver esta alternativa como una solución viable (Parag y Eyre 2010, 362). Adicionalmente, los autores plantearon que el PCT generó debates con respecto a la manera de administrarlo, los permisos asignados, el monto a cobrar, así como el mecanismo para verificar las emisiones individuales.

Desde la propuesta de Storch y Winkel (2013), el cambio climático es considerado en las políticas forestales y los cambios en la gestión forestal en la misma medida en que ese sector comprende la necesidad de dicho vínculo. Los problemas de política de importancia global se fusionaron con los problemas específicos del ámbito forestal cuando se determinó la existencia de soluciones propias para el sector. La ventana de oportunidad que se presentó, aunada al impulso dado por un emprendedor de la política, lograron posicionar reformas vinculadas con el cambio climático. Un elemento destacable es que la política de cambio climático es un campo nuevo que debe enfrentarse con campos de política con mayor antigüedad y muchas veces ya consolidados. Así, el estudio resalta el hecho de que las políticas del sector forestal ya existían antes de que el cambio climático se convirtiera en un tema de importancia política y es a partir de ello que se pudieron legitimar políticas forestales integrales (Storch y Winkel 2013, 23). El estudio demostró que la comunidad científica ha tenido éxito en lograr enmarcar la corriente de los problemas vinculados al cambio climático en otras políticas y que esto permitió determinar que el sector forestal desempeña ya un papel muy influyente en la agenda, sin embargo, aún debe trabajar en su integración institucional para la implementación (Storch y Winkel 2013, 24) por deficiencias encontradas en la corriente de las políticas.

Pralle (2009) buscó entender la política climática y la manera en la cual los temas son abordados en la agenda pública. Tomando en cuenta que los problemas climáticos son de largo plazo y no se pueden solucionar con un solo acto político, se reveló que, aunque los gobiernos han empezado a actuar, no lo han hecho de forma agresiva pues temen el impacto político, quizás negativo, que esto pudiera ocasionar (Pralle 2009, 781). En la corriente de los problemas, uno de los avances más importantes es la curva de Keeling que permite ver la existencia de un problema cuyas consecuencias se han sentido inclusive en eventos de gran impacto mundial. En la corriente de las soluciones se estableció que las propuestas de especialistas y expertos son elegidas antes de ser implementadas. Por lo tanto, para que el cambio climático se imponga en las agendas, tanto el público como los hacedores de política

deben estar convencidos que se debe hacer algo para combatirlo y además de que es posible hacerlo (Pralle 2009, 786). La investigación realizada en Estados Unidos reflejó que tan sólo el 19% de la población se preocupa en gran medida del cambio climático (Pew 2006, Gallup 2008 en Pralle 2009, 789) y menos de la mitad de los encuestados consideran que hay un consenso en la comunidad científica al respecto por lo que es necesario generar estrategias para comunicar sobre el tema al público y a los hacedores de política a fin de incrementar el interés y la preocupación (Leiserowitz 2007b en Pralle 2009, 790).

Finalmente, uno de los casos más interesantes de análisis es el de Tjernshaugen (2011) quien no sólo analizó la temática de estudio sino que además lo hizo con la técnica que se ha propuesto para esta investigación. El apoyo que ha recibido la captura y almacenamiento de carbono (CCS por sus siglas en inglés *Carbon Capture and Storage*) por parte de Noruega fue analizado por Tjernshaugen (2011) a través de un estudio de process tracing en el cual se procedió a explicar el apoyo político que ha recibido el CCS, así como su posicionamiento como un elemento clave de la agenda de política nacional climática. Gracias a contar con el compromiso de los líderes políticos decididos a cumplir los acuerdos y al desarrollo de tecnología y aplicaciones comerciales, Tjernshaugen (2011) realizó un análisis en el cual determinó la relevancia de un emprendedor de la política para posicionar la idea; del involucramiento del sector ambientalista para su promoción con un accionar previo de más de una década para el impulso del tema; de la conformación de una coalición política de centro izquierda; y, del ofrecimiento de un subsidio para las industrias que hicieran mejoras tecnológicas para la generación de energía (Tjernshaugen 2011, 228). El autor sugiere así la relevancia de la corriente de los problemas pues es esta la que impulsa el proceso de posicionamiento de un tema en la agenda.

Tjernshaugen (2011) evidenció que Noruega consideró que el almacenamiento de carbono se realizaría en el fondo del mar, lejos de áreas residenciales lo que redujo las preocupaciones ante posibles derrames. El estudio fue dividido en tres fases: i) la CCS fue considerada una solución para la industria de petróleo y gas; ii) CCS entró en debate con la energía producida por gas; y, iii) se conformaron coaliciones para promover el CCS (Tjernshaugen 2011). A partir del estudio de process tracing se definieron los factores causales que determinaron el fuerte apoyo político al CCS. El factor causal se generó por la importancia de los sectores de gas y petróleo dado que el país tenía las mayores reservas de petróleo per cápita y la mayor parte de su Producto Interno Bruto (PIB) provenía de la extracción de petróleo y gas.

Asimismo, este país no tenía plantas de producción de energía que provinieran de energía fósil por lo que la convergencia de todos estos factores motivó a los actores el apoyar las políticas de los gobiernos que promovían el CCS. Cabe indicar que también intervinieron otros elementos, entre los que resalta la necesidad de definir una política nacional climática que promovía la no generación de emisiones en el sector de la electricidad con metas establecidas en base a sus emisiones del año 1990 (Tjernshaugen 2011, 238-239). El análisis de process tracing mostró cómo los conflictos entre energía y las metas de la política climática crearon ventanas de oportunidad para que los emprendedores de la política busquen formas de apoyo del gobierno y poder así promover el CCS. En ese sentido, los activistas que propusieron reducir el uso de energía fósil limpia también pudieron explotar las ventanas de oportunidad (Tjernshaugen 2011, 240).

Según el análisis realizado de los documentos se puede observar que, aunque el estudio de la temática de cambio climático empleando el MSF es reciente, hay un creciente interés por estudiar a profundidad los factores que han permitido posicionar el tema y el tratamiento que a este se ha dado a nivel de las políticas públicas. Los autores antes mencionados han enfatizado en el análisis acerca del comportamiento de las corrientes y del proceso que lleva a su conjunción, el rol del emprendedor de la política y en la necesidad de ampliar el espectro visual para considerar la factibilidad de que este rol puede ser desempeñado por un actor no político. Estos hallazgos desde los casos empíricos permiten construir el mecanismo causal de esta investigación. No obstante, de las reflexiones que se derivan para el estudio, la aplicabilidad del marco analítico al tema de investigación también requiere que el análisis se ajuste a un abordaje local de la política pública, tema que será analizado en la siguiente sección.

#### **4.2.2 Estudio de la agenda de política pública local empleando el marco analítico del MSF**

Alcantara, Leone y Spicer (2012) buscaron los factores que pudieron influir para que los gobiernos municipales de Ontario (Canadá) respondieran a los cambios políticos voluntarios y mandatorios institucionalizados desde niveles superiores. La teoría establece que, a nivel de municipalidades, los cambios suelen ser más bien incrementales ya sea porque los actores del sector administrativo son constantes en el tiempo y se han establecido composiciones institucionales por varios años (Howlett y Ramesh, 1995 en Alcantara, Leone y Spicer 2012, 115) así como por el hecho de que los sistemas están más o menos fijos y los cambios no son

repentinos (Baumgartner y Jones 1993 en Alcántara, Leone y Spicer 2012, 115). Los resultados demostraron que a nivel político la mayoría de municipios buscan cumplir los requisitos mínimos establecidos por la legislación, en tanto que las medidas opcionales se tomaron con poca frecuencia o fueron hechas por los municipios grandes o por aquellos que ya tenían políticas voluntarias que eran similares a las determinadas por la legislación. De los 12 municipios estudiados, 8 emplearon procesos en los que involucraron miembros de su personal y un comité municipal para generar una respuesta política revelando así que los gobiernos locales son resistentes a la interferencia de gobiernos de niveles superiores (Alcántara, Leone y Spicer 2012).

Block y Paredis (2013) evidenciaron que las transformaciones urbanas se pueden aprender de una manera más precisa al comprender el liderazgo de la política urbana en el proceso de toma de decisiones. El estudio empírico reveló que el alcalde era el actor que estaba permanentemente generando conexiones entre diferentes procesos políticos, proyectos, actores y oportunidades (Block y Paredis 2013, 181). La literatura determinó que la toma de decisiones a nivel urbano es compleja y fragmentada y que resulta de un proceso que se genera en redes públicas y privadas y, en menor nivel, en un contexto de redes gubernamentales formales a nivel institucional, así como de espacios burocráticos (Pierre, 1998; John, 2001; Berg and Rao, 2005; Klijn, 2008 en Block y Paredis 2013, 181).

Block y Paredis (2013) sugirieron que el rol del emprendedor de la política ha sido poco discutido a nivel de las transformaciones urbanas sostenibles y que se debe considerar que este puede tener un rol importante en articular las ideas en la agenda gubernamental, pues la creciente complejidad y fragmentación de la toma de decisiones a nivel local requiere un tipo de liderazgo particular. El estudio parte del supuesto que el estilo de gobernanza se caracteriza por un gobierno fragmentado, informal, controlado y no jerárquico, en el cual se evidencia una competencia entre los niveles de política y en el que impactan los actores privados pero en el cual ni el gobierno de la ciudad, ni los actores privados tienen la autoridad, el conocimiento y las capacidades para generar los cambios (Block y Paredis 2013, 182). Citando a John (2001, 16-17 en Block y Paredis 2013, 183) los autores determinaron que los líderes políticos urbanos integran el marco de la toma de decisiones locales y actúan como emprendedores de la política en un ambiente crecientemente competitivo y como cabezas de su localidad. Cuando los alcaldes tienen la capacidad de actuar como “presidentes urbanos” e invierten sus recursos en gobernar redes y son capaces de fusionar las corrientes para crear o

aprovechar la ventana de oportunidad, hay una real posibilidad de que sus ideas estratégicas, su visión e intereses se trasladen a cambios políticos reales.

Exworthy, Berney y Powell (2002), utilizando el modelo de Kingdon (1995), buscaron las interrelaciones entre la política nacional y la local para analizar cómo se posicionan los temas de inequidad en la salud. A diferencia de los hallazgos de Alcantara, Leone y Spicer (2012), estos autores establecieron que las políticas nacionales moldean las agendas de política local pero que estas son mediadas por expectativas centrales y locales, por lo que es necesario analizar cómo las agencias locales responden a los imperativos de gobierno y, en segundo lugar, considerar que las relaciones intergubernamentales son dinámicas y por ende las expectativas pueden dañarse a nivel nacional o local. Posiblemente, el aporte más relevante realizado por estos autores es la reflexión acerca de la incidencia del nivel al cual las tres corrientes se fusionaron pues al hacerlo tanto a nivel nacional como local se crearon diferentes oportunidades para la implementación de política. Los autores refirieron que, cuando la ventana de oportunidad nacional y local se alinearon, se crearon mayores oportunidades para que la política fuera impulsada (Exworthy, Berney y Powell 2002, 84).

Hammond (2013) reflexionó acerca del rol del emprendedor de la política en China durante el desarrollo de una política urbana que cambió desde un sistema de asistencia social hacia un sistema de Garantías Mínimas de Medio de vida (MLG por sus siglas en inglés *Minimum Livelihood Guarantee*). Los hogares aplicantes que cumplieran con un nivel de ingresos inferior al mínimo podían ser acreedores a un beneficio monetario como una garantía mínima de subsistencia para su casa. Empleando la conceptualización del emprendedor de la política del MSF, y adaptada por Mintrom y Norman (2005, 652 en Hammond 2013, 127) el autor estableció que este actor idealmente cumple con cuatro características: a) ofrecer agudeza social para involucrarse en conversaciones políticas y adquirir conocimiento y vincularse a la política en análisis; b) ser efectivo en resolver problemas e identificar fallas de políticas existentes; c) ser eficiente en construir equipos constituidos, ya sea por un grupo de pensadores o una coalición que respalda la posición del emprendedor de la política; y d) trabajar y liderar con el ejemplo para asegurar que sus propuestas sean aceptadas.

Empleando los criterios de Mintrom y Norman (2005 en Hammond 2013) se puede distinguir claramente a los emprendedores de la política de los políticos. De acuerdo con esa distinción se establece que el político no es realmente un emprendedor social y que por tanto, aquellos

políticos que realizan su trabajo y que no son proactivos, no defienden una causa o no son reconocidos por la sociedad por su aporte a una política específica, no podrían ser considerados emprendedores de la política dado que no generaron realmente un cambio en el sistema (Hammond 2013, 136). Luego de identificar al emprendedor de la política que promovió el MLG, los autores identificaron los dos grandes obstáculos a los que este tuvo que enfrentarse: el bloqueo de los gobiernos locales en las provincias y ciudades que se resistían a la implementación del sistema y el lograr que el gobierno central soporte el MLG.

Henstra (2010) analizó el qué hacer de la política pública en el manejo de emergencias lo cual es una responsabilidad funcional de los gobiernos municipales de Canadá. El estudio se centró en Sarnia, una ciudad de Canadá que es la segunda ciudad de cruce del tráfico comercial y que tiene una parte ubicada en el “Valle Químico”, uno de los clusters más grandes de manufactura química en dicho país. Aunque es una región crítica para la economía es también un área de riesgos y por ello requiere planificación adecuada para atender emergencias. El autor determinó que los ciudadanos no consideraban la planificación de emergencia como una prioridad para Sarnia pero que al aprovechar una pequeña ventana de oportunidad, que se creó a partir de eventos focales en la corriente de los problemas, se pudo capturar la atención y posicionar el tema a nivel de la política pública (Henstra 2010, 252), cumpliéndose así lo propuesto en el MSF.

La influencia y el rol de las organizaciones sin fines de lucro en las decisiones políticas locales y regionales y el rol casi gubernamental que a estas se les ha otorgado es analizado por Hula y Jackson-Elmoore (2001). El análisis se centró en dos organizaciones: New Detroit y Detroit Renaissance, que trabajaban en la región metropolitana de Detroit (Estados Unidos) en tres áreas específicas: entrega de servicios y/o productos, articulación de intereses y gobernanza (Hula y Jackson-Elmoore 2001, 327). El rol de estas organizaciones ha sido ampliamente discutido, algunos las consideran innovadoras del proceso político, otros las ven como las instituciones que piden al gobierno rendición de cuentas o como los actores que se convierten en un puente multisectorial en la resolución de problemas que actúan a través de una estructura de mediador y como una fuente de educación para que los ciudadanos puedan acceder al sistema político así como a una extensión del gobierno (Covey 1992, Berger y Neuhaus 1977, Miller 1994, Laws 1997, Lowry 1995 en Hula y Jackson-Elmoore 2001, 330). En el caso de estudio se determinó que anteriormente las organizaciones sin fines de lucro eran vistas como entes proveedores de servicios e implementaban políticas públicas a través

de una relación contractual con el gobierno. Posteriormente se convirtieron en socios del gobierno para proveer productos y o servicios y fueron adquiriendo la capacidad de actuar como actores de política.

Jansson y Tillgren (2010), a través de un estudio de múltiples casos en los municipios de Suecia, analizaron la influencia de fortalecer la acción comunitaria para promover la salud. La promoción de la práctica de salud ha ido cambiando desde una perspectiva enfocada en la prevención del riesgo y las enfermedades, hasta una visión que se centra en los determinantes de la salud: factores estructurales, condiciones de vida y estilos de vida. El estudio reveló que en Suecia la promoción local de la salud es influida y dependiente de factores externos como las decisiones y políticas nacionales e internacionales. El análisis de los casos determinó que la fase del desarrollo de la política cumple tres etapas: inicio, acción y logros lo cual, según los autores, correspondería a la presencia de las tres corrientes (Jansson y Tillgren 2010). Dado el creciente interés en las investigaciones sobre la agenda, el análisis de Liu y otros (2010) se centró en el nivel local. A través de entrevistas con actores de política local se pudo determinar que los actores gubernamentales y los grupos de interés tienen más influencia en el diseño de las agendas locales que el público en general, que los expertos y actores relevantes de procesos electorales y que los medios de comunicación. Entre los factores que inciden en el proceso local para definir las prioridades de la política resaltan la realización de eventos focales; la disponibilidad de indicadores, de recursos y de alternativas políticas técnicamente viables que sean compatibles con políticas existentes y con regulaciones; la aceptación social por el compartir la línea de valores; la preparación a futuras restricciones; y, el apoyo de las coaliciones y los consensos. El estudio reveló que el factor más relevante para la definición de la política local fue la definición presupuestaria. Finalmente, haciendo referencia a estudios empíricos se determinó que los gobiernos locales pueden dar forma a las agendas locales a través de oficinas regionales (Liu, Lindquist, y otros 2010). A partir de este estudio se puede determinar que el tema de recursos financieros no ha sido estudiado a profundidad, lo que podría realizarse a partir de la conjugación del MSF con otros marcos analíticos que han enfatizado en la relevancia de este recurso.

Waldner (2008) analizó en Atlanta, Estados Unidos, los planes creados por los consejos de gobierno en los que se define el desarrollo futuro de la región pero cuya implementación depende de los gobiernos locales. El caso se concentró en el análisis de las políticas restrictivas planificadas a nivel regional que se trasladan en políticas locales (Waldner 2008,

680). Teóricamente se ha cuestionado el valor de planificar por lo que en el estudio se identificaron las políticas y regulaciones vinculadas con áreas de inundación, suelo y uso del suelo en el aeropuerto para comprender qué es lo que ocasionaría que una política regional voluntaria se convierta en un cambio real de uso de suelo. El estudio reveló que la influencia de los planes regionales no es generalizable: en algunos casos se evidenciaba que muchos planes y políticas regionales eran trasladados inclusive con el mismo lenguaje a nivel local pero en otros casos, la influencia se observaba a través de la provisión de información, mapas o en el estableciendo de buenas prácticas o metas de planificación pero que no había una imitación completa de los planes de escala superior.

Wells (2011) buscaba comprender el rol de los think tanks, actores políticos que usan sus ideas para influir en el diseño de la política y que se vinculan con procesos de gobernanza que pueden ser entendidos en términos del quehacer de la política basada en evidencia, en la gobernanza de la política regional en Reino Unido (Wells 2011, 2). En el estudio se consideraron 4 think tanks: a) el instituto para la investigación de políticas públicas (vinculado con una ideología política de centro izquierda); b) los intercambios de política (vinculado con una ideología política de centro derecha); c) la fundación del trabajo (organización sin vinculación política); y, d) la red de nuevos gobiernos locales (vinculado con una ideología política de centro izquierda). A partir del análisis se determinó que la influencia de los think tanks depende del debate de la política nacional y de los procesos de los partidos políticos en búsqueda de poder (Wells 2011).

Zibblatt (2002) estudió las políticas de descentralización en Alemania que fueron impulsadas a partir de los problemas económicos de la unificación del país y la forma en que falló la política a pesar de su aparente popularidad entre las élites políticas. Haciendo alusión al planteamiento de las corrientes de Kingdon (1995). El autor considera la intersección de tres factores: i) la emergencia de un problema percibido por el federalismo alemán después de la unificación de Alemania en la mitad de 1990; ii) la predominancia de las ideas de un federalismo fiscal en los círculos académicos y políticos; y iii) las tensiones políticas crecientes del centro periferia con el partido CSU que adoptó una agenda de una fuerte descentralización fiscal regionalista. El hallazgo de Zibblatt (2002) fue que cada uno de los factores fue analíticamente insuficiente y aunque se conjugaron la política no tuvo el éxito previsto para lograr posicionar el tema a nivel local.

Chen (2011) analizó la política de movilización en ferrocarril interurbano (HSR por sus siglas en inglés High-Speed Rail) en Estados Unidos a fin de comprender por qué el Presidente Obama eligió este medio de transporte sobre otras opciones y por qué el sistema no fue aceptado en otras administraciones durante los últimos cuarenta años en los cuales el tema se discutía. La corriente de los problemas mencionaba el tráfico y tiempo que los viajeros debían invertir en su traslado, la corriente de las soluciones reveló que el HSR era considerado una opción viable para los problemas de transporte contemporáneos y en la corriente de las políticas se reveló la influencia de la alineación ideológica en el Congreso así como el cambio de la administración (Chen 2011, 8-12). La ventana de los problemas se abrió en la época de la recesión económica y la ventana política se abrió al mismo tiempo en el marco del debate sobre el excesivo costo del proyecto en relación con beneficios estimados. El autor concluyó que el HSR fue producto del juego político que se produjo al confluir las corrientes más que de la demanda de un medio de transporte eficiente (Chen 2011, 38).

Bache y Reardon (2013) realizaron un estudio para explicar el posicionamiento del tema de bienestar y de bienestar subjetivo en la política británica que llevó a buscar maneras para medir dicho paradigma. El tema ha sido abordado en diferentes arenas a nivel nacional e internacional y es resultado de la necesidad manifiesta de incorporar indicadores sociales y ambientales a los temas económicos. En la corriente de la política resalta el tema laboral y la coalición que promovía dejar de lado el análisis del Producto Interno Bruto (PIB) y optar por analizar el Bienestar General (GWB por sus siglas en inglés General Welfare) y en la corriente de las soluciones se analizaron las propuestas que se discutían. Uno de los mayores descubrimientos fue que el modelo de Kingdon (1995) no considera la importancia de las redes internacionales a partir de las cuales las ideas se desarrollan y por ende deben considerarse como un proceso de transferencia de política más que de difusión.

Adicionalmente, se tomó en cuenta el rol que cumplen procesos de integración tales como los de la Unión Europea (UE), el aporte de comunidades académicas mutidisciplinarias (Bache y Reardon 2013, 908) así como discursos políticos que hacían énfasis que en la vida se debe considerar algo más que el dinero. Los resultados demostraron que los temas permanecen en la agenda gubernamental a pesar de la crisis económica y que se requiere de las acciones de emprendedores de la política para actuar en una ventana de oportunidad abierta (Bache y Reardon 2013, 911).

Los artículos analizados han permitido establecer que los autores han empleado el marco analítico de Kingdon (1995) para poder explicar los resultados y hallazgos en casos empíricos a nivel local y han aportado en la comprensión acerca de la operacionalización de los elementos esenciales de la propuesta del MSF. En los casos específicos de estudio analizados, se ha podido observar la relevancia de la cronología del apareamiento de las corrientes, la manera en la que estas interactúan y los factores que las impulsan. Adicionalmente los estudios han hecho énfasis en la caracterización de los factores más influyentes así como el rol que el emprendedor de la política ejerce en la definición de la política pública así como la incidencia que puede ejercer el contexto o la política a otros niveles territoriales.

A partir de los estudios de casos a nivel ambiental y local se ha podido determinar que la inclusión de un tema en la agenda de política pública cumple un proceso en el que intervienen factores adicionales a los que son considerados en el MSF tales como: i) el contexto a nivel internacional y nacional que aporta al posicionamiento de un tema a nivel local; ii) la influencia de actores individuales o asociados bajo un ideal, que impulsan esto suceda; iii) el nivel de influencia que el gobierno jerárquico superior puede tener sobre los otros; iv) la importancia de un contexto político favorable; v) la importancia de contar con recursos para impulsar un tema; vi) la incidencia del nivel de debate y conocimiento que se tiene de un tema y, finalmente vii) la capacidad que tienen los modelos políticos e ideologías para permear en el debate y posicionarse junto a los ideales que impulsan.

Es necesario resaltar que la exploración acerca del nivel de influencia de políticas internacionales y de niveles jerárquicos de gobierno para la definición de la agenda de política pública local reveló resultados no generalizables (Jansson y Tillgren 2010; Exworthy, Berney y Powell 2002; Waldner 2008). Aunque en algunos casos se puede apreciar que las políticas son trasladadas imitando contenidos (Jansson y Tillgren 2010), en otros casos sólo se evidencia un proceso de transferencia de aprendizajes e inspiración (Waldner 2008). El planteamiento anterior se complementó con el hallazgo de Exworthy, Berney y Powell (2002) quienes a partir de su investigación determinaron que, cuando se alinea una ventana de oportunidad a nivel nacional con la local, se crean mayores oportunidades para posicionar un tema. Esto refleja que no es necesario buscar la transferencia de políticas entre niveles de gobierno pero que es indiscutible el nivel de influencia que entre ellos debe existir.

A fin de organizar la diversidad de estudios y poder mapear las investigaciones, se ha realizado la tabla 3.1 donde se han considerado los aspectos más sobresalientes de estas investigaciones así, como el aporte que ofrecen para la poder operativizar, hipotetizar o definir las manifestaciones observables del mecanismo causal

Tabla 3.1: Aportes de los estudios empíricos realizados aplicando el MSF a nivel ambiental y local para la operativización del mecanismo causal

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal					
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativ	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado	
1996	Saint-Germain y Calamia	Three strikes and you're in: a streams and window model of incremental policy change	Control del crimen	Estados Unidos			X	X		X	X					X
1997	Lober	Explaining the formation of business-environmentalist collaborations_ collaborative windows and the paper task force	Ambiente	Estados Unidos		X		X		X		X	X			

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal				
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativ	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado
1998	Howlett	Predictable and unpredictable policy windows: institutional and exogenous correlates of Canadian Federal agenda-setting	Ambiental, jurisdiccional y social	Canadá	X	X			X		X	X	X	X	X
1999	Soroka	Policy agenda-setting theory revisited: a critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon	Ambiental jurisdiccional y social	Canadá	X	X			X		X	X	X	X	X

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal						
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativ	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado		
2002	Travis y Zahariadis	A multiple streams model of U.S. foreign aid policy	Fondos de ayuda y cooperación	Estados Unidos	X	X			X								
2004	Birkland	Policy change in the wake of the september 11 terroris attacks	Terrorismo	Estados Unidos	X		X		X								
2004	Zahariadis	European markets and national regulation: conflict and cooperation in British Competition Policy	Competencia comercial	Reino Unido		X		X		X							
2007	Mazarr	The Iraq war and agenda setting	Defensa nacional	Estados Unidos			X	X		X							

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal					
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativo	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado	
2008	Zhu	Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of “Technical Infeasibility”	Derechos humanos	China			X	X		X						X
2008	Brunner	Understanding policy change: multiple streams and emissions trading in Germany	Ambiental	Alemania			X	X		X	X	X	X	X	X	X
2009	Cairney	The role of ideas in policy transfer: the case	Salud	Reino Unido			X	X		X	X	X	X	X	X	X

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal						
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativo	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado		
		of UK smoking bans since devolution															
2009	Pralle	Agenda-setting and climate change	Ambiente	Estados Unidos			X	X		X	X			X	X		
2011	Chen	Is the Policy Window Open for High Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model for Policymaking	Transporte	Estados Unidos			X	X		X		X	X	X	X		

Año	Autor	Estudio	Área de política	Región de estudio	Epistemología		Método		Enfoque		Aporte a la definición de observables empíricos del mecanismo causal				
					Positivista	Deductivo	Inductivo	Interpretativo	Cuantitativo	Cualitativo	Detonante	Entidad 1	Entidad 2	Entidad 3	Resultado
2013	Bache y Reardon	An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics	Bienestar	Gran Bretaña			X	X		X		X	X	X	X

Fuente: Saint-Germain y Calamia (1996); Lober (1997); Howlett (1998); Soroka (1999); Travis y Zahariadis (2002); Birkland (2004); Zahariadis (2004); Mazarr (2007); Zhu (2008); Brunner (2008); Cairney (2009); Pralle (2009); Chen (2011); Bache y Reardon

### **4.3 Construcción del mecanismo causal y sus observables empíricos a partir**

El mecanismo que se ha determinado en esta investigación está formado por una causa y un resultado y, entre ellos, se presentan tres entidades con sus actividades. Entre cada entidad se procura abrir la caja negra y describir claramente cómo cada una de las partes se vincula entre sí permitiendo realizar una lectura vinculada de cada sección. Conocer a profundidad el mecanismo causal no sólo permite confirmar el marco analítico del MSF sino comprender lo que sucedió en el caso de estudio cuando la ventana de oportunidad se abrió y el tiempo que transcurrió para que los temas se posicionen en la agenda. De igual manera, se puede comprender cómo incidió en el caso de estudio el emprendedor de la política cuando la ventana de oportunidad se abrió para que los temas se posicionen en la agenda.

Al abrir el mecanismo no sólo se puede comprender el rol del emprendedor de la política en el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública local, sino que también se logra ver quién fue el emprendedor de la política y si hubieron, otros actores que incidieron, así como analizar las estrategias que aplicó dicho emprendedor en su intervención.

En la primera parte del proceso se conceptualizó teóricamente el mecanismo causal y posteriormente se buscó su operacionalización a fin de anclar la teoría al caso de estudio. Al trazar el mecanismo desagregado se gana mayor nivel de comprensión de cómo las causas generaron el resultado dadas las condiciones contextuales en las cuales se desarrolló y el traslado de la operacionalización a manifestaciones observables permite determinar cuáles serían los observables empíricos y las posibles huellas empíricas que se deberían encontrar en el caso si el mecanismo causal se comportara como fue idealizado (Fontaine, Calderon, y otros 2017). Se realizó un análisis de hipótesis para cada una de las partes del mecanismo a partir del cual se determinó qué evidencia se esperaría encontrar si se confirma lo supuesto. A su vez, la evidencia esperada es sometida a un análisis de certeza y exclusividad de manera que cuando se encuentre cambie la confianza en la existencia de las partes del mecanismo. Finalmente, se analiza si la evidencia que se predijo estuvo o no presente en el caso. Esto obliga a una revisión documental profunda del caso, revisando actas y documentos oficiales, así como buscando la confirmación, o rechazo de los postulados a través de entrevistas. Cabe recalcar que todo aquello que no fue hipotetizado será considerado parte de la hipótesis alterna pero no es objeto del análisis de process tracing refinar la hipótesis planteada.

Cuando un mecanismo es operacionalizado es necesario identificar las huellas que en el caso hubiera dejado la presencia de cada una de las partes del mecanismo ha producido y que son observables en el proceso. Por ello, el fin es identificar la evidencia y observar si esta permite incrementar el nivel de confianza en que el mecanismo hipotetizado es correcto. Aunque se puede dar el caso que la evidencia no sea observable directamente, a fin de incrementar la probabilidad de confianza de la ocurrencia del proceso causal, es necesario identificar las implicaciones observables que pudieran haber dejado.

Dado el conocimiento adquirido a partir de la revisión de la literatura, se conoce, que un cierto nivel de confianza que un cambio en la administración pública produce como resultado el posicionamiento de un tema en la agenda y a partir de ello se ha teorizado en la tabla 3.2 un mecanismo causal, su operacionalización y los empíricos observables que se esperaría identificar en el caso de estudio para confirmar la hipótesis planteada.

Tabla 3.2: Mecanismo causal

	<b>Detonante</b>	<b>Entidad 1</b>	<b>Entidad 2</b>	<b>Entidad 3</b>	<b>Producto</b>
Mecanismo teórico según marco analítico (MSF)	Cambio en la administración pública	Corriente de los problemas	Corriente de las soluciones	Corriente de la política	Formulación de la agenda de política pública
Operacionalización	La nueva administración genera cambios en la institución	El cambio climático se reconoce como un problema público a nivel local	Se busca apoyo para definir las medidas locales que permitan atender el cambio climático	Se logra el apoyo político para atender el cambio climático a nivel local	Establecimiento de la agenda de política pública de cambio climático en el gobierno local
Hipótesis	El cambio de administración impulsa el trabajo en temas ambientales a nivel de la institución	El emprendedor de la política busca que el cambio climático se reconozca como un problema público a nivel local	El emprendedor de la política genera alianzas para que apoyen en la definición de las medidas locales de cambio climático	El emprendedor de la política consigue el apoyo local para atender el cambio climático	El cambio climático es incluido en la agenda de política pública local
Hipótesis alterna	El cambio de administración no impulsa el trabajo en	El emprendedor de la política no busca que el cambio climático se reconozca como un	El emprendedor de la política no genera alianzas para que apoyen en la definición	El emprendedor de la política no consigue el apoyo local para	El cambio climático no es incluido en la agenda de política pública local

	<b>Detonante</b>	<b>Entidad 1</b>	<b>Entidad 2</b>	<b>Entidad 3</b>	<b>Producto</b>
	temas ambientales a nivel de la institución	problema público a nivel local	de las medidas locales de cambio climático	atender el cambio climático	
Observables empíricos	O1D Nuevos funcionarios ocupan puestos de decisión en el gobierno	O1E1 Emprendedor de la política emplea información para evidenciar la presencia de cambio climático a nivel local	O1E2 Emprendedor de política consigue recursos para trabajar en cambio climático	O1E3 Actores de diferentes entidades del gobierno local apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático	O1R Se adscriben compromisos institucionales a nivel internacional, nacional y local para trabajar en la temática de cambio climático
	O2D Se presentan planes de trabajo donde se evidencia la importancia de la temática ambiental para la nueva administración	O2E1 Existencia de un evento focal que el emprendedor de la política utiliza para incidir en el reconocimiento del cambio climático como un problema público	O2E2 Emprendedor de la política consigue la asesoría de equipo técnico especializado para trabajar en cambio climático	O2E3 Actores exógenos al gobierno apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático a nivel del gobierno local	O2R Se incluye el cambio climático en la planificación del gobierno local

	<b>Detonante</b>	<b>Entidad 1</b>	<b>Entidad 2</b>	<b>Entidad 3</b>	<b>Producto</b>
	O3D Designación de una estructura orgánica que aporta el trabajo en cambio climático	O3E1 Emprendedor de la política acude a medios de comunicación refieren noticias sobre la problemática de cambio climático en el gobierno local	O3E2 El emprendedor de la política firma convenios con redes y grupos de especialistas temáticos para trabajar en cambio climático	O2E3 Apoyo del cuerpo legislativo para que se atienda el cambio climático en el gobierno local	O3R Se cuenta con un sistema para el seguimiento y monitoreo de información relacionada con el cambio climático

Fuente: Beach y Pedersen (2013).

Un cambio de administración pública (D) dispara un proceso que lleva a la formulación de agenda de política pública (P) a través del reconocimiento de un problema público (E1), la identificación de soluciones para dicho problema (E2) y la voluntad política de atenderlo (E3).

Confirmar el mecanismo requiere observables empíricos que permitan evidenciar que se produjo un cambio de administración pública que generó cambios a nivel de la institución que permitió (D) el cambio climático se reconozca como un problema público (E1) por lo que se busca apoyo para definir las medidas locales que permitan atender el cambio climático (E2) lo cual permite se logre el apoyo político para que se atienda el cambio climático (E3) y el cambio climático llegue a posicionarse en la agenda de política pública (P).

Teóricamente estas partes están relacionadas causalmente lo que permite establecer un mecanismo hipotetizado, que refiere que al producirse un cambio de administración se impulsa el trabajo en temas ambientales a nivel de la institución (HD) lo que lleva a que el emprendedor de la política busque que el cambio climático se reconozca como un problema público local (HE1) lo cual permite el emprendedor de la política genere alianzas para que apoyen en las medidas locales de atención al cambio climático (HE2) a través de lo cual el emprendedor de la política consigue el apoyo de autoridades locales para atender el cambio climático (HE3) y esto promueve que el cambio climático llegue a incluirse en la agenda de política pública local (HP).

Por su parte la hipótesis alterna establece que:

Al producirse un cambio de administración se impulsa el trabajo en temas ambientales a nivel de la institución (~HD) lo que lleva a que el emprendedor de la política no busque que el cambio climático se reconozca como un problema público local (~HE1) lo cual no permite el emprendedor de la política genere alianzas para que apoyen en las medidas locales de atención al cambio climático (~HE2) a través de lo cual el emprendedor de la política no consigue el apoyo de autoridades locales para atender el cambio climático (~HE3) y esto es lo que no permite el cambio climático llegue a incluirse en la agenda de política pública local (~HP). Teóricamente estas partes están relacionadas causalmente lo que permite generar un mecanismo hipotetizado donde  $H = HD+HE1+HE2+HE3+HP$ .

La clara operacionalización de los conceptos causales ofrece la posibilidad de medir y verificar la presencia del mecanismo causal teórico en el caso de estudio. A través de las manifestaciones empíricas esperadas del funcionamiento del mecanismo causal teorizado y la confirmación de que los atributos estaban realmente presentes en el caso de investigación, se reduce la discrecionalidad con la que se confirma un mecanismo causal en un caso de estudio (Beach y Pedersen 2016, 145-148). Los empíricos observables se convierten en un vínculo entre la aproximación teórica y el caso de estudio pues permiten establecer que lo que se sostiene sosteniendo teóricamente se cumpliría si en el caso de estudio se encuentra evidencia de ello (Beach y Pedersen 2016).

Dado que la evidencia que se encontrará proviene de diversas fuentes, lo importante es determinar la certeza y exclusividad de la misma en términos de su capacidad probatoria pues, se podría dar inclusive el caso en el que la evidencia podría estar presente tanto si lo hipotetizado es correcto como si no lo es. Para poder resolver esto también se recurre al análisis bayesiano y a la tipología de los test de evidencia. Como puede apreciarse en la tabla 3.3, la certeza y exclusividad de las manifestaciones empíricas que se esperaría encontrar en el caso de estudio refieren una prueba tipo “hoop test”, dado que la evidencia que se podría encontrar en el caso de estudio es necesaria pero no suficiente, para confirmar lo hipotetizado. Así, en la medida se encuentre más evidencia que refiera a cada una de las manifestaciones, mayor certeza se tendrá que el mecanismo teorizado se confirma en el caso de estudio.

Tabla 3.3: Nivel de certeza y exclusividad de los observables empíricos

<b>Observable empírico</b>	<b>Certeza</b>	<b>Exclusividad</b>	<b>Probabilidad bayesiana</b> ( $p(e   h); p(e   \neg h)$ )
O1D: Nuevos funcionarios ocupan puestos de decisión en el gobierno	Baja	Baja	(0,4 ; 0,1)
O2D: Se presentan planes de trabajo donde se evidencia la importancia de la temática ambiental para la nueva administración	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O3D: Designación de una estructura orgánica que aporta el trabajo en cambio climático	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)

<b>Observable empírico</b>	<b>Certeza</b>	<b>Exclusividad</b>	<b>Probabilidad bayesiana</b> ( $p(e   h); p(e   \neg h)$ )
O1E1: Emprendedor de la política emplea información para evidenciar la presencia de cambio climático a nivel local	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O2E1: Existencia de un evento focal que el emprendedor de la política utiliza para incidir en el reconocimiento del cambio climático como un problema público	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O3E1: Emprendedor de la política acude a medios de comunicación refieren noticias sobre la problemática de cambio climático en el gobierno local	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O1E2: Emprendedor de política consigue recursos para trabajar en cambio climático	Baja	Baja	(0,4 ; 0,1)
O2E2: Emprendedor de la política consigue la asesoría de equipo técnico especializado para trabajar en cambio climático	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O3E2: El emprendedor de la política firma convenios con redes y grupos de especialistas temáticos para trabajar en cambio climático	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O1E3: Actores de diferentes entidades del gobierno local apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático	Baja	Baja	(0,4 ; 0,1)
O2E3: Actores exógenos al gobierno apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático a nivel del gobierno local	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O2E3: Apoyo del cuerpo legislativo para que se atienda el cambio climático en el gobierno local	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)

<b>Observable empírico</b>	<b>Certeza</b>	<b>Exclusividad</b>	<b>Probabilidad bayesiana</b> ( $p(e   h); p(e   \neg h)$ )
O1R: Se adscriben compromisos institucionales a nivel internacional, nacional y local para trabajar en la temática de cambio climático	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)
O2R: Se incluye el cambio climático en la planificación del gobierno local	Alta	Alta	(0,9 ; 0,1)
O3R: Se cuenta con un sistema para el seguimiento y monitoreo de información relacionada con el cambio climático	Alta	Baja	(0,9 ; 0,3)

Fuente: Datos del trabajo investigativo

### **Conclusiones**

Poder estudiar la aplicabilidad del marco en un contexto geográfico y en una temática poco explorada permitirá aportar a la reflexión del análisis de las políticas públicas. Se ha confirmado que aquellos estudios que hacen referencia al marco analítico en temas ambientales urbanos y en especial al tratamiento que se le otorga al cambio climático a nivel de ciudades son limitados, pero son temas que cada vez más son discutidos académicamente. De igual manera, los estudios que consideran el MSF se han enfocado más en estudios nacionales, sin embargo, dado que hay casos regionales y locales se puede establecer la viabilidad de su aplicación a nivel urbano.

## Capítulo 5

### Definición de las condiciones contextuales para el posicionamiento del tema en la agenda en el caso de estudio

#### 5.1 El reconocimiento de Quito como una de las ciudades latinoamericanas que han logrado posicionar el cambio climático en su agenda de política pública

A fin de identificar el o los casos de estudio que cumplan con la relación causal que lleva a que el cambio climático se posicione en la agenda de decisión de una ciudad, es necesario avanzar hacia la justificación del caso de estudio<sup>39</sup> seleccionado en el que se realizará el análisis de process tracing. En una investigación causal lo que interesa es analizar solamente los casos positivos, es decir, aquellos en los que exista el producto causal que es de interés investigar (Beach y Pedersen 2016, 3). El mecanismo causal planteado en esta investigación determinó que es necesario encontrar la o las ciudades que hayan posicionado el tema de cambio climático en la agenda de decisión<sup>40</sup> que, refiriendo a Kingdon (1995), es aquella que no solamente ha capturado la atención política sino es sobre la que se toma una decisión activa y se busca su operacionalización a través de la decisión de la autoridad<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> En esta investigación se asumió el concepto de caso propuesto por Beach y Pedersen (2016, 5) en el que se establece es la unidad de análisis definida en términos temporales y espaciales y sobre la cual se realizan inferencias causales. Se consideró que esto permite estudiar un fenómeno de manera empírica con un nivel de profundidad avanzado y a partir de ello realizar una generalización analítica en la cual, partiendo de una teoría establecida previamente, se busca confirmar resultados que apoyen o no dicha teoría sugiriendo teorías a nivel medio, que se confirman en un momento y para una sociedad (Bendix 1963: 532 en della Porta, 2008: 213). Se opta por un caso único cuando se trata de un caso crítico que cuenta con todas las condiciones para probar la teoría y a partir de este se revela algo que previamente no había sido investigado. Cuando se investiga más de un caso su selección debe responder a una lógica de comparación y por ello es importante que el proceso de selección de casos considere aquellos que llevan a un resultado similar o uno que, siguiendo el mismo proceso, lleve a un resultado diferente a fin de poder determinar aspectos empíricos particulares.

<sup>40</sup> Según conceptualiza Kingdon (1995) esta agenda corresponde a una lista delimitada de temas que se posicionan para ser resueltos a nivel de las autoridades políticas y que captan la atención para ser atendidas activamente por un cuerpo gubernamental. Dadas las limitaciones institucionales, de tiempo, recursos, entre otros que enfrentan los hacedores de política pública no todos los temas son posicionados en la agenda de decisión ni son considerados para una interpretación y toma de decisión por parte de las autoridades ya que tan sólo una lista de temas son los que reciben atención en un determinado momento. El autor refiere además que los temas escalan de la agenda de gobierno para luego disponer de una agenda de decisión cuando se abre una ventana de oportunidad y las tres corrientes: problemas, políticas y soluciones confluyen.

<sup>41</sup> Fisher, Miller y Sydney (2007). aportan en aclarar este concepto a través de un ejemplo en el cual establecen que un tema pudo haber escalado al debate del consejo y ubicarse en la agenda de gobierno, pero, cuando ellos votan a favor de su atención, es cuando el tema se posiciona en la agenda de decisión.

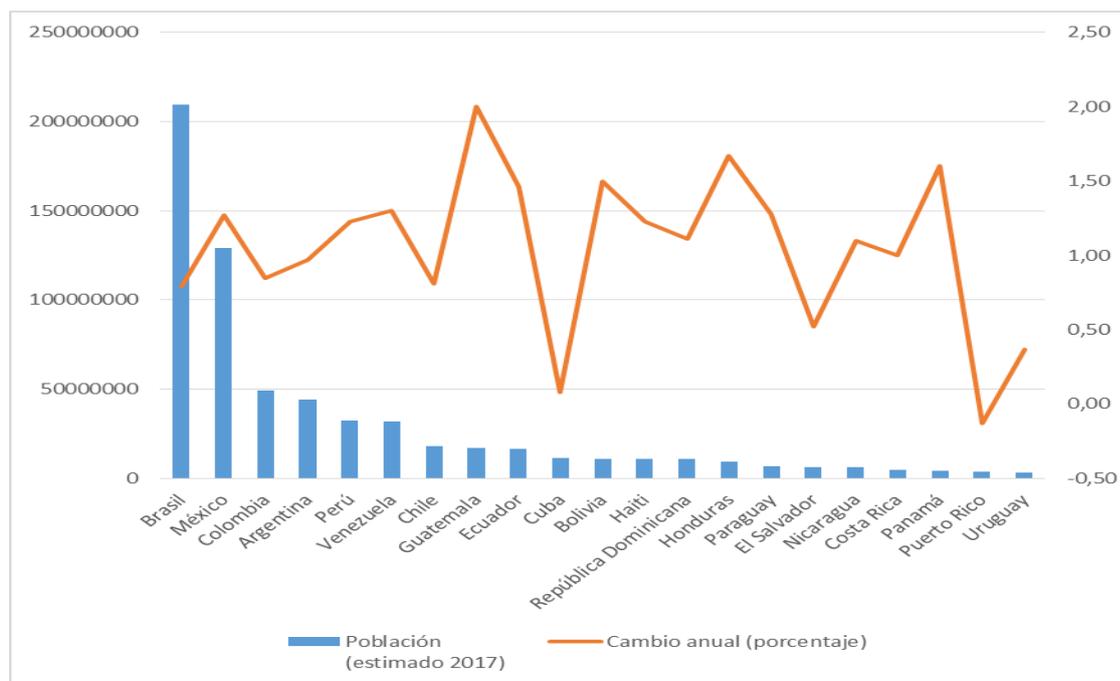
Para la delimitación espacial del o los casos de estudio se consideró a Latinoamérica, opción tomada no sólo desde un enfoque geopolítico sino también porque la región alberga al 47% de los países megadiversos del mundo. Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela están entre los 17 países a nivel mundial que albergan el mayor índice de biodiversidad de la Tierra (García, Parra y Mena 2014) y dado que la evidencia científica refiere que la biodiversidad es uno de los recursos más vulnerables en escenarios de cambio climático, el abordaje de este tema en la región se vuelve fundamental.

La información científica revela además los riesgos que enfrentará la región latinoamericana por el cambio climático. El Quinto Informe de Evaluación del IPCC establece que, entre los principales impactos que enfrentará la región latinoamericana producto del cambio climático, están la afectación a la disponibilidad del agua (nivel de confianza alta); desplazamientos de tierra e inundaciones (nivel de confianza alta); pérdida de biodiversidad y de los ecosistemas (nivel de confianza alta); cambios en la productividad y en la calidad de los alimentos (nivel de confianza medio); cambio de los usos del suelo y la deforestación (nivel de confianza medio); así como una mayor incidencia de las enfermedades transmitidas por vectores (nivel de confianza alto) (CDKN Alianza Clima y Desarrollo 2014, 18).

Adicionalmente, el IPCC (1997) establece que América Latina es una región muy heterogénea a nivel de distribución poblacional, clima y ecosistemas y que se ha evidenciado que los países del “istmo de América Central, más Ecuador, Brasil, Perú, Bolivia, Chile y Argentina, se ven muy afectados por las consecuencias socioeconómicas de la variabilidad del clima a escala entre estacional e interanual, y particularmente por el fenómeno El Niño Oscilación Austral (ENOA)” (IPCC 1997,11). Según las proyecciones climáticas del IPCC la temperatura se incrementará en América Latina para el año 2100, en un escenario de emisiones medias y altas en +1,6°C a +4°C en América Central; y, en +1,7°C a +6,7°C en América del Sur (nivel de confianza medio); para el mismo periodo las precipitaciones en América Central fluctuarán entre -22% y +7% y en América del Sur se reducirán en -22% en el noreste de Brasil y se incrementarán +25% en el sudeste del continente (nivel de confianza bajo); el nivel del mar bajo un escenario de emisiones altas podría subir hasta de 98 cm (CDKN Alianza Clima y Desarrollo 2014, 3-11).

La capacidad de la región de responder a la vulnerabilidad<sup>42</sup> de las poblaciones y de los sistemas medioambientales depende no sólo de las condiciones medioambientales locales y del nivel de dependencia de los recursos naturales sino también de las condiciones económicas, sociales y políticas. El análisis de la vulnerabilidad vinculada a la dinámica de cambio climático refiere que “la mayoría de los problemas medioambientales, entre ellos el cambio climático, se agrava por el rápido crecimiento poblacional y el mayor tamaño de la población” (UNFPA s.f.). Las estadísticas poblacionales de la región (figura 4.1), revelan que los países con mayor población de latinoamérica son Brasil, México, Colombia, Argentina y Perú; sin embargo, es en Guatemala, Honduras, Panamá, Bolivia y Ecuador en los que el crecimiento poblacional anual es mayor. Esto sugiere que estos países podrían enfrentar mayor nivel de vulnerabilidad frente al cambio climático en el futuro.

Figura 4.1: Población y crecimiento poblacional anual de los países latinoamericanos



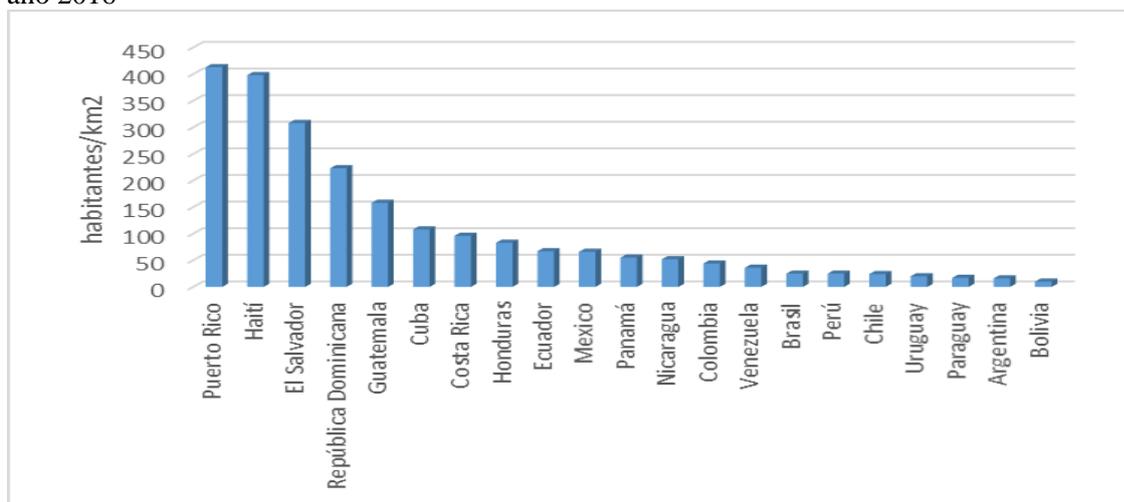
Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2017 Revision

Es importante recalcar también que el IPCC establece que “los impactos del crecimiento poblacional sobre las emanaciones de gases de efecto de invernadero globales no son lineales ni directos” (UNFPA s.f.) y que las emisiones varían en función del grupo etéreo,

<sup>42</sup> El IPCC (1997) entiende a la vulnerabilidad como la manera en la cual el cambio climático podría dañar o perjudicar un sistema debido tanto a la sensibilidad al clima como a la capacidad de adaptación a las nuevas condiciones

composición y tamaño de la familia, distribución espacial y diferencias de género. Sin embargo, ONU-Habitat (2011, 16) refiere la existencia de una correlación entre la densidad demográfica y las emisiones atmosféricas de GEI que determina que las zonas de alta densidad poblacional presentan mayores niveles de vulnerabilidad al cambio climático y eventos extremos. Como se aprecia en el siguiente gráfico, en el caso latinoamericano Puerto Rico, Haití y El Salvador encabezan la lista de países con mayor densidad poblacional. El concentrar el análisis en los países megadiversos y en aquellos que el IPCC considera se verán más afectados por la variabilidad climática revela que los países con mayor densidad poblacional y por ende aquellos en los que se podrían enfrentar mayores niveles de vulnerabilidad frente al cambio climático son Costa Rica, Ecuador y México, como se aprecia en la figura 4.2.

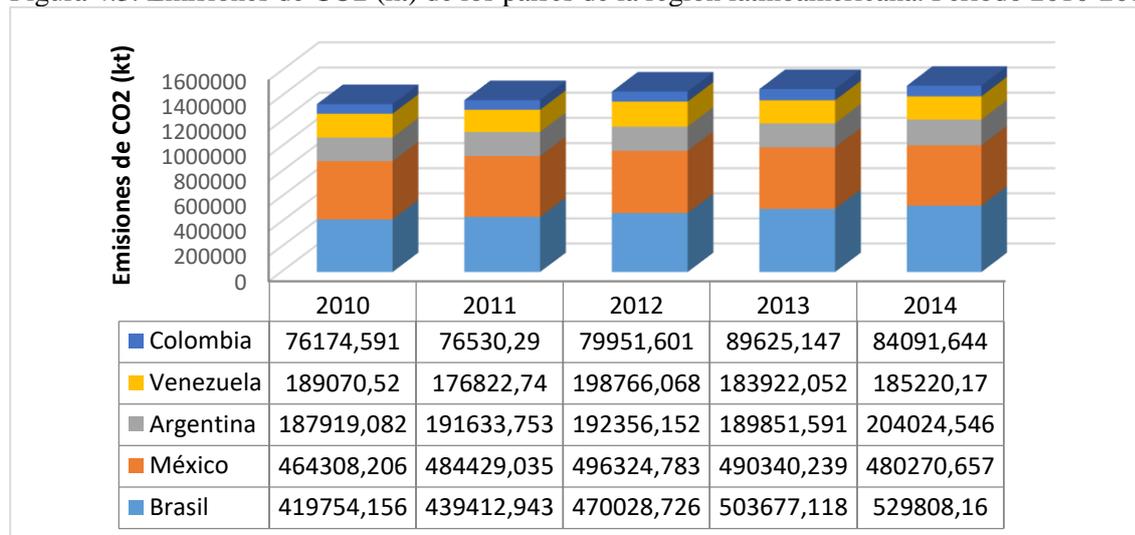
Figura 4.2: Densidad poblacional (habitantes/km<sup>2</sup>) de los países latinoamericanos, datos estimados al año 2016



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2017 Revision.

Por su parte, según datos provistos por el Banco Mundial con respecto a las emisiones de los países latinoamericanos para el período 2010-2014 se observa que Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia son los países que lideran el nivel de emisiones en la región como se aprecia en la figura 4.3.

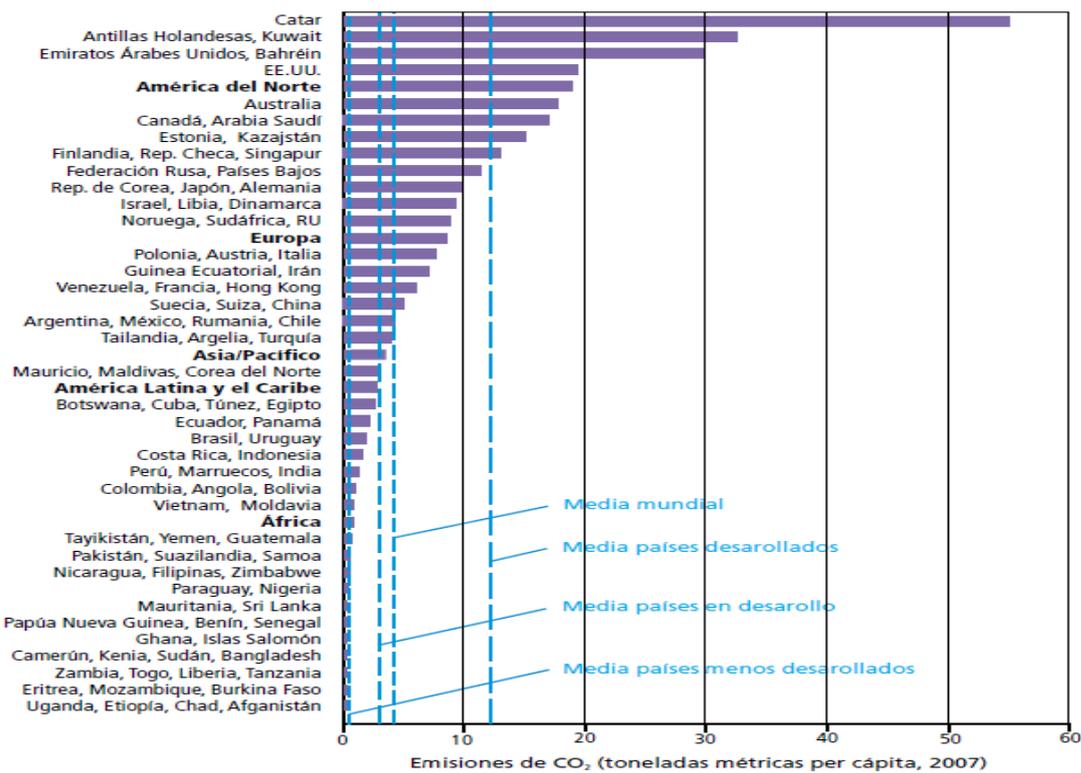
Figura 4.3: Emisiones de CO2 (kt) de los países de la región latinoamericana. Período 2010-2014.



Fuente: Banco Mundial. Centro de Análisis de Información sobre Dióxido de Carbono, División de Ciencias Ambientales del Laboratorio Nacional de Oak Ridge (Tennessee, Estados Unidos).

Dada la inexistencia de correlación confirmada entre población y emisiones de GEI, es necesario considerar la información relacionada con las emisiones de GEI a nivel per cápita. Según datos provistos por ONU-Habitat (2011) las emisiones de GEI no son equitativas entre los países. América Latina y el Caribe se ubica como la cuarta región en emisiones per cápita. El país latinoamericano que supera a la media regional y que inclusive se encuentra sobre la media mundial es Venezuela; por su parte, Argentina, México y Chile superan la media regional y se ubican a nivel de la media mundial; los países bajo la media regional y bajo la media de los países en desarrollo son Ecuador, Panamá, Brasil Uruguay, Costa Rica, Perú, Colombia, Bolivia; y, aquellos países de la región con un nivel de emisiones bajas y cercanas a la media de los países menos desarrollados son Guatemala, Nicaragua y Paraguay. Entre los países megadiversos y aquellos que podrían ser más afectados por la variabilidad climática resaltan Argentina, México, Venezuela y Ecuador por ser los que mayores emisiones per cápita generan, como puede apreciarse en la figura 4.4.

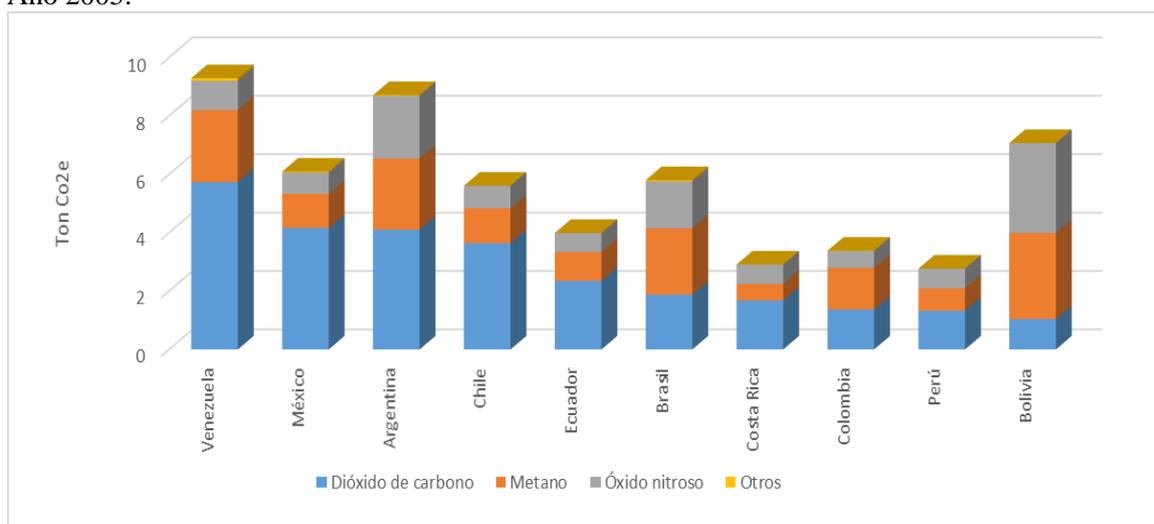
Figura 4.4: Emisiones per cápita de GEI de los países



Fuente: ONU – Habitat. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011. Ciudades y cambio climático: orientaciones para políticas 2011, 27.

Según datos de ONU - Habitat (2011) con respecto a las emisiones según tipo de gases, y enfocado en los países megadiversos así como en aquellos que serán más vulnerables de la región latinoamericana (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela) refleja que el CO<sub>2</sub> es el GEI que más se emitía en la región, seguido del metano y del óxido nítrico. En el año 2005, los países que más emisiones generaron son Venezuela, Argentina y Bolivia, como se aprecia en figura 4.5, que se presenta a continuación:

Figura 4.5: Emisiones de GEI per cápita, por tipo de gases, de los países latinoamericanos priorizados. Año 2005.



Fuente: ONU-HABITAT Global report on human settlements 2011: cities and climate change 2011, 223-226

Realizando una síntesis de las condiciones de los países de la región según los posibles riesgos vinculados al cambio climático podemos apreciar que los países que resaltan son Ecuador, México, Venezuela y Argentina. Dado que esta investigación se concentrará además en analizar el cambio climático a nivel de ciudades es importante conocer los principales indicadores que representan la situación del cambio climático en las ciudades. Es necesario partir del reconocimiento de que “no hay una definición aceptada mundialmente sobre lo que es una zona urbana o ciudad, ni tampoco estándares aceptados globalmente para registrar las emisiones producidas en áreas subnacionales” (ONU-Habitat 2011, 28). Por ello, el nivel urbano, en el marco de esta investigación, será considerado en términos geográficos como una definición del espacio vinculado a las ciudades<sup>43</sup>.

Desde el enfoque de cambio climático es necesario resaltar que, a pesar de que la mayoría de centros urbanos no han generado inventarios de emisiones de GEI se estima que las ciudades, a pesar de ocupar sólo el 2% del territorio mundial, son responsables de entre el 40 al 70% de las emisiones de los GEI antropogénicas según cifras basadas en la producción y un 60 a 70% de las emisiones si se emplea el método del consumo (ONU-Habitat 2011). Según el documento Ciudades y Cambio Climático: informe mundial sobre los asentamientos Humanos (ONU-Habitat 2011, 16) “los centros urbanos crean dos categorías principales de

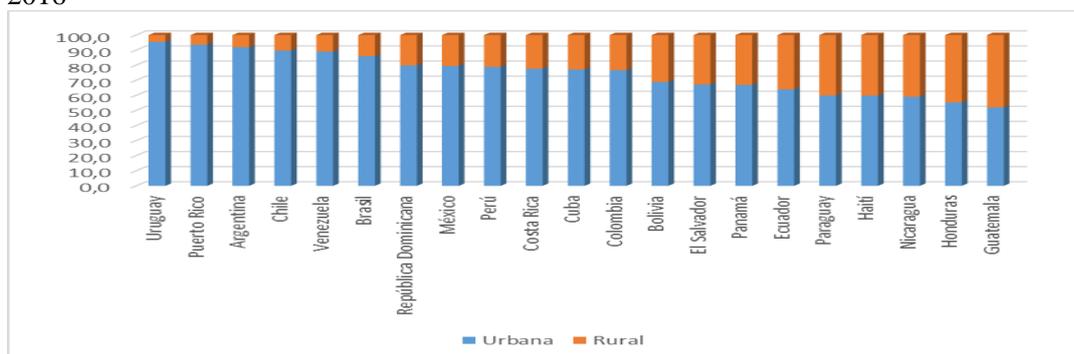
<sup>43</sup> Para determinar lo que es una ciudad se ha priorizado el concepto jurídico administrativo y se hará referencia al espacio geográfico que legalmente ha sido reconocido como la ciudad.

impactos sobre el ciclo del carbono y el sistema climático, concretamente cambios relacionados con la emisión de aerosoles, GEI y residuos sólidos, y cambios relacionados con el uso del suelo”. Entre los principales factores que inciden en las emisiones totales y per cápita de CO<sub>2</sub> de las ciudades, ONU-Habitat (2011) ha priorizado:

- Localización geográfica de una ciudad: vinculada con la cantidad de energía requerida para calefacción, refrigeración e iluminación.
- Demografía: relacionada con el tamaño de la población y su demanda de espacios y servicios.
- Forma y densidad urbana: considerando que las ciudades extendidas presentan más emisiones per cápita que las compactas.
- Economía urbana: las actividades económicas y los hábitos de consumo que determinan las emisiones de GEI.

Según la información provista en la base de datos del Banco Mundial la población urbana de América Latina y el Caribe tuvo una tasa de crecimiento superior al promedio mundial pasando de 108'621.850 en el año 1960 a 510'618.520 en el año 2016, determinando así una proporción de población urbana superior a la de los países más desarrollados. Según ONU-HABITAT (2012), casi el 80% de la población de la región es urbana resaltando especialmente países como Uruguay, Puerto Rico y Argentina en los cuales hay más de un 90% de la población ubicada en zonas urbanas, como se aprecia en la figura 4.6.

Figura 4.6: Distribución porcentual de la población urbana – rural en los países latinoamericanos, año 2016

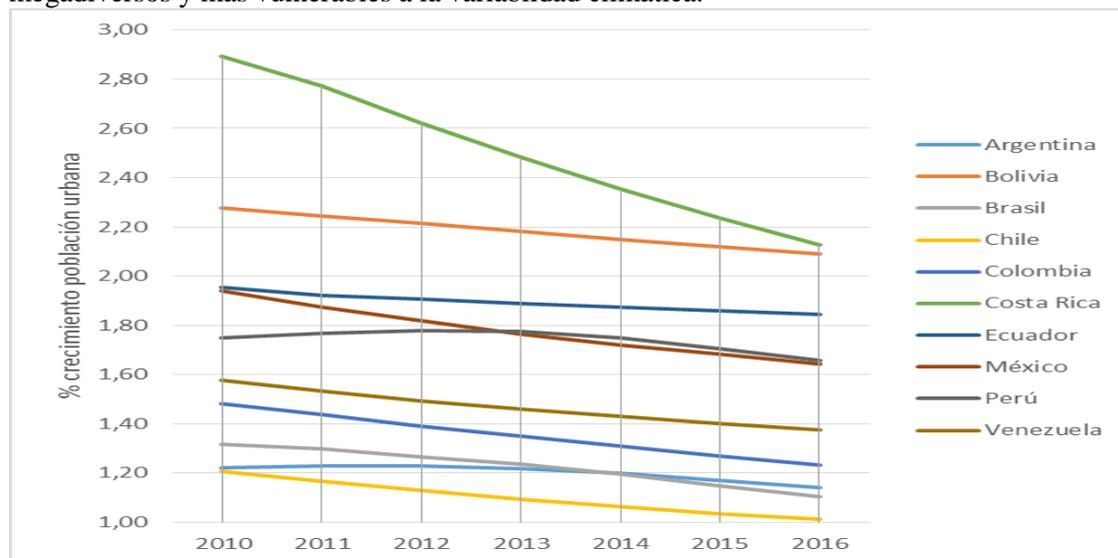


Fuente: Banco Mundial. The United Nations Population Division's World Urbanization Prospects.

Concentrándonos nuevamente en la situación de los países megadiversos y de aquellos con mayor posibilidad de afectación por la variabilidad climática, podemos apreciar que entre los años 2010 y 2016 se ha evidenciado un decrecimiento en la tasa de la población urbana en

todos los países. No obstante, las mayores tasas de crecimiento poblacional urbano, en el año 2016, corresponden a Costa Rica (2,13%), Bolivia (2,09%) y Ecuador (1,85). La tasa de crecimiento poblacional urbano revela la incidencia que esto tendrá en los próximos años en términos de vulnerabilidad. Esto puede visualizarse en la figura 4.7 presentada a continuación.

Figura 4.7: Tasa anual de crecimiento de la población urbana (período 2010-2016) de los países megadiversos y más vulnerables a la variabilidad climática.



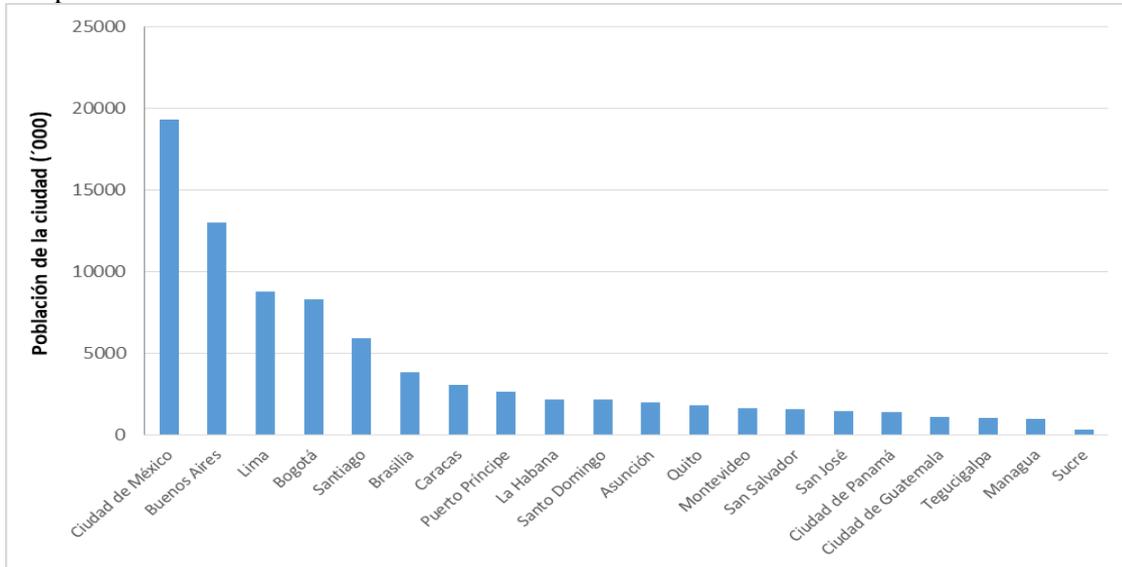
Fuente: Banco Mundial. The United Nations Population Division's World Urbanization Prospects

Al revisar las estadísticas de las ciudades capitales<sup>44</sup> de Latinoamérica se puede apreciar que aquellas con mayor población en la región son Ciudad de México, Buenos Aires, Lima y Bogotá. De igual manera, al considerar el porcentaje de población de las ciudades capitales con respecto al total de la población urbana del país se evidencia que hay al menos 4 grupos de ciudades que pueden ser analizadas. El primer grupo incluye aquellas ciudades cuya población representa aproximadamente el 50% de la población urbana del país (Montevideo, Ciudad de Panamá, Puerto Príncipe, Asunción y San José). Un segundo grupo de ciudades que incluye casi un tercio de la población urbana del país (Lima, Santiago, San Salvador, Buenos Aires, Santo Domingo). El tercer grupo en el cual aproximadamente un 20% de la población urbana del país vive en la ciudad capital (Managua, Tegucigalpa, La Habana, Bogotá, Ciudad de México y Quito). Finalmente, un cuarto grupo de ciudades cuya población

<sup>44</sup> Para la definición se ha priorizado el concepto jurídico administrativo en el que se hace referencia al espacio geográfico que jurídicamente ha sido reconocido como la ciudad que es capital de un Estado.

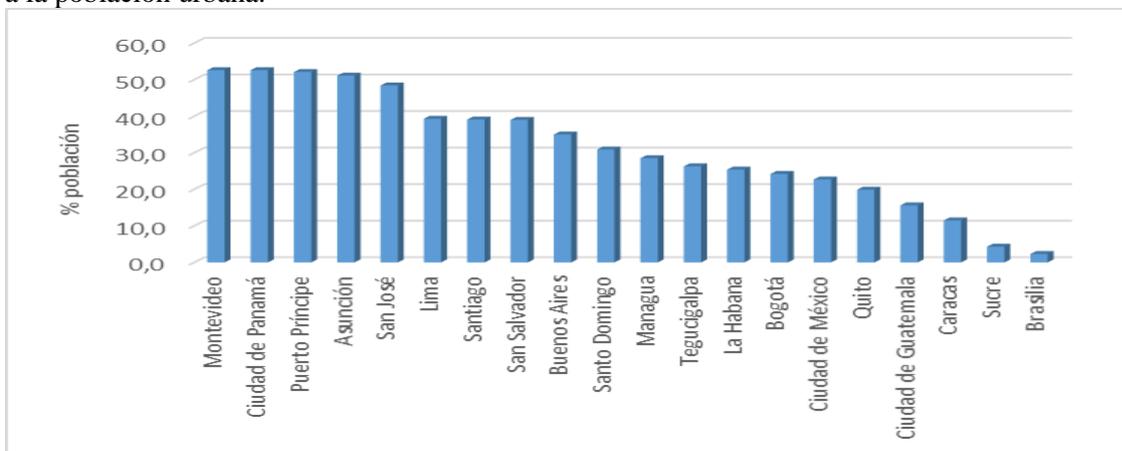
de la capital no es tan significativa con respecto a la población urbana del país. Esto puede ser apreciado en las figuras 4.8 y 4.9:

Figura 4.8: Población de las ciudades capitales y porcentaje de la población de la ciudad con respecto a la población urbana.



Fuente: ONU-HABITAT Global report on human settlements 2011: cities and climate change 2011, 239-242

Figura 4.9: Población de las ciudades capitales y porcentaje de la población de la ciudad con respecto a la población urbana.



Fuente: ONU-HABITAT Global report on human settlements 2011: cities and climate change 2011, 239-242

Es innegable que las ciudades enfrentan varios problemas, más allá de los que se vinculan con el cambio climático<sup>45</sup> no obstante, la evidencia científica revela que el cambio climático ha

<sup>45</sup> Se deben considerar también las amenazas ambientales surgidas tanto de los procesos de urbanización, del uso y acceso a recursos, del consumo y de la generación de desechos así como de las modalidades de planificación, la institucionalidad, la gobernabilidad y de las políticas que se definen para enfrentar la problemática de lo urbano (Heynen, Kaika y Swyngedouw 2006, 6)

puesto en riesgo el bienestar de la población que vive en las ciudades y se ha convertido en uno de los mayores limitantes para alcanzar el desarrollo y sostenibilidad en el siglo XXI<sup>46</sup> pues se prevé limitará el suministro de servicios tales como el agua, energía, o los bienes y servicios ecosistémicos, afectará a la infraestructura pública y limitará el transporte y los medios de producción (Banco Mundial 2011; ONU-Habitat 2011). Aunque el cambio climático afecta a todos los sectores de la vida urbana, hay al menos dos factores que deben considerarse por su relevancia: a) la afectación no es homogénea entre los grupos sociales pues hay niveles de vulnerabilidad pre existentes que influirán en la manera que tendrá cada sector para responder; y b) la falta de ajustes en la planificación urbanística limita la capacidad de respuesta y adaptación de la infraestructura (UN-Habitat 2011).

Según la CEPAL (2012) las ciudades son, con respecto a otros espacios territoriales, las que mayor nivel de retraso presentan para enfrentar los riesgos y desastres vinculados con los fenómenos hidrometeorológicos y climáticos. Sin embargo, el reconocimiento de la importancia del involucramiento de las ciudades para reducir las emisiones de GEI y procurar la adaptación al cambio climático ha ido en aumento (IPCC 2012). ONU-Habitat (2011) sugiere que a nivel local se deberían promover procesos de coordinación intersectorial a fin de integrar los planes de acción, promover la movilización de recursos y aprovechar el conocimiento e información que disponen otras instituciones y que es necesario que las ciudades identifiquen y visualicen los riesgos que enfrentarán en sus planes de desarrollo. A pesar de que todas las ciudades son responsables, en mayor o menor medida, de las emisiones de GEI y que deberán enfrentar los problemas que el cambio climático generará, es necesario analizar cómo han respondido en atender la problemática. Por ello, lo ideal es que las ciudades cuenten con una agenda de política pública que refiera al cambio climático.

En los últimos años cada vez más ciudades han decidido actuar y procurar la reducción de GEI y adoptar medidas de adaptación al cambio climático (ONU-Habitat, 2011; Banco

---

<sup>46</sup> Las ciudades latinoamericanas enfrentan consecuencias ambientales negativas tales como la sobreexplotación de recursos naturales, daños ecosistémicos y pérdida de servicios ambientales producidos por la expansión urbanística lo cual se ve exacerbado en un escenario de cambio climático en el cual se incrementa la vulnerabilidad y aumenta la frecuencia e intensidad de los eventos naturales extremos. Esto repercute en la reducción de la calidad de vida de los habitantes; la generación de mayores inequidades ya que generalmente son las personas con menos recursos las que ocupan las zonas más vulnerables de la ciudad y las que son víctimas de los mayores impactos; se pone en riesgo la infraestructura; y, se generan pérdidas en la economía pues el costo económico por daños ambientales en América Latina, solo en el 2010, fue de US\$ 356.000 millones, y de ellos, el 60% correspondía a eventos climáticos (Zapata, R., 2010 en CEPAL 2016:87).

Mundial, 2011). Sin embargo, es aún poca la atención que la mayoría de centros urbanos presta a estos temas. A fin de ubicar aquella ciudad o ciudades en las que se han posicionado los temas de cambio climático a nivel de la agenda pública de decisión y que contarían con el producto esperado del mecanismo causa.

La asimetría que se ha generado entre ciudades, con respecto al nivel de involucramiento de los gobiernos locales, puede responder a diversos factores tales como: la no consideración del cambio climático como un problema público, poco interés en la temática y definición de limitados incentivos para que gobiernos locales trabajen en temas de cambio climático, la ausente o limitada información local acerca de las dimensiones del cambio climático y su vinculación con los problemas urbanos. La diferencia en la temporalidad de análisis es en muchas ocasiones consecuencia de que el cambio climático se enfrentan décadas después de no haber tomado acciones y esto lleva a pensar que no es un problema que debe ser resuelto en el corto plazo por lo que genera disociaciones entre el tiempo en el cual se evidencian los efectos con el tiempo administrativo de los gobiernos de turno; el desconocimiento sobre los impactos que las acciones locales generan en el propio territorio producto de las consecuencias extendidas y de los efectos acumulativos del cambio climático; el poco involucramiento e interés de autoridades locales en atender la temática; y, la ausencia de recursos humanos, técnicos y económicos para enfrentar los retos que plantea el cambio climático, entre otros (Sánchez 2013, 11).

Una de las maneras en las que las ciudades han empezado a actuar en el tema es a través de la afiliación a estos espacios, los cuales representan “una forma de gobierno medioambiental a diferentes niveles más allá de las fronteras nacionales y con la cooperación de múltiples participantes gubernamentales, del sector privado, de organizaciones sin ánimo de lucro y de otros actores de la sociedad civil” (ONU-Habitat 2011, 22). Considerando la importancia de las redes internacionales involucradas con las iniciativas de cambio climático a nivel de Latinoamérica, aquellas que resaltan son:

1. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (**UCGL** por su nombre en inglés *United Cities and Local Governments*): creada en el año 2004 para influenciar en la agenda global de desarrollo y “construir un mundo pacífico basado en el desarrollo sostenible” (CGLU, 2015). Esta red trabaja y motiva a sus miembros a hacer frente y decidir con respecto a temas como el cambio climático.

2. Consejo Mundial de Alcaldes en Cambio Climático (**WMCCC** por su nombre en *inglés* *World Mayors Council on Climate Change*): creada en el año 2005 bajo el liderazgo del alcalde de Kyoto, inmediatamente el Protocolo de Kyoto entró en vigencia. Es una alianza de líderes de gobiernos locales comprometidos para enfrentar el cambio climático.
3. Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía (**GCMCE** por su nombre en inglés *Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*): es una alianza internacional de más de 7000 ciudades y gobiernos locales constituida en el año 2008 con el respaldo de la Comisión Europea. El objetivo de esta red es promover a nivel de las ciudades acciones voluntarias para combatir el cambio climático y convertirse en contribuyentes activos para alcanzar sociedades más resilientes. Focalizan las acciones en la mitigación y adaptación al cambio climático, así como el acceso a energías limpias.
4. Grupo de Liderazgo Climático (**C40**): Red de ciudades que permite a sus miembros compartir experiencia técnica y conocimiento en el abordaje del cambio climático, formada por 90 ciudades que a nivel mundial han mostrado liderazgo y compromiso por atender el cambio climático. La relevancia de esta red es que sólo son miembros de la misma las megaciudades y ciudades innovadoras con políticas y planes ambiciosos de cambio climático. La adopción de los Acuerdos de Paris, ratificado en el 2015 requiere que las ciudades hayan desarrollado y empiecen a implementar un Plan de Acción Climático antes del 2020 para reducir las emisiones, adaptarse a los impactos del cambio climático y alcanzar mayor bienestar social, económico y ambiental. El ser parte de esta red pone a las ciudades como referentes del accionar climático.
5. Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (**ICLEI** por su nombre en inglés *Local Governments for Sustainability*): Asociación internacional conformada por más de 1500 gobiernos locales involucrados con el desarrollo sostenible que buscan dar cumplimiento a la Agenda Local 21 a través de promover que sus miembros sea más sustentables, emitan menos CO<sub>2</sub>, sean más resilientes, biodiversos, eficientes en el uso de los recursos y productivos y que promuevan una economía verde. Según datos provistos por el ICLEI (2017) con su accionar impacta en el 25% de la población urbana.

La membresía a estos espacios se realiza a título de cada ciudad. Dado que la evidencia demuestra que no todas las ciudades le han dado el mismo nivel de importancia al tratamiento de la temática, los retos son evidentes. Las consecuencias de no considerar oportunamente al cambio climático en los procesos de planificación y en las acciones que desempeñan las diferentes instituciones e instancias de gobierno generará costos económicos, sociales y ambientales (IPCC, 2012) y podría acelerar y potencializar los riesgos vinculados con la variación del clima (Sánchez 2013, 12). Por otra parte, responder adecuadamente a los problemas vinculados con el cambio climático puede dar una nueva orientación al modelo de desarrollo local.

Como podemos apreciar en la tabla 4.1, con información recopilada a agosto del 2017 y actualizada a diciembre del 2018, las ciudades de Brasil, Argentina y México son las que se han vinculado con un mayor número de redes considerando también que una ciudad puede estar adscrita a más de una red. También podemos apreciar que la mayoría de ciudades latinoamericanas se encuentran adscrita al GCMCE en tanto que en menor medida lo han hecho al WMCC. El agregado de las membresías de las ciudades de cada país puede apreciarse en la siguiente tabla y el detalle completo de las membresías por ciudad de cada país puede observarse en el anexo 1.

Tabla 4.1: Membresía de las ciudades latinoamericanas a las principales redes globales que trabajan en temas de cambio climático

	<b>UCGL</b>	<b>WMCCC</b>	<b>GCMCE</b>	<b>C40</b>	<b>ICLEI</b>
Argentina	6	0	76	1	3
Bolivia	2	0	1	0	2
Brasil	13	5	55	4	35
Chile	4	0	5	1	3
Colombia	1	0	11	2	4
Costa Rica	1	0	2	0	1
Cuba	0	0	0	0	0
Ecuador	2	0	3	1	2
El Salvador	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	1	0	0
Haití	0	0	0	0	0
México	7	3	19	1	22

	<b>UCGL</b>	<b>WMCCC</b>	<b>GCMCE</b>	<b>C40</b>	<b>ICLEI</b>
Panamá	1	0	5	0	0
Paraguay	1	0	1	0	0
Perú	0	0	3	1	2
Puerto Rico	3	0	2	0	0
República Dominicana	1	0	1	0	0
Uruguay	3	0	2	0	1
Venezuela	1	0	2	1	0
<b>TOTAL</b>					
<b>MEMBRESÍAS</b>	<b>46</b>	<b>8</b>	<b>188</b>	<b>12</b>	<b>75</b>

Fuente: <https://www.uclg.org/es/hacerse-miembro/porque>; <http://www.worldmayorscouncil.org/members.html>; <https://www.globalcovenantofmayors.org/region/latin-america/>; <http://www.c40.org/cities>; <http://www.iclei.org/es/miembros/miembros-de-iclei.html?cHash=0cb5fbb55886db4190e65a842c65e549&page=9>; [http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=75](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=75)

Aunque la adscripción a estas redes es relevante uno de los elementos que resalta en este proceso es el liderazgo que los gobiernos locales pueden tener en estos espacios. En el caso del UCGL, según aprobación de la Asamblea General de Bogotá de Octubre del 2016, se designó como uno de los Co-Presidentes al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), siendo esta la única ciudad latinoamericana en tener una autoridad ocupando un cargo de decisión dentro de la Red Mundial. Los representantes de la región latinoamericana y que ocupan un cargo de Vicepresidencia son los Alcaldes de Sucre (Bolivia) y Rosario (Argentina).

En el caso del WMCCC los representantes elegidos por la Asamblea General de junio 2012 fueron el alcalde del Municipio de Seúl (Corea) como Presidente, el Alcalde del municipio de Bonn (Alemania) como Vicepresidente y como Presidente Honorario se nombró al Alcalde de Kyoto (Japón). Es decir, ninguna autoridad de la región latinoamericana ocupa en esta red un cargo de relevancia.

En el grupo GCMCE el directorio está formado por 10 alcaldes que representan a la red a nivel global y ofrecen la perspectiva desde su región a fin de promover la descarbonización y resiliencia de las ciudades. Los Alcaldes de Vancouver (Canadá), Atlanta (Estados Unidos), Quito (Ecuador), Cape Town (Estados Unidos), Paris (Francia), Chefchaouen (Marruecos),

Seúl (Corea), Rajkot (India) y Surabaya (Indonesia) son los representantes de la red, resaltando dentro de este grupo el Alcalde de Quito, que es el único municipio a nivel de Latinoamérica que ocupa dicha posición.

La red del c40, en la reunión del año 2014 eligió como su presidente a la Alcaldesa de París (Francia). Entre los miembros del Comité Directivo se encuentran los Alcaldes de Sobton (Estados Unidos), Ciudad de México (México), Copenhagen (Dinamarca), Dubai (Emiratos Árabes), Durban (Sudafrica), Hong Kong (China), Londres (Reino Unido), Los Angeles, Estados Unidos), Milán (Italia), Paris (Francia), Seúl (Corea) y Tokyo (Japón). Es necesario resaltar que de las ciudades latinoamericanas solo ciudad de México ha llegado a posicionarse a su Alcalde dentro de las autoridades de este grupo y Quito ha logrado ser nombrada parte del Steering Committee como representante de las ciudades innovadoras.

Finalmente, en el ICLEI, el Comité Ejecutivo Global está conformado por los alcaldes de Seúl (Corea), Bonn (Alemania), Ciudad de México (México). El Comité regional de Latinoamérica y el Caribe es liderado por el Alcalde Quito (Ecuador). A nivel de responsables temáticos el Alcalde de Quito (Ecuador) también cumple el rol de Responsable del área de Ciudades sostenibles, Hábitat III y del relacionamiento con otras redes en tanto que el Alcalde de Ciudad de México (México) cumple las funciones de integración vertical y de relaciones con regiones y estados federales, así como las Estrategias vinculadas con Ciudades Resilientes.

Sobre la base de esta información podemos apreciar que, aunque hay varias ciudades adscritas a las redes tan sólo cuatro países resaltan por el rol que sus ciudades desempeñan en estos espacios. Cuatro son las ciudades latinoamericanas que ocupan cargos directivos en estas redes y dentro de estas resalta Quito que de las 4 redes a las que pertenecen, ocupa cargos directivos en todas ellas. Ciudad de México es otra que resalta pues, está adscrita a todas las redes y ocupa 2 cargos directivos, como se aprecia en la tabla 5.2.

Tabla 5.2: Rol de liderazgo ejercido por las ciudades latinoamericanas en las principales redes globales que trabajan en temas de cambio climático

País	Ciudad	UCGL		WMCCC		GCMCE		C40		ICLEI	
		Rol directivo									
Argentina	Rosario	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO
Bolivia	Sucre	SI	SI	NO							
Ecuador	Quito	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
México	Ciudad de México	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI

Fuente: <https://www.uclg.org/es/hacerse-miembro/porque;>  
[http://www.worldmayorscouncil.org/members.html;](http://www.worldmayorscouncil.org/members.html)  
[https://www.globalcovenantofmayors.org/region/latin-america/;](https://www.globalcovenantofmayors.org/region/latin-america/) [http://www.c40.org/cities;](http://www.c40.org/cities)  
[http://www.iclei.org/es/miembros/miembros-de-iclei.html?cHash=0cb5fbb55886db4190e65a842c65e549&page=9;](http://www.iclei.org/es/miembros/miembros-de-iclei.html?cHash=0cb5fbb55886db4190e65a842c65e549&page=9)  
[http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=75](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=75)

De las ciudades presentadas en el cuadro, todas ellas están inmersas en un sistema de democracia por lo que en todas ellas podría presentarse el detonante del mecanismo causal establecido: un cambio de administración. Sin embargo, para poder seleccionar aquel caso de estudio en el que se validará el mecanismo causal es necesario elegir aquella que cuenta con una agenda de cambio climático que realmente haya dado paso a la implementación de una política pública. Al remitirnos a aquellas ciudades que se han vinculado con redes internacionales especializadas y el rol que ocupan en ellas se puede establecer que Quito, capital del Ecuador, resulta ser un caso relevante de estudio pues con certeza tiene el producto requerido en el mecanismo causal ya que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito<sup>47</sup> (MDMQ) ha logrado ocupar cargos directivos en estas redes internacionales por el esfuerzo y compromiso que ha demostrado en atender el cambio climático.

<sup>47</sup> “Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales” (art. 73 COOTAD) conformado por el “cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional” (art. 74 COOTAD)

La ciudad aplica a estas membresías a partir de que el Concejo Metropolitano, órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) metropolitano, valida la aplicación y las instituciones avalan su inscripción por los avances y compromisos que estas han realizado con respecto a la temática. Eso permite referir que se ha alcanzado el respaldo político para avanzar hacia una agenda de decisión relacionada con cambio climático y que se convierta en un caso de estudio pertinente por cumplir la relación causal.

Adicionalmente, Quito ha demostrado su iniciativa al trabajar con cambio climático y así, en el año 2018 se convirtió la primera ciudad a nivel de Latinoamérica que organizó el Diálogo de Tanaloo, conjuntamente con otros 23 espacios de diálogo que se realizaron a nivel mundial para prepararse a las reuniones de la COP. Esto le ha llevado a ser reconocida como una ciudad líder pero también ha marcado la necesidad de que actué como una ciudad embajadora y referente de procesos e ideas a nivel nacional e internacional.

Dado que Quito se convierte en un caso relevante de estudio, es necesario comprender las condiciones contextuales en las que esta relación se desarrolla y que permitieron esta relación se produzca. En el análisis de contexto se pueden determinar aspectos que, si bien es cierto, no producen la relación causal, si permiten que el mecanismo opere; su relevancia es grande pues como Beach y Pedersen (2016) establecen, la relación establecida entre un detonante y un producto puede no replicarse en un contexto diferente y por ello es necesario discutir las condiciones contextuales en las que se espera la relación causal opere de manera que estas sean explicitadas para poder considerarlas en futuras investigaciones.

## **5.2 Entorno nacional en el cual se dio el posicionamiento del cambio climático en la agenda local**

Uno de los elementos que ha sido referido como relevante en los estudios empíricos, tanto de la agenda de política pública de cambio climático como de la agenda local, es el contexto en el cual se desarrolla la política pública. Dado que en secciones anteriores ya se hizo referencia a los eventos que a nivel internacional han influido en la política pública de cambio climático, es necesario abrir esta sección con un análisis del contexto nacional en el cual el tema se ha ido posicionando en el país. Esto permitirá comprender los elementos que desde el gobierno nacional han sido impulsados con respecto a la temática y que pudieron haber tenido incidencia a nivel de gobiernos subnacionales, objeto de estudio de esta investigación.

Ecuador se encuentra entre los países con la mayor tasa de crecimiento poblacional y a su vez con alta densidad poblacional lo que revelaría su vulnerabilidad en un futuro. Se ubica como el quinto país según las emisiones de GEI per cápita en la región. Entre 1970 y el 2007 se registró un incremento paulatino de los eventos climáticos anómalos que permitió determinar que el 68% del total de eventos que han causado emergencias correspondieron a eventos climáticos (Ludeña, Wilk y Deeb 2013, 2). Adicionalmente entre 1960 y el 2006 se observó un incremento de 0.8°C de la temperatura media anual así como un incremento en la precipitación en la región Costa de un 33% y en la región Interandina del 8% (MAE 2011). El MAE (2011) alertó también que entre 1997 y el 2006 la cubierta de los glaciares en el Ecuador ha disminuido en 28%.

El debate sobre los temas ambientales fue liderado inicialmente en la década de los 80's por Organismos No Gubernamentales (ONGs) y por carteras de estado que no eran directamente responsables del tema ambiental pero que habían recibido ciertas funciones por delegación en ausencia de la existencia de la institucionalidad orgánica correspondiente. Sin embargo, la preocupación por el tema de cambio ha venido siendo abordado por el Ecuador desde la década de los 60's cuando se le dio la responsabilidad al Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) de implementar el Sistema de Observaciones del Clima en el Ecuador, sin embargo, es a partir de la década de los 90's que el tema tomó relevancia.

En 1990 se presentó el Primer Inventario de GEI<sup>48</sup> el cual fue actualizado en el año 2010<sup>49</sup> (MAE 2001, ix). En 1990 se realizó la Presentación del Inventario de GEI en Ecuador con un análisis de 6 gases en 5 sectores de la economía y un año después se creó la Corporación para la Promoción del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CORDELIM) a fin de proponer proyectos para la reducción de emisiones de GEI. Motivados por los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 se impulsó “la protección jurídico constitucional

---

<sup>48</sup> Se consideraron 6 gases dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO), metano, compuestos orgánicos volátiles no metálicos (COVNM), óxido de nitrógeno (NOX), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) y cinco sectores de la economía: energía, procesos industriales, agricultura, cambio en el uso de la tierra y silvicultura y manejo de desperdicios para el análisis. El inventario permitió determinar que el CO<sub>2</sub> representaba el 90% de las emisiones del país y que el 97% las emisiones provenían principalmente del sector energético y del cambio en el uso del suelo y silvicultura (MAE 2011, 8).

<sup>49</sup> En los años 1990, 1994, 2000 y 2006 se realizaron inventarios sectoriales que permitieron producir el documento “Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Ecuador: 1990, 1994, 2000 y 2006” en el año 2010. El informe del 2010 determinó que las emisiones de los GEI directos se incrementaron en 54,6% entre el periodo 1990-2006 siendo el sector de energía el que mayores incrementos evidenció con un 110% (MAE 2011, 8).

del ambiente, mediante la incorporación de la Sección VI titulada del Medio Ambiente. En esta sección se vincula el derecho a vivir en un medioambiente sano, con la garantía del desarrollo sustentable. También, se definen materias ambientales como de interés público y se establecen algunos principios básicos del Derecho Ambiental, como el de responsabilidad frente al daño ambiental y la acción popular para la protección de la naturaleza” (Cevallos 2014, 16). Como respuesta a ello, en el año 1992, el país adscribió los compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) lo que permitió formalizar que el Ecuador asumiera la responsabilidad de hacer frente al cambio climático, haciendo énfasis en las responsabilidades comunes pero diferenciadas a las que se debe atender. Dos años después, el Ecuador ratificó el CMNUCC mediante Decreto Ejecutivo 2148.

En 1993 se inició el Proceso del Cambio Climático en Ecuador (PCCE), en este año resaltan dos hitos: la adopción de los Principios Básicos para la Gestión Ambiental y la creación de la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia del República (CAAM) en la que se planteó cuatro objetivos de largo plazo con respecto al cambio climático: creación de capacidad institucional, análisis del impacto que este tendría en áreas estratégicas del país, definición de alternativas de respuesta y cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador (MAE 2001, ix).

La creación de la Comisión, aunada a la firma de la ratificación del país a la CMNUCC así como a la aprobación de las Políticas Ambientales Básicas Generales en 1994<sup>50</sup> se convirtieron en hitos del accionar ambiental a nivel del país; no obstante, en estas no se incluyó al cambio climático como un eje de acción. En 1995 se presentaron las Políticas específicas y estrategias ambientales para las áreas de atención prioritarias lo que permitió construir el Plan Ambiental ecuatoriano un año después y la creación del ente rector ambiental el 4 de octubre de 1996. A partir de este punto se fortaleció la institucionalidad ambiental formal en el país al tener un órgano que era parte funcional del Gobierno y que se responsabilizaría por tener un ambiente sano, garantizar un modelo sustentable de desarrollo ambientalmente equilibrado así como la conservación de la biodiversidad (MAE 2001, xi). Paralelamente, el Ecuador se fue vinculando a los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en 1997 el Estado ecuatoriano se

---

<sup>50</sup> Decreto Ejecutivo 1802 promulgado en el Registro Oficial 562 el 1 de junio de 1994.

suscribió a la convención sobre cambio climático y firmó el Protocolo de Kyoto – ratificado en 1999. Esto llevó a que en el mismo año el país conformara el Comité nacional sobre el clima el cual fue oficializado en el año 1999 (Decreto Ejecutivo 1101, 1999).

En la Constitución de 1998 el tema ambiental adquirió relevancia al incorporar en el art. 84 el derecho de la población de vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable asumiendo la responsabilidad de “defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medioambiente” (art. 3) así como la necesidad de que el Estado proteja el derecho de la población a vivir en un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado y que garantice el desarrollo sostenible (art. 86). Como respuesta a ello el MAE lanzó la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible un año después, en este se estableció la necesidad de promover un modelo de desarrollo basado en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente en los ecosistemas considerados como frágiles y amenazados (MAE 2001, 7) pero no se hacía aún mención en la temática de cambio climático.

En el año 1999, a partir de la firma del Decreto Ejecutivo 1101<sup>51</sup>, se creó el Comité Nacional sobre el Clima (CNC) el cual era el ente político, coordinador y responsable de la implementación de los procesos de cambio climático en el país, con ello el Ecuador dio la señal al mundo de la importancia y trascendencia que el tema de cambio climático había adquirido para el Ecuador y la necesidad de fortalecer la institucionalidad para trabajar en ello. El Comité tenía como competencia la definición y establecimiento de políticas y estrategias para ejecutar la CMNUCC y para ello estuvo formado por delegados de diversas instituciones: MAE – institución que asumió la presidencia del CNC, INAMHI – institución que asumió la secretaría Técnica, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Relaciones Internacionales, Presidente del Consejo de Educación Superior (CES), dos representantes de las Cámaras de Producción y el Presidente de la CEDENMA, organización que agrupa y representa políticamente la opinión colectiva del conjunto de ONGs ecuatorianas ambientalistas y que creó internamente el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático (MAE 2001, 24).

---

<sup>51</sup> Registro oficial 243 del 28 de julio de 1999

El MAE, por su parte, creó en agosto del año 2000 la Unidad de Cambio Climático, definiendo así la responsabilidad de la institución en atender esta problemática. A su vez se reconoció la necesidad de que el tema sea atendido por diversas instituciones tanto del sector público como no gubernamental. Adicionalmente, se le dio la responsabilidad de preparar la Primera Comunicación Nacional en la cual se presentarían por primera vez los resultados de los estudios y evaluaciones que se habían realizado en el país en el marco de Cambio Climático como respuesta a los compromisos adquiridos por el país en la CMNUCC en 1998.

La Primera Comunicación Nacional del Ecuador fue aprobada por el CNC en noviembre del 2000. Adicionalmente la Unidad de cambio climático tenía como responsabilidades el trabajar en el mercado de carbono e impulsar el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y coordinar el trabajo del CNC. Como parte de los compromisos internacionales adquiridos por el país en el 2001 se publicó la I Comunicación Nacional de Cambio Climático del Ecuador (PCN) lo que le permitió cumplir el compromiso adquirido como miembro de la CMNUCC e informar sobre el inventario de GEI del país, las políticas, programas y planes vinculados con el cambio climático. La participación del país en la Octava COP de la CMNUCC celebrada en Nueva Delhi en el año 2002 comprometió al Ecuador a emplear directrices generadas en dicha conferencia para la preparación de las Comunicaciones Nacionales, documento a través del cual el Ecuador debía informar sobre los avances en atender al cambio climático.

En el 2004 se designó al MAE como Autoridad Nacional para el MDL el cual permite a los gobiernos de los países Anexo I y a las empresas suscribir acuerdos para cumplir con metas de reducción de GEI. Como respuesta ello, en el año 2006 se presentó el Inventario sectorial de GEI, un trabajo conjunto entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), y el Ministerio de Energía y Minas reflejando así la necesidad de enfrentar el cambio climático desde una visión multisectorial. Finalmente, en el año 2007 se incluyó al cambio climático como política del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 lo que refleja la importancia que el tema adquirió y el reconocimiento que se le otorgaba a nivel político. Se reconoció la importancia de los impactos que el cambio climático produciría a nivel social, económico y ambiental y se estableció que es una prioridad para el país el participar en las negociaciones internacionales en temas de medio ambiente y cambio climático, así como el negociar compensaciones con los países industrializados producto de los efectos causados en el ambiente (SENPLADES 2010, 61).

En el año 2009 mediante la reforma el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 1815<sup>52</sup> se declaró como Política de Estado la adaptación y mitigación al cambio climático y se le atribuyó al MAE la responsabilidad de formular estrategias nacionales para atenderlo. Las competencias del CNC fueron transferidas a la Dirección de Cambio Climático, Producción y Consumo del MAE, posteriormente se produjo un ajuste en la estructura orgánica del MAE y mediante Resolución Ministerial 104 se creó la Subsecretaría de Cambio Climático (SCC)<sup>53</sup> para que ejerza la rectoría de la materia, incluyendo la facilitación e implementación de mecanismos de transferencia de tecnología, financiamiento y comunicación (MAE 2012, 18).

Dos años después se declaró a la mitigación y adaptación al cambio climático como Política de Estado (Decreto Ejecutivo 1815, 2009) lo que motivó a transformar la unidad del ministerio responsable de atender la temática en una Subsecretaría de Cambio Climático con dos direcciones a su cargo: Dirección Nacional de Adaptación al Cambio Climático y la Dirección Nacional de Mitigación al Cambio Climático. A través de estas direcciones se concentró el accionar en actividades enfocadas en reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente al impacto de cambio climático (adaptación) y la reducción de los GEI y potencialización de los sumideros (mitigación) (Resolución Ministerial 104,2009).

En el año 2007 el Ecuador vivió un cambio de gobierno que llevó a una transición desde un modelo extractivista a uno que promovía el fortalecimiento del Estado y de la inversión social. En este año el Ecuador anunció la iniciativa Yasuní ITT, compromiso de mantener indefinidamente inexploradas las reservas petroleras del campo en el campo ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) en el Parque Nacional Yasuní, reserva más importante de biodiversidad en el planeta y que alberga los dos últimos pueblos en aislamiento voluntario de Ecuador: Tagaeri y Taromenane. La iniciativa permitiría evitar la emisión de 407 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> lo que la convertía en una de las iniciativas más ambiciosas del país en términos de cambio climático. Esto se realizaría a cambio de que la comunidad internacional aportara al menos con 3 600 millones de dólares, 50% de los recursos que percibiría el Estado ecuatoriano si optara por la explotación petrolera (MAE 2011, 18).

---

<sup>52</sup> Promulgado el 1 de julio del 2009 y publicado en el Registro Oficial 636 del 17 de julio del 2009.

<sup>53</sup> La SCC está conformada por la Dirección Nacional de Adaptación al Cambio Climático (DNACC) y la Dirección Nacional de Mitigación al Cambio Climático (DNMCC) y a través de ellas trabaja con diferentes ministerios, GADs, ONG, academia y sociedad civil (MAE 2016, 35)

Adicionalmente, a fin de promover la participación social en el proceso de planificación nacional se elaboraron 69 mesas de consulta en 7 ciudades del país: Guayaquil, Cuenca, Manta, Quito, Babahoyo, Salitre, San Cristóbal; las mesas fueron organizadas sectorialmente y se conformaron dos mesas para atender los temas ambientales incluyendo dentro de estas explícitamente el tratamiento de cambio climático<sup>54</sup>.

La Política Ambiental Nacional (PAN) (MAE 2009), en su política 3 establece la gestión a la adaptación al cambio climático en el sector social, económico y ambiental a través de tres estrategias: mitigar impactos del cambio climático y otros eventos naturales y antrópicos en la población y en los ecosistemas, manejo integral del riesgo para hacer frente a los eventos extremos asociados al cambio climático y reducción de emisiones de GEI en los sectores productivos y económicos. Adicionalmente en la Agenda del Consejo Sectorial de Política de Patrimonio 2009-2010 (Ministerio de Coordinación de Patrimonio 2009) se establece como una meta estratégica el desarrollar mecanismos de adaptación al cambio climático para cumplir su política estratégica 2 relacionada con “Proteger el Patrimonio Natural y Cultural”. De igual manera la Agenda Nacional de Energía 2016-2040 reconoce la necesidad de contribuir al cumplimiento de los objetivos, metas y acuerdos internacionales relacionados con la mitigación del cambio climático a través de una matriz más limpia que permita reducir las emisiones de GEI. En la Política 4.4 del documento del PAN se decidió responder a los efectos del cambio climático a través de la prevención, reducción y mitigación<sup>55</sup>.

Al visibilizar a nivel Constitucional la necesidad de un cambio en la concepción de la relación sociedad-ambiente-Estado. La Constitución del año 2008 del Ecuador es reconocida como una de las más progresistas a nivel mundial al ser la primera en incluir los Derechos de la

---

<sup>54</sup> Adicionalmente abordaron los temas de Agricultura y Ganadería para la exportación, Agua, Agua y saneamiento, Asentamientos humanos, Alimentación, Anticorrupción, Calidad ambiental, Cambio climático, Ciencia y tecnología, Compras públicas, Conflictos ambientales, Conservación de la biodiversidad y manejo sostenible de recursos naturales y Cultura (S. N. SENPLADES 2010, 77)

<sup>55</sup> Esto sería alcanzado a través de la promoción de información, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional, la reducción de la vulnerabilidad social asociada y el aprovechamiento de incentivos económicos y otras herramientas de gestión a (S. N. SENPLADES 2010, 159-160).

Naturaleza<sup>56</sup>, los Derechos Comunitarios<sup>57</sup> y el Derecho a la Ciudad<sup>58</sup> lo que hizo que se la considere como una de las más garantistas a nivel mundial. El reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos (art. 71) refiere a la necesidad de respetar integralmente su existencia, así como el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos.

La Constitución 2008 no sólo incorporó el derecho a habitar en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir (art. 14) y el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y en armonía con la naturaleza (art. 66) sino que reconoció por primera vez al cambio climático como un problema a nivel constitucional y una responsabilidad estatal<sup>59</sup>. En el art. 414 establecía que “el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”. De igual manera, el art. 413 “busca promover la eficiencia energética; el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas; las energías renovables, diversificadas, de bajo impacto que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria; el equilibrio ecológico de los ecosistemas; y el derecho al agua” (Asamblea Nacional 2008).

Específicamente la política 4.5 estaba explícitamente direccionada a atender el cambio climático y por ello en esta se establecía la necesidad de “generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático (...), incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima (...), impulsar programas de

---

<sup>56</sup> Inspirada por la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 y de la declaración de las Naciones Unidas de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas. Tiene como antecedente los avances a nivel ambiental alcanzados en la Constitución del año 1998 que reconoció los derechos humanos de tercera y cuarta generación. Los Derechos de la Naturaleza sientan un precedente internacional.

<sup>57</sup> Garantizan la consulta comunitaria para la explotación de recursos no renovables.

<sup>58</sup> “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (artículo 31, Constitución 2008).

<sup>59</sup> Según se establece en la Estrategia Nacional de Cambio Climático los artículos constitucionales que refieren al cambio climático son 12-15, 66, 71-74, 83, 313, 395, 400- 405, 408, 410, 411, 413, 414 (MAE 2012, 100-101).

adaptación a las alteraciones climáticas (...), valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas (...) y, entre otros incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales (...)" SENPLADES (2009, 233-234). Adicionalmente, hay otras dos políticas que se vinculan con el tratamiento del cambio climático, la política 4.2 que refiere la necesidad de manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral, la política 4.3 que busca promover las energías renovables sostenibles y la política 4.6 que promueve el reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos (SENPLADES 2009).

En respuesta a los principios constitucionales así como a los Decretos Ejecutivos emitidos a partir de la vigencia de Constitución del 2008, se desarrolló el primer sistema nacional de planificación<sup>60</sup> el cual definió la planificación e inversión pública a nivel nacional con una visión de mediano y largo plazo y que permitió generar el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNBV) tanto para el periodo 2009-2013 como para el 2013-2017 y que posteriormente cambió de nombre a Plan Toda una Vida 2017-2021. En estos documentos se estableció como objetivo la necesidad de garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental. Dentro de este objetivo se establecieron políticas para "fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático" que consta en el PNBV 2009-2013 así como el "implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria" referido en el PNBV 2013-2017 y la promoción de "buenas prácticas que aporten a la reducción de la contaminación, la conservación, la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar las mismas en el ámbito global" plasmado en el Plan Toda una Vida 2017-2021.

El Decreto Ejecutivo 495<sup>61</sup> del año 2010 permitió que el Ministerio del Ambiente (2011, 4) dispusiera la creación de un Registro Nacional de Actividades de Mitigación del Cambio

---

<sup>60</sup> Previa a la definición de la Constitución del 2008, en el año 2007 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) en el cual se estableció como cuarto objetivo la necesidad de "Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros" y dentro de este objetivo se planteó como cuarta política el "desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la prevención, reducción y mitigación, (...)".

<sup>61</sup> Promulgado del 20 de octubre de 2010 y publicado en el Registro Oficial 304 del 20 de octubre del 2010.

Climático (MAE 2012, 9). Adicionalmente, se propuso el posicionamiento del tema de cambio climático en la agenda de política pública y a partir de ello se estableció que todas las entidades públicas del país incorporen de manera progresiva criterios de mitigación y adaptación en sus programas y proyectos de inversión, así como la necesidad de crear un registro nacional de actividades de mitigación del cambio climático. Esto se operacionalizó a través del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 en el cual se estableció la necesidad de diseñar e implementar programas y proyectos de inversión pública a favor de los ecosistemas, la mitigación y adaptación al cambio climático así como de la gestión y vulnerabilidad a riesgos naturales y antrópicos (Asamblea Nacional 2010, art 64).

Aunque el Ecuador es un país No-Anexo I (PNAI) en el Marco del CMNUCC y del Protocolo de Kyoto y por ello no tiene la obligación de reducir los GEI. Sin embargo, en el marco del PNBV 2009-2013 se definieron acciones nacionales voluntarias de mitigación (ANVM)<sup>62</sup> (MAE 2011, 13) que llevaron a tener, según la Segunda Comunicación Nacional sobre cambio climático 34 planes nacionales y sectoriales, 25 iniciativas, 50 proyectos y 270 estudios relacionados directa e indirectamente con los diferentes componentes del cambio climático (MAE 2011, 20).

Considerando que el PNBV regía la planificación nacional, los criterios de este fueron incorporados en Políticas y Agendas Sectoriales tales como la Agenda Sectorial de Energía, la Agenda Sectorial de Patrimonio y por supuesto en la Agenda Sectorial Ambiental (MAE 2012, 16). A través de esto se definió que todas las entidades del sector público del país deberían incorporar progresivamente criterios de mitigación y adaptación en sus programas y proyectos de inversión y preinversión y crear el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC). El CICC fue creado para coordinar, dictar y facilitar la ejecución de las

---

<sup>62</sup> Se definieron Políticas y Estrategias para el Cambio de la Matriz Energética, Plan Nacional de Electrificación 2009-2020, Agenda de Transformación Productiva, Modelo de Gobernanza Forestal, Programa Socio Bosque, Sistema de Control Forestal, Sistema de Información Forestal, Programa de Estadísticas Forestales, Mapa Histórico de Deforestación en el Ecuador, Proyectos en el marco del MDL como los de gestión de rellenos sanitarios de Guayaquil, Quito, Cuenca y Ambato y del Mecanismo de Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de los bosques, conservación de los stocks de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono (REDD+) , Programa cero combustibles fósiles en las Islas Galápagos y Plan Movilidad Bimodal en Galápagos, Proyectos Atlas solar Ecuador (2008) y Atlas eólico Ecuador (2012), Programa Nacional Carbono neutral a cargo del MAE, Programa Manejo Integral de Residuos Sólidos para la gestión de botaderos y/o rellenos sanitarios en varios de los cantones más importantes del país, entre otros (MAE 2011, 14)

políticas nacionales relacionadas con el cambio climático. El CICC estuvo conformado por el MAE - quien ejerció la Secretaría Técnica; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI); SENPLADES, Ministerios Coordinadores de Patrimonio Natural y Cultura, Desarrollo Social, Sectores Estratégicos y Producción, Empleo y Competitividad, así como las Secretarías Nacionales del Agua y de Gestión de Riesgos. Esto permitió transversalizar el cambio climático entre las diversas instituciones del Estado a la vez que se buscó la articulación de las agendas a fin de fortalecerlo políticamente (PNUD 2013).

Así por ejemplo se puede mencionar el Acuerdo Ministerial 033 (2011) en el cual se aprobó el Plan Estratégico del MAE que incluye en el 3 objetivo estratégico institucional la reducción de la vulnerabilidad ambiental, social y económico frente al cambio climático. En el acuerdo 089 (2011) se promovió la participación de la Subsecretaría de Cambio Climático en reuniones del Grupo de Trabajo vinculados con el Protocolo de Kyoto y de la CMNUCC. El acuerdo 103 (209) promovió la participación de delegados del MAE en las reuniones del Grupo de Trabajo del Panel Gubernamental sobre Cambio Climático IPCC.

En el año 2010 el Comité Directivo de la Segunda Comunicación Nacional del Cambio Climático - conformado por el MAE, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Finanzas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- presentó a procesos de consulta y validación técnica el documento con el informe de la Segunda Comunicación. Luego de revisiones técnicas realizadas por diversas entidades del sector público bajo la dirección del Comité Directivo y la Subsecretaría de Cambio Climático del MAE y, al contar con la validación política del CICC, el informe fue presentado en el año 2011 (MAE 2011).

En el año 2011 se publicó la II Comunicación Nacional de Cambio Climático del Ecuador (SCN) y año seguido la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025. Los dos documentos fueron responsabilidad de la Subsecretaria de Cambio Climático y permitieron comunicar acerca de las acciones y medidas que el país había realizado para enfrentar los eventos extremos climáticos, así como para reducir el nivel de emisiones de GEI. Paralelamente, en estos años se expidieron varios acuerdos ministeriales para operativizar el trabajo del MAE en cambio climático. El 12 de julio del año 2012 se presentó el primer instrumento público de cambio climático: la ENCC 2012-2025. En este se integraron diversos

sectores para promover la acción conjunta y ordenada y se promovía que el tema de cambio climático sea internalizado a nivel nacional en instituciones públicas y privadas sobre la base del marco normativo vigente (MAE 2016, 34). En este documento la Ministra de Ambiente explicitó la necesidad de que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales desarrollen un Plan de Cambio Climático en su planificación territorial y para ello empleen el documento y que planifiquen sus políticas y actividades en torno a la adaptación y mitigación del cambio climático de forma coordinada con el MAE así como la necesidad de que la comunidad internacional apoye con recursos financieros y técnicos para poder alcanzar las metas y objetivos propuestos (MAE 2012).

En el año 2013 se emitieron los Acuerdos Ministeriales a fin de accionar el cambio climático. Se estableció la Autoridad Nacional para Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA) –acuerdo 089; los lineamientos e instrumentos de regulación del mecanismo REDD+ - acuerdo 033; los lineamientos de la Carta de Registro REDD+ (acuerdo 103); y, la expedición de una guía sobre los requisitos y procedimientos REDD+ (acuerdo 128) (MAE 2016, 35).

En el 2014 empezó el proceso de elaboración del Primer Informe Bienal de Actualización (IBA) del Ecuador para el periodo 2011-2013 a ser presentado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que fue publicado dos años después<sup>63</sup>. El proceso empezó con la creación de capacidades técnicas a fin de fortalecer la capacidad nacional para elaborar reportes así como diseñar y mejorar procedimientos y herramientas para recolectar, procesar y reportar información de cambio climático (MAE 2016, 28). El IBA considera tres niveles: a) político a nivel del CICC; b) técnico político en el que interviene el personal del proyecto, MAE, PNUD y SENESCYT; y, c) nivel técnico operativo liderado por el MAE con la integración de Grupos de Trabajo Temáticos, así como la participación de Institutos Públicos de Investigación (IPI), la academia, Organismos No Gubernamentales (ONG) y adicionalmente por los GADs, sector de interés en esta investigación. El IBA permite comunicar las acciones que el país ha realizado, de forma directa e indirecta, para reducir las emisiones de GEI y reportan con una metodología unificada al sistema de medición reporte y verificación que fueron plasmados en el Sistema Nacional de Inventarios

---

<sup>63</sup> El documento permitió la actualización de la SCN que contó con información hasta el 2010 (MAE 2016, 27)

de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI) lanzado en el año 2015. La preocupación por el cambio climático llevó al país a firma el Acuerdo de Paris en el 2015 y a ratificarlo en el año 2017 días después de haber presentado la publicación de la III Comunicación Nacional de Cambio Climático del Ecuador (TCN).

Aunque la Estrategia Nacional de Cambio Climático fue planificada hasta el año 2025 se reconoció la necesidad de ajustar la planificación cada 4 años. Los sectores que fueron priorizados para la adaptación al cambio climático en el país fueron: i) agricultura, ganadería y soberanía alimentaria; ii) pesca y acuicultura; iii) salud; iv) recursos hídricos; v) ecosistemas naturales; vi) grupos humanos vulnerables; vii) turismo; viii) infraestructura y; ix) asentamientos humanos. En tanto que los sectores priorizados para la mitigación fueron: i) agricultura; ii) uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura; iii) energía; iv) manejo de desechos sólidos y líquidos; y v) procesos industriales (MAE 2012). Adicionalmente, la ENCC promovió la implementación del plan de acción de REDD+ con enfoque nacional.

A fin de dar cumplimiento a los objetivos de la ENCC se formuló el Plan Nacional de Adaptación en tanto que para responder a la mitigación del cambio climático se han desarrollado proyectos NAMA que permiten reducir las emisiones de GEI e incrementar los sumideros de carbono. Los avances reportados por el MAE en el Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático son: i) NAMA de generación de energía a fin de aprovechar el potencial hidroeléctrico y disminuir la generación térmica de electricidad; y, ii) NAMA de eficiencia energética a través de la optimización de los recursos energéticos existentes, la reducción del uso de diésel y crudo para la generación de energía eléctrica, sustitución de cocinas de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por cocinas eléctricas de inducción (MAE 2016).

En el año 2014 empezó la preparación de la Tercera Comunicación Nacional (TCN)<sup>64</sup>, en la que se reportó del periodo 2011-2015. Posteriormente, como uno de los resultados de la COP 16, se generó el documento *Acuerdos de Cancún* (1/CP16). En el párrafo 60, se expresa la decisión de mejorar la presentación de información en las CN, con inclusión de los inventarios, las medidas de mitigación y sus efectos, así como sobre el apoyo recibido. Para esto, las PNAI deberán presentar sus CN cada cuatro años. De igual manera, se decidió que

---

<sup>64</sup> Presentada oficialmente en el 2017

las Partes deberán presentar un IBA que contenga información actualizada sobre los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), e incluya un inventario nacional y de información sobre las medidas de mitigación, las necesidades en esa esfera y el apoyo recibido. La decisión de presentar un IBA dentro de la CMNUCC nace de la necesidad de tener información actualizada, debido a que las CN provenientes de las PNAI son menos frecuentes. De esta manera, se estableció una mayor frecuencia (dos años) para la presentación de reportes a la Convención (MAE 2016, 19).

El Ecuador comenzó a generar información relacionada con la problemática desde la década de los 70s. El proceso de definición de la política pública empezó dos décadas después y, a partir de ello, el tema de cambio climático ha sido considerado en los últimos años como un aspecto a ser priorizado en la política nacional no sólo desde la cartera de Ambiente sino desde diversos sectores. Como se puede apreciar en la cronología del proceso a nivel nacional, el trabajo que el país viene desarrollando en la temática data de varias décadas, pero el periodo en el cual se dinamizan los compromisos y el trabajo que se ha realizado en la temática es a partir de la Constitución de 1998.

La institucionalidad en torno a cambio climático se fue fortaleciendo un año después con la creación del Comité Nacional sobre el Clima (CNC), entidad responsable de la implementación de los procesos de cambio climático en el país y que llevó a definir una institucionalidad formal con la creación de la Unidad de Cambio Climático en el año 2000. La inclusión del tema en la Carta Magna, en documentos de planificación y en políticas públicas sectoriales son resultado del reconocimiento que el Ecuador ha dado a la problemática de cambio climático. Considerando este como un punto de partida se analizará la situación local desde la década de los 90's para ver si hay un proceso paralelo que podría haber incidido en el comportamiento de las corrientes en el caso de estudio.

### **5.3 Entorno local en el cual se dio el posicionamiento del cambio climático en la agenda local**

Definida la temporalidad en la que el cambio climático fue impulsado en el país, es necesario comprender las condiciones contextuales en las cuales el tema de cambio climático se posicionó en la ciudad de Quito. La relación causal considera que el cambio de gobierno establecido a partir de procesos electorales, cambios en la ideología de los gobiernos o cambio de funcionarios es lo que lleva a desencadenar el mecanismo causal.

Guayaquil, Cuenca y Loja son las ciudades del país, además de Quito, que se han vinculado con redes internacionales que trabajan en cambio climático son consideradas como ciudades grandes e intermedias según la clasificación de las ciudades por el tamaño relativo<sup>65</sup> dentro del sistema de ciudades del país empleando los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2010. Guayaquil es considerada una ciudad grande en tanto que Cuenca y Loja son identificadas como ciudades intermedias. Guayaquil es considerada la capital económica del país, su principal fuente económica es el comercio y la actividad agropecuaria (CIIFEN 2015). Es la ciudad que tiene el mayor número de habitantes pues representa aproximadamente al 25% de la población nacional. Cuenca es la tercera ciudad más importante del país después de Guayaquil y de Quito; su crecimiento se produjo a partir de la década de los 60. Las principales actividades económicas de la ciudad son la industria y el comercio. Loja es una ciudad ubicada al sur de la sierra ecuatoriana, económicamente esta ciudad es la decimosegunda del país (Banco Central del Ecuador 2017), aportando con 2% de la economía nacional, su economía se basa en la agricultura, ganadería y educación. Actualmente es la novena ciudad más poblada del país.

A fin de comprender los avances que cada ciudad ha tenido en torno a cambio climático, es necesario evaluar las acciones que se han tomado por parte de los gobiernos locales para posicionar el tema. Los temas ambientales son complejos y en muchas ocasiones la resolución de un problema demanda el involucramiento de diferentes niveles de gobierno y para ello se requiere una adecuada planificación y gestión. La complejidad a nivel urbano ha sido planteada en el modelo Urban Environmental Transitions (UET) el cual establece, entre otros aspectos, que el crecimiento económico ha dado paso a que las ciudades experimenten una transición desde la agenda ambiental marrón que se preocupa más de temas de sanidad y agua potable hacia una agenda gris que se enfoca en la contaminación del aire, agua, suelos en relación con las actividades económicas hasta llegar a la agenda verde que se preocupa de la

---

<sup>65</sup> ONU-HABITAT (2012,27) establece que las ciudades pueden ser clasificadas según su población: a) más de 10 millones de habitantes; b) población entre 5 y 10 millones; c) las que cuentan con una población entre 1 y 5 millones; d) las que tienen un rango entre medio millón y 1 millón de habitantes; y, e) aquellas ciudades cuya población es menor a 500.000 habitantes y que son altamente heterogéneas. Sin embargo, para homogenizar la muestra y evitar las diferencias demográficas y geográficas sugiere hacer énfasis en las funciones que cumplen y los servicios que ofrecen las ciudades, independientemente de las variaciones en términos de su población. Al considerar el tamaño del país y la estructura propia de su sistema de ciudades se consideran tres grupos de ciudades (menor, intermedia y grande) (ONU-HABITAT 2012:30). Así para un país como el Ecuador que cuenta, según el Censo de Población 2010 con 14.483.499 habitantes, la ciudad intermedia debe tener entre 70.000 y 350.000 habitantes y la ciudad grande es aquella con una población mayor a 350.001 habitantes.

biodiversidad, procura una visión ecosistémica de los recursos y busca enfrentar problemáticas globales como el cambio climático (McGranahan y Satterthwaite 2002).

Guayaquil ha enfrentado varios problemas ambientales, principalmente vinculados con el Fenómeno de El Niño que, aunque se empezó a sentir en la Costa ecuatoriana desde 1983, es en los años 1997 y 1998 cuando se produjo el fenómeno más fuerte de la historia y que generó el mayor impacto económico; aunque este se ha repetido en años posteriores no ha sido con esa intensidad. Según un artículo publicado en la Revista Nature Climate Change<sup>66</sup> (Hallegatte, y otros 2013) en un estudio realizado en 136 ciudades costeras hay solamente dos ciudades a nivel latinoamericano que demandan ser atendidas por el riesgo que enfrentarán a inundaciones, en los próximos 100 años: Guayaquil en Ecuador y Grande Vitoria en Brasil; la investigación estima que las pérdidas económicas en el año 2005 a nivel mundial fueron de aproximadamente 6 billones de dólares americanos por año y que se incrementarán a 52 billones de dólares en el 2050 por lo que es urgente tomar medidas de adaptación para reducir estos montos. Dado que las proyecciones establecen que las inundaciones se incrementarán en un 50% en el año 2050 y, por el nivel de vulnerabilidad, se estiman los costos administrativos representarían un valor del 95% de su PIB. La configuración demográfica de Guayaquil y las previsiones de que en el futuro se convierta en una mega ciudad la tornarían más vulnerable por exposición frente a eventos vinculados con el cambio climático (CIIFEN 2015). Considerando este escenario, Guayaquil debería tomar acciones inmediatas y planificar considerando el cambio climático y en especial los riesgos por inundación costera.

El Municipio de Guayaquil ha promulgado desde la década de los años 90 diferentes ordenanzas vinculadas con temáticas ambientales (Ver Anexo 2). Sin embargo, a pesar de la amplia normativa no se han identificado ordenanzas que explícitamente hagan énfasis en el tema de cambio climático. La mayoría de estas disposiciones administrativas se han concentrado en temas de gestión de residuos, dotación de servicios, explotación de recursos de canteras y, de manera mínima, al tema de biodiversidad con énfasis en el manejo de fauna silvestre.

---

<sup>66</sup> Elaborado por funcionarios del Banco Mundial, Centro de estudios sobre el ambiente y el desarrollo (CIRED), Centro de investigación de los riesgos de inundaciones de la Universidad de Middlesex y la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE)

La Dirección de Medio Ambiente fue creada el 15 de enero de 1998, se estableció para dar seguimiento a los proyectos ambientales financiados con los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que hasta ese momento estaban a cargo de la Unidad de coordinación y supervisión del crédito (El Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil 1998). Actualmente, las direcciones vinculadas con el área ambiental del Municipio de Guayaquil son la Dirección de Ambiente; la Dirección de áreas verdes, parques y movilización cívica; y, la Dirección de aseo cantonal, mercados y servicios especiales. Es necesario resaltar que no hay funciones asignadas directamente al tema de cambio climático a ninguna de las Direcciones<sup>67</sup>. En el último periodo de gestión el Municipio de Guayaquil ha definido 12 políticas ambientales, pero no hay políticas que refieran explícitamente al cambio climático.

El posicionamiento del tema de cambio climático en la ciudad se ha dado a través de las publicaciones del Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN). En el año 2011 elaboraron la Estrategia de Jóvenes Guayaquileños frente al cambio climático en la cual se reconoció que “la temática de cambio climático es relativamente nueva en Guayaquil, y tiene menor visibilidad que en otras ciudades del Ecuador” (CIIFEN, USAID Ecuador 2011, 2). Esto dio paso para que los jóvenes se involucren y trabajen en la temática a través del I Foro de Jóvenes Guayaquileños por la Conservación Ambiental y la Adaptación al Cambio Climático en el cual participaron diversas instituciones privadas y ONGs y en especial la Prefectura del Guayas, lo cual es importante resaltar pues este no fue un proceso apoyado por el Municipio.

En el año 2015 se publicó la Estrategia Provincial de cambio climático del Guayas, con el apoyo de la Prefectura del Guayas y la Dirección de Gestión Ambiental de dicha prefectura, pero sin involucramiento de la Municipalidad. En este documento se analiza la vulnerabilidad provincial ante la variabilidad y el cambio climático y se planteó una estrategia para atenderlo. La “Estrategia Provincial de Cambio Climático se vincula a la Estrategia Nacional en sus principios y aporta a varios sectores prioritarios definidos en la Estrategia Nacional

---

<sup>67</sup> Aunque en el municipio existe un equipo de trabajo que se vincula con los temas ambientales, un aspecto que se debe resaltar en su accionar es que, para la mayoría de estudios ambientales realizados por el INEC, el Municipio de Guayaquil no ha facilitado la información. El no aportar con los datos y estadísticas ambientales a los estudios que se realizan a nivel de GADs limita el evaluar cuantitativamente la situación de la ciudad. Sin embargo, no se ha llegado a establecer si la no disponibilidad de información es porque no existen los datos solicitados, no hay burocracia responsable de responder a dichos requerimientos o porque no hay interés en participar y ser objeto de comparación con otras ciudades.

(...) y considera los mecanismos de implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático tanto en lo correspondiente al Plan de Fortalecimiento de Condiciones como al Plan Nacional de Adaptación” (CIIFEN 2015, 52). A partir de esta estrategia se determinó la necesidad de que la ciudad de Guayaquil estime su huella ecológica, proyecto que fue presentado durante la COP21 en el año 2015 por el Alcalde, siendo este el primer espacio en el que la Alcaldía tomaba protagonismo.

La segunda ciudad a la que es necesario referirse es Cuenca. El tratamiento del tema ambiental en esta ciudad podría remontarse a 1968 cuando se creó lo que hoy se conoce como ETAPA EP<sup>68</sup>, empresa que se encarga de la dotación del servicio de agua potable y alcantarillado y que también tiene a su cargo el trabajar en Gestión Ambiental. En el año 1993 la ciudad de Cuenca tuvo que enfrentar el “Desastre de la Josefina” en el que el Cerro Tamuga se deslizó y ocasionó que aproximadamente 150 millones de metros cúbicos de agua se acumulen y formen una laguna artificial que inundó viviendas y terrenos productivos ubicados en la zona denominada La Josefina. Este hecho, aunque no se lo vinculó directamente con cambio climático, se produjo, según decían los informes, por el incremento de las precipitaciones en un “promedio de 169% en el mes de febrero más de lo que estaba previsto, mientras en marzo las lluvias aumentaron en un 208%, lo que provocó el crecimiento de los ríos, las inundaciones y los deslaves en varios sectores del sur del país” (El Telégrafo 2014).

El Plan de Manejo Integral emitido en el 2013 promovió el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y de hábitats naturales. A partir de esto surgió el Programa Conservación de la Biodiversidad Urbana en el 2014 que permitió que Cuenca se hiciera acreedor al Premio Verde del Banco del Estado destacándose, así como una ciudad que trabaja en temas ambientales.

---

<sup>68</sup> ETAPA EP conserva, protege y recupera los ecosistemas que proveen agua al Municipio de Cuenca y gestiona integralmente el recurso hídrico, “para cumplir con estos objetivos, ETAPA EP maneja y conserva un conjunto de Áreas Protegidas Privadas Municipales, que unidas al Parque Nacional Cajas y el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, cuya administración ha sido delegada a la Empresa por parte del Ministerio de Ambiente del Ecuador, integran un sistema de más de 40,000 Ha, que incluyen ecosistemas únicos, altamente amenazados como grandes extensiones de páramo y bosques montano” (ETAPA EP 2017). Adicionalmente ETAPA EP promueve un manejo responsable de los desechos, a través del Programa de Gestión de Desechos para la recolección de aceites usados y pilas; ejecuta un Programa de Monitoreo y Vigilancia de Recursos Hídricos y Clima, así como el Programa de Desarrollo Sustentable del Fondo Ambiental para la Protección del Agua (FONAPA)

Durante las últimas décadas son varias las ordenanzas que el municipio ha aprobado con respecto a los temas ambientales (ver anexo 3). Aunque no hay normatividad explícita que enfatice en los temas de cambio climático este municipio ha venido trabajando en acciones de mitigación y adaptación. La ciudad de Cuenca, junto con Quito, Guayaquil y Ambato participaron entre 1976 y 1999 en el levantamiento de información sobre la calidad del aire a través de la Red Normalizada del Ecuador (Red Ecuair). A partir de la experiencia adquirida, la DGA estableció en el año 1997 un programa de control de contaminación del aire que le permitió generar el informe de la calidad del aire de Cuenca en el año 2013 y la actualización del Inventario de Emisiones Atmosféricas de Cuenca, año base 2011.

Desde 1998 a través del Programa de monitoreo y vigilancia de recursos hídricos y clima, se monitorea la integridad ecológica de ríos y lagos a través de más de 70 estaciones que permiten analizar los caudales y parámetros físico-químicos. Se debe mencionar también que la Alcaldía de Cuenca se unió a la iniciativa Ciudades Inteligentes y Sostenibles a través de la cual se establece una red de ciudades para compartir las mejores prácticas de desempeño en tres dimensiones de sostenibilidad: a) ambiental y de cambio climático; b) desarrollo urbano, económico y social, competitividad y seguridad; y c) fiscal y de gobernabilidad (Cuenca GAD MUNICIPAL, 2014). En el año 2010 la ciudad de Cuenca fue la sede del I Simposio Internacional sobre Cambio Climático y en este espacio los gobiernos firmantes acuerdan, entre otros temas, identificar y fomentar mecanismos para incorporar y fortalecer la institucionalidad del cambio climático; fomentar la investigación científica; fomentar el desarrollo e implementación de políticas, planes y programas vinculados con el cambio climático; y sugirieron la creación de una Red para la gestión ambiental sustentable del territorio a denominarse Red de Autoridades Ambientales Locales del Ecuador (REDALE) misma que, hasta la fecha no se ha creado. La Academia ha sido un actor de relevancia en este municipio por las investigaciones que se han realizado en torno al cambio climático. En el año 2015, la Alianza Francesa de Cuenca junto con la Universidad de Cuenca, el Instituto Francés para la Investigación y el Desarrollo (IRD), la Alcaldía de Cuenca y el MAE organizaron diversos eventos para sensibilizar sobre el cambio climático, como un proceso preparatorio para la COP 21 permitiendo así que la sociedad civil participe en estos procesos.

Actualmente, la estructura orgánica de la Alcaldía de Cuenca cuenta con nueve Direcciones, aunque ninguna tiene responsabilidades ambientales. La Alcaldía tiene 18 empresas municipales. En junio del 2015 el Ministerio del Ambiente renovó la acreditación de

Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAr) al GAD municipal y le otorgó el sello del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), mismos que son gestionados por la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)<sup>69</sup>.

En el Plan Ambiental de Cuenca 2014-2030, se proponen una serie de acciones que hacen énfasis en la adaptación y mitigación del cambio climático y se detallan indicadores vinculados al cambio climático para monitorearlo. En diciembre del 2017, Cuenca recibió el premio de “Prácticas Ejemplares” en Ecuador por el proyecto denominado Cinturón Verde, que se enfoca en la generación de energía a base de biogás.

La situación de la ciudad de Loja revela que la ciudad ha venido trabajando en la temática ambiental desde la década de 1960. Según la publicación GEO Loja (*Global Environment Outlook* por su nombre en inglés)<sup>70</sup> la gestión ambiental y la planificación ambiental a nivel de urbano en esta ciudad se ha desarrollado más que en otras ciudades del país e inclusive que otras ciudades latinoamericanas (PNUMA, Municipalidad de Loja, Naturaleza y Cultura Internacional 2007). Esta aseveración se realiza considerando que Loja fue la primera ciudad en planificar su desarrollo urbano y atender las presiones ambientales en 1960 cuando fue expedido el primer Plan Regulador de la Ciudad de Loja. A partir de ello, el principal actor público de la gestión del ambiente urbano ha sido el Municipio; a través de las políticas ambientales municipales que se plasman en normas contenidas en ordenanzas municipales, agrupados en el Código Municipal de Urbanismo, Construcciones y Ornato; el Código

---

<sup>69</sup> En el año 1997, mediante ordenanza municipal del 22 de mayo, se creó la CGA con el objetivo de “constituirse en el órgano supramunicipal descentralizado, integrador, de coordinación transectorial, interacción y cooperación de la participación pública y privada, que lidera y apoya el desarrollo y fortalecimiento de la gestión ambiental en el Cantón Cuenca” (Comisión Gestión Ambiental de Cuenca 2017). Entre las funciones atribuidas a la CGA se establecen “ a) Fortalecer el liderazgo y la autonomía municipal, en lo relativo a la gestión del medio ambiente; b) Integrar las principales instituciones que de una u otra manera, se hallan ligadas a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de desastres; c) Lograr que los diferentes entes públicos y privados cumplan satisfactoriamente la legislación ambiental vigente en el País y en el Cantón” (art. 1) (Alcaldía de Cuenca 1997). En octubre del 2006 se emitió la reforma y codificación de la ordenanza de creación y funcionamiento de la CGA considerando los compromisos adquiridos luego del convenio de transferencia definitiva de competencias ambientales: funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a favor de la Ilustre Municipalidad de Cuenca por parte de la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Economía y Finanzas el 4 de septiembre del 2006.

<sup>70</sup> Proyecto lanzado en el año 2011 a través del cual se realizaron evaluaciones ambientales integrales de ciertas ciudades de Latinoamérica ubicadas en 7 países: Brasil Perú, Cuba, Ecuador, Colombia, Costa Rica y México. Las ciudades que fueron incluidas en el Proyecto GEO en Ecuador fueron Esmeraldas, Loja y el Distrito Metropolitano de Quito.

Municipal de Higiene y Abasto; Código Municipal de Vía Pública, Circulación y Transporte; Código Municipal de Servicios Públicos; y, Código Municipal de Administración (PNUMA, Municipalidad de Loja, Naturaleza y Cultura Internacional 2007, 129) (ver anexo 4).

Desde el reconocimiento de que la contaminación es “uno de los principales problemas ambientales de Loja [dado que el] acelerado incremento del parque automotor (...) produce una gran cantidad de gases contaminantes que deterioran la calidad del aire de la ciudad” (PNUMA, Municipalidad de Loja, Naturaleza y Cultura Internacional 2007, 24) aunque por la ausencia de sistemas de monitoreo no hay suficientes indicadores que permitan realizar un análisis sistémico de calidad del aire. Otro de los problemas ambientales que evidencia la ciudad es la falta de manejo o protección de las microcuencas abastecedoras de agua, así como la contaminación de los cursos de agua que atraviesan la ciudad. En términos de vulnerabilidad, el mayor riesgo va vinculado con la existencia de suelos poco estables por la posibilidad de sismos, inundaciones y sequías que generan la amenaza de deslizamientos. Un elemento que resalta en la ciudad es su sistema de manejo de desechos sólidos al ser “uno de los mejor organizados y eficientes del país, y se ha convertido en un buen ejemplo para otras ciudades intermedias de Latinoamérica, especialmente por la activa participación de la ciudadanía en la clasificación domiciliaria de la basura” (PNUMA, Municipalidad de Loja, Naturaleza y Cultura Internacional 2007, 25).

La estructura de la administración Municipal está determinada por el Reglamento Orgánico Funcional vigente en el cual se establece la existencia de tres Direcciones: Dirección de gestión económica, Dirección de gestión social y Dirección de gestión territorial. La Jefatura de ambiente se encuentra dentro de la última Dirección y a esta se le atribuye funciones de educación ambiental, el control de parques y jardines, de la calidad ambiental, el manejo sustentable de los recursos naturales, así como la legislación ambiental.

La provincia de Loja desde 1998 ha orientado su accionar hacia: dotación de servicios básicos y la reglamentación del uso de calles, plazas, parques y demás espacio públicos. Además del control, recolección y procesamiento de la utilización de residuos. También se ha encargado de los aspectos referidos a la educación; preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales, protección del ambiente (Municipio de Loja, 2005) pero son limitados los referentes que hay sobre cambio climático.

El Municipio de Loja respalda los proyectos del Gobierno Provincial, así como los del Ministerio del Ambiente. A través de la Unidad de Gestión Ambiental se encarga directamente del manejo sustentable; calidad ambiental; educación ambiental; legislación ambiental; parques y jardines. Dentro de la recopilación codificada de la legislación municipal de Loja, se establece el Plan Loja Siglo XXI del año 2015 que presenta las reglamentaciones para el manejo del municipio. Desde el 2012, con el apoyo de agencias de cooperación están trabajando en el levantamiento de información para evaluar los impactos que tendrá el cambio climático en la ciudad, así como para construir indicadores de vulnerabilidad climática.

Todas las ciudades han estado trabajando en temas ambientales sin embargo es necesario resaltar que es recién a partir de la Constitución del 2008 que se establecieron competencias exclusivas de los gobiernos municipales<sup>71</sup> (artículo 264) y en el año 2010 se estableció un nuevo modelo de descentralización<sup>72</sup> el cual se afianzó con la definición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El COOTAD reconoce “la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano [...] con el fin de promover

---

<sup>71</sup> Entre otros el artículo 264 establece el “4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. (...) 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. (...) 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

<sup>72</sup> Aunque se debe reconocer que el proceso de descentralización en el país, al igual que en los países latinoamericanos ha sido errático por limitaciones Estatales y de administración pública (Boissier 2012, 6). La descentralización ha formado parte de la agenda pública del Ecuador desde la década de los 90. Los primeros impulsos de descentralización ambiental surgieron a partir del a Constitución del año 1998, a través de la Ley de Gestión Ambiental (Ley No. 37. RO No. 245 30/07/99 y la Ley de Descentralización 2000), la consolidación del Ministerio de Ambiente en el año 2001 y la firma del Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales en el mismo año. A partir de la Constitución 2008 en el artículo 399 se establece que “el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”.

Con la conformación del Consejo Nacional de Competencias y la aprobación del COOTAD, mediante el Suplemento 303 del Registro Oficial del 19 de octubre del 2010 se establecen las competencias de gestión ambiental. Mediante el artículo 125 del COOTAD se establece que “los gobiernos autónomos descentralizados son titulares de nuevas competencias exclusivas constitucionales las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias”.

el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio” (art.2) y surgió con el objetivo de “contar con un cuerpo legal codificado que integre la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica y contribuir a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico” (COOTAD,5).

Reflejando así que en el país se ha empezado un proceso de “descentralización amplia, en términos institucionales, es decir, tanto en el ámbito público como en el privado, y de carácter simultáneamente político y territorial (gobiernos con autonomía para gobernar y dotados de recursos y de la legitimidad otorgada por su elección por la base)” (Bossier 2012, 15).

El COOTAD propone que los municipios deben “promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; [...] regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales” (COOTAD, art. 4). A nivel ambiental los gobiernos autónomos descentralizados deben procurar “la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable” (COOTAD, art.4) en sus territorios. El Código diferencia las atribuciones ambientales a nivel nacional y a nivel de GAD provincial, municipal y parroquial para evitar las ambigüedades y superposiciones en las funciones (Krainer y Mora 2013, 40). El COOTAD viene así a constituirse en el documento que aborda la complejidad que el tratamiento de la temática ambiental implica en el territorio y pone de manifiesto la necesidad de delimitar el accionar de cada nivel de gobierno para optimizar la administración (art.2, COOTAD).

El artículo 55 del COOTAD determina que entre las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal se encuentran el “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; [...] delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; [...] preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; [...] regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. Finalmente, el COOTAD define las competencias de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus

competencias (art. 131), gestión de cuencas hidrográficas (art. 132), de riego (art. 133), de gestión ambiental (art.136), de prestación de servicios públicos (art. 137). Lastimosamente, el COOTAD explicita las funciones que debe tener cada nivel de gobierno con respecto al cambio climático<sup>73</sup>.

## Conclusiones

Los avances a nivel nacional demuestran que el tema ambiental y de cambio climático se han ido posicionando. La situación de las ciudades refleja procesos relevantes que se ha producido en la planificación urbana, sin embargo, los avances temáticos son diferentes. El Guayaquil el tema comienza a tomar relevancia recientemente a partir de la publicación de estudios que referían los problemas que la ciudad puede afrontar producto del cambio climático. En Cuenca, aunque el tratamiento del tema ambiental se dio a fines de la década de los 60's, la preocupación se centró en temas marrones y grises, es a partir de la década de los 90's cuando enfrentó un evento de inundación que empezaron a profundizar en la temática. Por su parte, Loja entró en el tema de debate por el tema de vulnerabilidad en la última década, pero es en los últimos años que ha empezado a diseñar políticas en la temática.

---

<sup>73</sup> Aunque no son explícitas las atribuciones vinculadas al cambio climático las más relacionadas con la adaptación y mitigación son atribuidas a los gobiernos parroquiales. El artículo 136 del COOTAD menciona que los gobiernos provinciales deben “gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza” en su territorio, los gobiernos municipales “establecerán, en forma progresiva, sistemas de gestión integral de desechos” y los gobiernos parroquiales rurales deberán promover “actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza”. Adicionalmente, el artículo 140 del COOTAD se establece que es competencia de los gobiernos municipales realizar la gestión de riesgos para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón, entre las cuales podría incluirse a las acciones de mitigación de cambio climático.

## Capítulo 6

### Process tracing del posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública de la ciudad de Quito

Para poder conocer la manera en que el emprendedor de la política incidió en el proceso de posicionamiento de la agenda de política pública de cambio climático es necesario desempacar la caja negra del mecanismo causal a través de un análisis de process tracing. Una de las debilidades manifiestas del marco analítico, mencionada previamente, es que ofrece una explicación muy vaga del accionar del emprendedor de la política para promover el posicionamiento de un tema en la agenda. El MSF refiere que cuando confluyen las tres corrientes y se abre la ventana de oportunidad el tema se posiciona. No obstante, a través de esta investigación se busca que el mecanismo causal describa como cada una de las partes del mecanismo se vincula hasta generar el producto. El interés en abrir el mecanismo es comprender el accionar del emprendedor de la política y para ello se deben definir quién o quiénes actuaron como emprendedor de la política y revelar el proceso que el emprendedor siguió para conseguir el producto.

#### 6.1 Proceso para la recopilación de la información con la que se lleva a cabo el process tracing

Con el objetivo de levantar evidencia confiable y contrastada para el estudio de caso se trabajó como fuentes principales de información los documentos públicos, las declaraciones en congresos o eventos especializados y entrevistas publicados; estos permitieron triangular la información obtenida. El primer paso fue documentar y recolectar información sobre el estudio de caso. Los documentos considerados fueron agendas de reuniones, transcripciones de reuniones públicas, publicaciones en la prensa, actas de la reunión del Concejo Municipal, publicaciones oficiales y entrevistas. Dada la necesidad de construir un mecanismo causal, la información fue organizada cronológicamente.

La segunda parte de la investigación se realizó en base a entrevistas, los posibles entrevistados fueron contactados por medio de correo electrónico o llamadas. Si la respuesta era favorable y se lograba concretar la cita se determinaba la fecha, hora y lugar en la cual se haría la entrevista procurando que sea un momento idóneo para trabajar sin interrupciones. Las entrevistas fueron realizadas aplicando un formato semiestructurado en el cual se buscó los entrevistados respondan a una serie de preguntas direccionadas por el investigador, pero

dando la libertad de que expresen sus creencias y posiciones en el marco de una conversación fluida (ver Anexo 1). Antes de empezar la entrevista se informó los objetivos de la investigación y cómo serían empleados los datos provistos por ellos, con el objetivo de que las respuestas pudieran ser claras y transparentes. Adicionalmente se informó a los participantes la necesidad de grabar las entrevistas para poder luego interpretar y analizar a profundidad las respuestas en laboratorio, determinando además que se solicitaba su permiso para transcribir elementos de importancia que surgieran de la entrevista en el documento del estudio. Para respaldar la aceptación de los términos se procedió a la firma de un consentimiento informado, mismo que ha sido archivado por la investigadora para los fines académicos que fueran necesarios. Cuando se contaba con la aceptación se procedió a aplicar las entrevistas, estas tuvieron una duración de entre 45 y 130 minutos.

La selección de las personas a entrevistar fue realizada a través de referidos. Al finalizar las entrevistas se solicitaron referidos con el objetivo de ampliar la muestra y, a partir de las referencias que iban proporcionando las personas entrevistadas, se pudo comparar percepciones y definir las acciones tomadas. Se entrevistaron actores de gobierno, organizaciones no gubernamentales y comunidad académica a fin de fortalecer y cruzar la información obtenida. La investigación de campo mediante entrevistas fue realizada en formato semi estructurado durante los meses de julio y diciembre del 2017 y entre febrero y marzo del año 2018. En algunos casos las entrevistas no pudieron ser realizadas personalmente por motivos de tiempo de los entrevistados o temas logísticos. Se debe recordar que las entrevistas reflejan la percepción del entrevistado y aunque se realizaron entrevistas para cruzar la información obtenida no es factible establecer la veracidad total de la información en ellas recibida.

Finalmente, se consideró también información que fue provista por expertos temáticos en congresos y eventos especializados en los cuales se trató sobre cambio climático y ciudades. Especialmente, se consideraron aquellos espacios en los que hubo la posibilidad e interactuar con los expositores por medio de preguntas direccionadas en los foros o espacios de debates habilitados.

Según los observables empíricos, las fuentes de información empleadas se presentan en la tabla 6.1:

Tabla 6.1: Fuentes de información empleadas para verificar evidencia en los observables empíricos

MC	Observable empírico	Fuente de evidencia			
		Documentos oficiales / Libros	Prensa escrita	Entrevistas	Investigaciones talleres y
Detonante	O1D: Nuevos funcionarios ocupan puestos de decisión en el gobierno	X	X	X	X
	O2D: Se presentan planes de trabajo donde se evidencia la importancia de la temática ambiental para la nueva administración	X	X	X	X
	O3D: Designación de una estructura orgánica que aporta el trabajo en cambio climático		X	X	
Entidad 1	O1E1: Emprendedor de la política emplea información para evidenciar la presencia de cambio climático a nivel local	X		X	X
	O2E1: Existencia de un evento focal que el emprendedor de la política utiliza para incidir en el reconocimiento del cambio climático como un problema público	X	X	X	X
	O3E1: Emprendedor de la política acude a medios de comunicación refieren noticias sobre la problemática de cambio climático en el gobierno local		X	X	
Entidad 2	O1E2: Emprendedor de política consigue recursos para trabajar en cambio climático	X	X	X	X
	O2E2: Emprendedor de la política consigue la asesoría de equipo técnico especializado para trabajar en cambio climático	X	X	X	X
	O3E2: El emprendedor de la política firma convenios con redes y grupos de especialistas temáticos para trabajar en cambio climático	X	X	X	X

MC	Observable empírico	Fuente de evidencia			
		Documentos oficiales / Libros	Prensa escrita	Entrevistas	Investigaciones talleres y
Entidad 3	O1E3: Actores de diferentes entidades del gobierno local apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático	X	X	X	X
	O2E3: Actores exógenos al gobierno apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático a nivel del gobierno local	X		X	X
	O2E3: Apoyo del cuerpo legislativo para que se atienda el cambio climático en el gobierno local			X	X
Resultado	O1R: Se adscriben compromisos institucionales a nivel internacional, nacional y local para trabajar en la temática de cambio climático	X		X	X
	O2R: Se incluye el cambio climático en la planificación del gobierno local	X		X	X
	O3R: Se cuenta con un sistema para el seguimiento y monitoreo de información relacionada con el cambio climático	X	X	X	X

Fuente: Datos del trabajo investigativo

El análisis permitirá analizar, dada la evidencia encontrada, la probabilidad de que el mecanismo causal planteado sea el adecuado. Los empíricos observables serán testeados según su certeza y exclusividad en un modelo secuencial. La estimación se basará en información a priori, conocimiento que se tiene antes de observar los datos y posteriormente se hará énfasis en el aprendizaje de los parámetros en función de la información que disponemos producto de la investigación. Por ello, la probabilidad asignada de la presencia o no de la evidencia parte de un 50% en cada uno de los casos. Uno de los aspectos importantes es definir el nivel de certeza y exclusividad que cada observable empírico aporta. Para poder determinar la validez de la teoría hipotetizada, se esperaría la presencia de evidencia del

empírico observable considerando que estos responden a diferentes atributos del detonante (Fontaine, Narváez y Fuentes 2017).

## **6.2 El inicio del tratamiento de los temas ambientales en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)**

El tema de cambio climático en Quito ha surgido como un tema vinculado al tratamiento de los temas ambientales en la ciudad. La revisión de literatura refiere que el ambiental se convirtió en un tema de preocupación en la ciudad de Quito a partir de la década de los sesenta, época en la cual el tema de mayor preocupación era la dotación de servicios básicos de agua y alcantarillado y es por ello que el recurso hídrico fue el primero en ser gestionado en la ciudad. A finales de los años ochenta la ciudad empezó a preocuparse por la calidad ambiental lanzando en 1989 un proyecto, con el apoyo de “PNUD, AID, The Conservation Foundation, CEPAL/PNUMA, SEDUE-México, OMS- OPS, CEPIS, GTZ” (C. E. CEPAL 1991, 2) para el Manejo de la Calidad Ambiental. En este se evaluaron los contaminantes atmosféricos, hídricos e industriales, así como se evidenció la necesidad de generar conciencia y promover proyectos de educación ambiental y establecer un centro de documentación sobre problemas ambientales. Paralelamente, se creó un Plan de Manejo de Residuos Sólidos.

Estos planes dieron paso a la creación del Departamento de Control de Calidad Ambiental en la Dirección Municipal de Higiene en el año 1991 que, entre sus principales responsabilidades tenía al levantamiento de información para monitorear la contaminación hídrica, industrial y promover el ordenamiento ambiental urbano (C. E. CEPAL 1991, 3). Según lo establece la CEPAL (1991,2) en este periodo se constituyó “el Comité Ambiental Municipal para vigilar y asesorar las diversas actividades municipales bajo un concepto de adecuado manejo ambiental. Su funcionamiento [era] irregular y no esta[ba] normado por ninguna reglamentación interna. Sin embargo, constituye una clara expresión de la voluntad política que se aprecia al interior de la IMQ para llevar adelante un manejo ambientalmente adecuado de sus proyectos”. No obstante, el tema de cambio climático no era aún un tema de preocupación.

Alineándose a los compromisos de país firmados en el CDB, el Municipio de Quito inició en 1995 un proceso que llevó a la creación del Fondo Ambiental para la Protección de las Cuencas y Agua (FONAG) en 1997 y de la constitución del Fideicomiso en el año 2000. Este

es un mecanismo financiero para facilitar la implementación de las políticas y acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y su éxito permitió expandir la idea a otras ciudades latinoamericanas y convertir a la ciudad en un referente a nivel internacional (Barrionuevo 2016). Aunque el Fondo nació como una propuesta de conservación de la biodiversidad el debate se ancló posteriormente en cómo las acciones de estos fondos aportan a la adaptación del cambio climático y a considerar un enfoque ecosistémico integral donde la conservación del recurso hídrico permitiría además anclarse al mercado de carbono y buscar así alternativas de nuevos recursos para los fondos. Este es un punto importante a considerar pues, aunque el proyecto empezó desde un enfoque de conservación ecosistémica ha logrado posicionarse como un proyecto referente de cambio climático.

En 1997 la Ley de Descentralización promulgada propuso en su artículo 4 la necesidad de definir las relaciones y responsabilidades entre el Estado Central y los gobiernos seccionales autónomos para optimizar el uso de los recursos y evitar la superposición de funciones. La descentralización y desconcentración fue ratificada por la Constitución Política del año 1998 y en el art. 225 se ratificó la obligación de descentralizar cuando una entidad seccional lo solicite y demuestre tener la capacidad operativa para asumirlas. Se estableció además que la transferencia de funciones debía ser realizada a la par de la transferencia de recursos.

En 1998 se creó la Comisión de Medio Ambiente y Riesgos Naturales del Concejo Metropolitano. En el año 1999, el Municipio, reconoció la necesidad de mejorar la calidad de vida, precautelar la salud y bienestar de la sociedad y remarcó el deber de la institución de evitar el deterioro de los recursos naturales actuando bajo los principios “precautorio, descontaminación en la fuente, y quien contamina-paga” (Ordenanza Metropolitana 12, 1999). En el art. II.366 se establece la facultad de que el Alcalde cree las Comisarias Ambientales para sancionar las contravenciones que se produzcan y en el art. IV. 157 a-d se instituyó el premio a la Excelencia Ambiental que sería otorgado por el Concejo Metropolitano, como un incentivo a las buenas prácticas ambientales. Esto refleja un cambio en la política ambiental pues se reconoce el deber del Municipio de velar por sus recursos, así como la necesidad de crear una institucionalidad especializada puesto que en el anexo 7 podemos apreciar las principales ordenanzas ambientales emitidas en el MDMQ. Las elecciones seccionales de mayo del año 2000 para autoridades locales (prefectos, consejeros provinciales, alcaldes y concejales cantonales) son las que determinaron un momento de cambio en la administración y la gestión de los gobiernos locales y que será considerado el

punto de partida para el mecanismo causal. Esto permite acotar la temporalidad de la investigación a fin de recabar evidencia específica para el periodo de atención.

### **6.3 Abriendo la caja negra del caso de estudio**

Los empíricos observables fueron testeados según su certeza y exclusividad en un modelo secuencial en el que se definió la probabilidad a priori de que se encuentre o no presencia de la evidencia. El porcentaje asignado en base al conocimiento que se tiene antes de observar los datos, basado en el hecho de que las manifestaciones fueron encontradas en casos empíricos previamente estudiados con el marco analítico es de un 50% de probabilidad previa. A partir de la evidencia que se encuentra, la probabilidad de que el mecanismo causal planteado sea el adecuado se incrementa. Adicionalmente, se hará énfasis en el aprendizaje de los parámetros y en elementos que fortalezcan los empíricos observables en función de la información que se dispone producto de la investigación.

Para poder evaluar el mecanismo, se ha separado el análisis en cada una de sus partes y en estas se ha identificado la evidencia que permita o no justificar su presencia como parte del mecanismo. Dado que a partir de estos hallazgos se analiza si cumple o no con las pruebas, se ha identificado la evidencia considerando además que, al ser un proceso debe tener consistencia temporal.

Dado que el mecanismo causal empieza cuando el detonante se dispara, no es parte del proceso causal comprender lo que sucede antes del proceso. No obstante, para poder sustentar adecuadamente el punto en el cual el mecanismo empieza es necesario ubicar el momento desde una reflexión histórica y que además permita siempre considerar las condiciones contextuales en las que el mecanismo funciona (Falleti y Lynch 2009). Dado que década de los noventa es aquella en la cual el tema de cambio climático se fue posicionando a nivel del país, pero que en la Constitución del 98 no se lo incluyó y dado que el nivel de las otras ciudades no hay una temporalidad definida entonces se consideran las elecciones seccionales posteriores a la nueva Constitución como punto de partida. Se lo ha considerado esta década como punto de partida para el análisis del contexto local y, a partir de ello, ubicar lo que sucedió en el caso de estudio para identificar el momento en el cual se presenta el detonante.

### **6.3.1 Detonante: La dinámica del proceso político y la organización de las fuerzas políticas**

En las elecciones intermedias para la elección de autoridades seccionales de mayo del año 2000, a nivel de país se eligieron 215 alcaldes, 22 prefectos, 880 concejales y 89 consejeros (Diario El Universo 2004). En el caso del MDMQ se eligió un Alcalde y 8 Concejales cantonales, el poder de las autoridades estuvo distribuido entre tres partidos políticos: Izquierda Democrática, Democracia Popular y Movimiento Popular Democrático – Partido Socialista – Frente Amplio – Pachakutik. El Gral. Paco Moncayo, del partido Izquierda Democrática, fue nombrado Alcalde del DMQ y es a partir de este primer periodo de su mandato, ejercido desde el 10 de agosto del 2000 (Tribunal Supremo Electoral 2000), que el mecanismo causal es analizado.

Cuando un mecanismo es operacionalizado y se han definido los empíricos observables, es necesario identificar la evidencia empírica en el caso de estudio entendiéndolo como las huellas que el mecanismo ha producido y que son observables en el proceso. De igual manera, se puede dar el caso en que la evidencia no sea observable directamente y en dicho caso se deben identificar las implicaciones observables que pudieran haber dejado.

#### OID Nuevos funcionarios ocupan puestos de decisión en el gobierno

En el año 2000 en las elecciones seccionales 8 concejales cantonales fueron electos. Por parte del partido Izquierda Democrática los Concejales fueron Andrés Vallejo, Alfredo Vera, Wilma Andrade, Margarita Carranco y José Bungacho. Por el partido Democracia Popular fueron electos Luz Elena Coloma y Mauricio Pinto. María Eugenia Lima fue electa por parte de la alianza del Movimiento Popular Democrático, Partido Socialista, Frente Amplio y Pachakutik.

Mediante Ordenanza 001 del 9 de enero del 2001 y, en seguimiento a lo establecido en el documento Plan Siglo XXI, en el que se estableció como estrategia principal de la nueva administración la reingeniería de la Administración Municipal y dando seguimiento a la Ordenanza 041 del 17 de noviembre del 2000 en la que se incorporaron nuevos ramos a la Administración Municipal se definió una nueva estructura orgánica funcional. El Ingeniero Fausto Peñafiel fue designado como Director Metropolitano de Medio Ambiente (DMMA) y el Economista Mauricio Valencia Director de la Asesoría de la Agencia de Cooperación Externa. Dando seguimiento a este proceso, el 31 de enero del 2001, mediante resolución

A019 se estructuraron las unidades y dependencias del MDMQ y se establecieron sus principales funciones.

Los documentos de planificación que se prepararon para el inicio de la gestión de la Alcaldía de Moncayo fueron elaborados por un equipo de profesionales con conocimiento temático, así para los temas ambientales Esperanza Martínez, profesional con amplia experiencia de trabajo en organismos ambientales.

Mediante Resolución Administrativa en el año 2001 se empezó un proceso de desconcentración del personal y recursos entre las Direcciones del Municipio hacia las Administraciones Zonales, tomando como un referente a la Dirección de Parques y Jardines de la Empresa Municipal de Obras Públicas, que fue trasladada a las Administraciones Zonales (Resolución Administrativa 0051 del 21 de junio del 2001). En el 2001 mediante acuerdo 289 (agosto del 2001) se creó la Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito (CORPAIRE) y la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico (REMMAQ) los cuales se constituyeron en un referente para el país. Quito es una de las cuatro ciudades en el Ecuador que tienen información documentada sobre la calidad del aire y de estas, sólo Quito posee una red automatizadas de monitoreo atmosférico.

Mediante resolución 066 (27 de julio del 2001) se creó el Consejo Metropolitano de Medio Ambiente, como ente responsable de cumplir e implementar el Plan Maestro de Gestión Ambiental. El Consejo estaba conformado por el Alcalde, el Concejal Presidente de la Comisión de medio ambiente, el Director de Medio Ambiente, el Ministro de Medio Ambiente, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Turismo, el Presidente del CEDENMA y un representante de las Cámaras de Industriales, Pequeña Industria y Comercio de Pichincha (art.3).

En el 2001 se creó la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Metropolitano<sup>74</sup> así como la Corporación de Salud Ambiental “Vida para Quito”, estos gestionaba el porcentaje de

---

<sup>74</sup> En el año 1997 mediante Ordenanza Municipal 1, del Registro Oficial 226 (31 de diciembre de 1997) se estableció la Comisión Permanente de Medio Ambiente y Riesgos Naturales dentro del eje Territorial pero no es hasta el 27 de julio del 2001, mediante resolución 0077 que se creó el Consejo Metropolitano de Medio Ambiente

impuesto a la renta en beneficio del ambiente y las acciones eran financiadas con recursos municipales de la DMA así como lo que se recaudaba en la revisión vehicular (R. Vallejo 2009, 108). Mediante resolución 017 (julio del 2001) se definió la nueva estructura orgánica del municipio estableciendo cinco entidades relevantes: Dirección General de Gestión del Desarrollo, Coordinación Territorial, Administración General, Asesorías y Empresas, de estas las tres primeras instancias eran las que debían definir las políticas generales que debían implementarse a nivel de las administraciones zonales y de las empresas municipales. Adicionalmente, se estableció que la Dirección General de Gestión del Desarrollo estaría a cargo de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente, pero esta era la responsable de establecer sus propios programas y proyectos.

La relevancia que fue tomando la Dirección de Medio Ambiente, así como de los funcionarios que se vinculan con la temática respondía a la estructura organización impulsada por el Alcalde. El Alcalde entrante, Paco Moncayo, tenía una sensibilidad manifiesta por lo temas ambientales pues desde su proceso de formación militar había recibido varias capacitaciones donde le habían explicado la vinculación que existía entre el tema de deforestación y los riesgos de deslizamientos por lo que conocía la importancia de promover el cuidado ambiental (Moncayo 2018). Dada la formación que había recibido el Alcalde en geopolítica y geoestrategia, consideraba como prioritario el atender el manejo de riesgos en especial la atención del tema de terremotos y erupciones volcánicas. Por ello, la manera más sencilla de motivar a la autoridad con el concepto de cambio climático fue entenderlo a partir de la vulnerabilidad y de los riesgos (Moncayo 2017). Moncayo refiere que uno de los temas en los que más se había enfatizado en la época en la Rodríguez era presidente del país, y él realizaba el servicio militar, se realizaron campañas de reforestación en el marco del Plan Nacional de Forestación y en el que, los soldados de los cuarteles realizaron grandes campañas para recuperar laderas y quebradas (Moncayo 2017).

Aunque el tema de cambio climático no fue incluido ni en el plan de gobierno de la candidatura ni en los primeros documentos que fueron producidos por este gobierno, habían personas con un perfil y experiencia que fueron involucrados para trabajar en la temática ambiental en la ciudad. Así, profesionales con conocimiento temático fueron involucrados en las diferentes dependencias. A cargo de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente estuvo la Ing. Marta Galarza y en el Proyecto Recursos Naturales fueron ubicados los Ing. Marcelo Rodríguez, Ing. Francisco González, Ing. Marco Chungandro (Moncayo 2017).

Esto ha permitido reconocer al MDMQ como el gobierno seccional con más competencias asumidas durante la primera década del nuevo milenio a pesar de que muchas de estas fueron trasladadas sin presupuesto y tuvieron que asumir las competencias ambientales.

Aunque en el año 2001 se emitió el Reglamento a la Ley de descentralización pocos fueron los municipios que solicitaron competencias. Vallejo (2009, 129) establece que en el proceso de descentralización del país se pueden evidenciar tres estilos de implementación en la ciudad: “la reivindicación de los recursos pertenecientes a la ciudad (Paz), la necesidad de garantizar la prestación de los servicios de calidad (Mahuad) y el aceptar competencias como responsabilidades correspondientes al gobierno local (Moncayo) a partir de los cuales se ha concretado la incorporación de diez ámbitos de nuevas competencias en la gestión municipal”. Según un informe del CONCOPE realizado en el 2004, el 31,5% de las competencias solicitadas por los gobiernos seccionales fueron las ambientales. Quito fue uno de los municipios que solicitó dichas competencias reflejando así su liderazgo en la temática.

En el año 2002 se creó la Comisión de Medio Ambiente, Riesgos Naturales e Higiene según ordenanza 0073 publicada en el Registro Oficial 695 del 31 de octubre del 2002. En el mismo año la DMA empezó el proceso de descentralización de ciertas actividades y responsabilidades a las Administraciones Zonales a las cuales según el orgánico funcional se les otorgó la potestad de ejecutar proyectos ambientales, lo que motivó la contratación de funcionarios especializados en las diferentes administraciones zonales (Suarez 2018).

#### O2D Se presentan planes de trabajo donde se evidencia la importancia de la temática ambiental para la nueva administración

El documento guía del trabajo al inicio de la Administración de Paco Moncayo fue el Plan General de Desarrollo Territorial (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2000) en el que participaron en su construcción delegados de las diferentes áreas del gobierno local, de las administraciones zonales (Administración de Tumbaco; Los Chillos; Norte) así como funcionarios de la EMAAP-Q, EMOP, Dirección de Medio Ambiente y del Proyecto Recursos Naturales. No obstante, el documento refiere a temas ambientales, pero no específicamente en cambio climático.

Aunque la DMMA del Municipio de Quito fue creada en 1994, es en la administración de Paco Moncayo (2000-2009) en la que se consolida la gestión ambiental con la formulación del Plan Maestro de Gestión Ambiental (PMGA)<sup>75</sup> en el año 2000 (Barragán 2018) y su actualización mediante Resolución A0079 del 16 de agosto del 2004.

En el año 2000 se presenta el Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020 el cual fue elaborado entre enero de 1998 y julio del 2000 como un documento que permitía preparar la candidatura de Paco Moncayo. Aunque en el documento se reconoce la importancia del abordaje ambiental, no se explicita la necesidad de atender al cambio climático. No obstante, los factores vinculados a este fueron discutidos por quienes elaboraron el documento pues su preocupación si residía en promover un ambiente saludable y sustentable. En el marco de ello se reconoce la importancia de mirar a la ciudad desde un enfoque ecológico en el que se promuevan patrones de producción y consumo amigables y se busque restablecer la cobertura vegetal, así como recuperar el borde de quebradas por la vulnerabilidad que ello implica para la sociedad.

A nivel de planificación Diego Carrión Mena, quien era Secretario de Desarrollo Territorial, fue la persona que coordinaba las acciones y definía los procesos que se darían en toda la institución, se debe mencionar también a René Vallejo Aguirre, Director Metropolitano de Planificación Territorial y Servicios Públicos quien también tuvo incidencia en las acciones planificadas e implementadas pues fue la persona que colaboró con la elaboración de los planes de gobierno de la Alcaldía para el periodo 2000-2004 y 2004 -2008.

En el 2003 se emitió la Ordenanza 094 que establecía la obligatoriedad de realizar una evaluación del impacto ambiental en todas las obras y proyectos que pudieran causar directa o indirectamente afectación al ambiente y se empezaron a regular las emisiones de contaminantes a través del Sistema de Revisión Vehicular para lo cual se instalaron 6 centros y 20 puntos de revisión vehicular. Esto permitió consolidar un marco legal para la prevención y control de contaminación ambiental en el DMQ (Vallejo, 2009).

---

<sup>75</sup> Posteriormente, se generó una nueva versión revisada y actualizada del Plan para el periodo 2004-2010, donde se incluyeron las estrategias, los objetivos y las metas de mejoramiento de la calidad ambiental y se aclararon las directrices para operativizarlas.

En el 2004 (Resolución del 16 de agosto del 2007) se aprobó el Plan Maestro de Gestión Ambiental 2004-2010 para que sea aplicado por la Dirección General de Gestión y Desarrollo, así como por la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente.

### O3D Designación de una estructura orgánica que aporta el trabajo en cambio climático

Se podría establecer que la consolidación del reconocimiento del Municipio como autoridad ambiental local se dio cuando el 6 de diciembre del 2004, a través de la publicación de la Resolución Ministerial No. 130, se concretó el traspaso de competencias desde el MAE al Municipio de Quito y recibió la acreditación ante el Sistema Único de Manejo Ambiental de ser la AAAR dentro de su jurisdicción. Ese mismo año se actualizó el PMAG y se incluyeron objetivos ambientales a corto plazo de planificación y gestión ambiental además se definieron planes de manejo de Calidad de Agua; Calidad de Aire; Gestión de Biodiversidad; Manejo Integral de Recurso Suelo; Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos; Gestión de Residuos de Uso Peligroso.

En el año 2005 (resolución 0075 del 2 de agosto del 2005) el Alcalde decidió crear el Gabinete Asesor que apoyaría la toma de decisiones del Alcalde. En el marco de ello se crea la Secretaria de Desarrollo Territorial en el marco de ella se incluye la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente. A esta se le asigna la coordinación de proyectos vinculados con agua potable, alcantarillado, aseo, obras públicas, transporte, desarrollo urbano, así como la coordinación de las corporaciones de salud ambiental para mejorar la calidad del aire y el fondo de salvamento

### **6.3.2 Corriente de los problemas: El cambio climático es reconocido como un problema público en Quito**

#### O1E1: Emprendedor de la política emplea información para evidenciar la presencia de cambio climático a nivel local

En la base DESINVENTAR<sup>76</sup> se puede acceder a la información de prensa sobre los desastres que entre 1970 y el 2006 se han producido en América Latina, en esta base la información que se presenta está clasificada por provincia y cantón y es registrada a partir de los periódicos de mayor tiraje y de los reportes de las Juntas Provinciales de Defensa Civil (Ministerio del Ambiente del Ecuador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2009) por lo que este

---

<sup>76</sup> <http://www.desinventar.org>

se convierte en una base de datos que permite evidenciar la situación de la ciudad en las últimas décadas.

La información que en Quito se iba generando permitió desarrollar posteriormente el Índice Quiteño de Calidad del Aire (IQCA) así como estructurar el Plan de Manejo de Calidad del Aire del DMQ 2005 – 2007 el cual se concentró en la Gestión Ambiental Pública y Participación Social (GPS), la Vigilancia de Calidad del Aire (VCA) y en Medidas Técnicas para la Reducción de Emisiones (MTR).

En la Primera Comunicación Nacional de Cambio Climático (MAE 2001), se presentó información sobre Quito, lo cual revela el interés que ya existía en estudiar el tema a nivel de dicha ciudad. Sobre la base de información de 14 estaciones meteorológicas, se pudo confirmar la tendencia creciente del cambio de temperatura y precipitación en las principales ciudades del país. Los datos de Quito evidenciaron que la ciudad estaba entre aquellas en las que la temperatura media más variaría, así como una en la que menos variaría la precipitación. De igual manera, según un estudio realizado por el IRD se pudo evidenciar un retroceso de los glaciares, proceso que se había intensificado a partir de la década de los ochenta. Dado que uno de los glaciares estudiados fue el del Antisana los resultados determinaron la importancia de atender este problema por el riesgo que implicaba para el abastecimiento de agua potable para Quito (MAE 2001, 31). Estos indicadores podrían haber levantado una alerta para que el Municipio decida considerar los riesgos que el territorio tendría que enfrentar en el marco de cambio climático.

O2E1: Existencia de un evento focal que el emprendedor de la política utiliza para incidir en el reconocimiento del cambio climático como un problema público

El 5 de agosto del 2004 mediante Ordenanza 3531 se presentó el Plan Equinoccio 21 que presentaba una hoja de ruta de planificación del trabajo de la ciudad hacia el 2025 considerando como elemento clave lograr el desarrollo humano sustentable. En Agosto del 2004 se presentó el documento Plan Equinoccio 21 el cual fue producto de un proyecto de planificación en el que se proyectaba a la ciudad hacia el año 2025 (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2004).

Paralelamente mediante resolución 077 del 6 de Agosto se presentaron las Políticas Ambientales con la finalidad de alcanzar los objetivos de gestión ambiental para el desarrollo

sustentable considerando 4 ejes estratégicos: a) institucionalidad de la gestión ambiental; b) gestión de la calidad ambiental; c) gestión ambiental del capital natural; y d) gestión ambiental socialmente justa (MDMQ 2009, 26).

En agosto del 2004 (Resolución 0077 del 6 de agosto del 2004) el Municipio, a través de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente en busca de desarrollar la gestión ambiental para promover un modelo de desarrollo sustentable declararon sus políticas ambientales considerando como ejes estratégicos la institucionalidad de la gestión ambiental, la gestión de la calidad ambiental, la gestión ambiental del capital natural y la gestión ambiental socialmente justa y económicamente sustentable. A través del fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión ambiental se determina la necesidad de que la Dirección de Medio Ambiente sea reconocida como Autoridad Ambiental rectora de la política ambiental del DMQ y para ello se evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad técnica del personal que trabaja en el municipio así como modernizar y afianzar el proceso de desconcentración y descentralización en temas ambientales.

Adicionalmente, se establece que para una adecuada gestión de la calidad ambiental es necesario organizar un sistema integrado de información que permita orientar y redefinir estrategias de prevención y control ambiental, así como implementar mecanismos de sistematización y de difusión de la información ambiental. En el documento resalta la visión que se tiene sobre el capital natural haciendo énfasis en manejar inventarios de los recursos naturales, así como normar y regular los servicios ambientales y la necesidad de tener calidad ambiental. Un aspecto importante es que el documento reconoce que para una adecuada gestión ambiental se requiere la “cooperación nacional e internacional efectiva en función de necesidades de la DMMA [...] Promover el apoyo de Organismos Nacionales e Internacionales en los proyectos de manejo ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito” (art. 5).

El 27 de diciembre del año 2004 se creó la Comisión de Medio Ambiente y Riesgos Naturales del Concejo Metropolitano según ordenanza 140. En este se definió como funciones de la Comisión el “recomendar medidas y promover ordenanzas que reduzcan el impacto de los riesgos naturales y regulen toda actividad que sea pernicioso para el medio ambiente o la salud humana, y proponer al Concejo medidas para evitar o mitigar procesos de deterioro ambiental y los impactos en los habitantes del Distrito (...) [así como] estudiar y coordinar

acciones con otros organismos para que la población se capacite para enfrentar los riesgos naturales en forma eficiente” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2004). En este documento se puede evidenciar la necesidad que se visualizaba en el Municipio por atender el tema, aunque no vinculado explícitamente al cambio climático.

Mediante resolución (Resolución 0084 del 22 de octubre del 2003) se modificó la estructura orgánica de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente y se eliminaron las Unidades de Proyectos y de Planificación y Gestión del Ambiente. En su lugar se crearon las Unidades de Planificación, Gestión de la calidad ambiental e investigación y la de Control analítico, así se redefinieron las funciones y responsabilidades para los temas ambientales en las Administraciones zonales y sus Coordinaciones de Medio Ambiente.

El establecimiento del marco legal para el control ambiental así como la consolidación de la autoridad local ambiental se dio a través de la Ordenanza 094 (septiembre 2003), Ordenanza 3120 (diciembre del 2004), Ordenanza 146 (agosto del 2005), Ordenanza 213 (septiembre del 2007) que estructuran el marco legal sobre la prevención y control ambiental y define como autoridad local ambiental a la Dirección Metropolitana de Ambiente (DMA) la cual tenía bajo su responsabilidad la definición, ejecución, seguimiento y monitoreo de políticas, estrategias y directrices ambientales; controlar el cumplimiento de la normativa ambiental local así como generar reportes de resultados (PNUMA y Flacso Ecuador, 2011).

#### O3E1: Emprendedor de la política acude a medios de comunicación que refieren noticias sobre la problemática de cambio climático en el gobierno local

En los medios de comunicación locales son limitadas los espacios en los que el tema es abordado. Sin embargo, las noticias refieren eventos vinculados con los riesgos y eventos que se producen. En un sondeo de los principales medios de comunicación de la ciudad, especialmente el Diario El Comercio, en el año 2003 se pudo evidenciar la existencia de 69 artículos de prensa publicados sobre la situación de cambio climático en la ciudad de Quito y de 58 en el año 2004. Se debe establecer que de forma paralela se han ido produciendo desastres naturales y eventos que han permitido la corriente de los problemas siga posicionándose y fortaleciéndose.

El Municipio opta por preparar información desde su Unidad de Comunicación y con el apoyo de la Secretaría de Ambiente sobre temas que requerían ser socializados con la

comunidad. En el año 2005 la Secretaría de Ambiente lanzó el documento “Pequeños esfuerzos generan grandes cambios” en el cual se buscó generar conciencia ciudadana a través de la participación activa de niños que explicaban conceptos de cambio climático y vulnerabilidad en las ciudades. El video fue difundido por redes oficiales y medios de comunicación locales.

Aunque el Alcalde no demuestra protagonismo para el abordaje del tema comunicacional, se reconoce la importancia que la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio ejerció en ese proceso pues ubicó espacios internacionales en los cuales el Alcalde presentó información con respecto al accionar de la ciudad así como los principales problemas ambientales que debía enfrentar (Moncayo 2018). La cobertura mediática se realizó a nivel de medios internacionales y cuando los eventos eran de relevancia eran recogidos por medios locales (Mora 2018). Según los medios de comunicación analizados el Alcalde participó en entrevistas en el marco de estos espacios. La oficina de relaciones internacionales es uno de los elementos institucionales que mayor solidez le daba al trabajo de la Alcaldía pues es reconocida por los más de 20 años de trabajo con personal especializado (Enríquez 2019).

### **6.3.3 Corriente de las soluciones: Se busca apoyo para definir las medidas locales que permiten atender el cambio climático**

#### O1E2: Emprendedor de política consigue recursos para trabajar en cambio climático

Los recursos a los que el Municipio accedió son de tipo financiero, normativo y humano. En el año 2004 se produjo un proceso electoral en el que se reeligió al Alcalde Moncayo para un periodo de 4 años quien ratificó en un inicio a las autoridades de las Secretarías (Moncayo 2018). Un año después, mediante Ordenanza 146, se realizó la unificación de la normativa ambiental y adicionalmente se creó el Fondo Ambiental. En el año 2006 mediante Ordenanza 194, el Concejo Metropolitano definió una nueva estructura organizativa con 4 ejes en el marco de los cuales la Comisión de Ambiente y Protección del Ecosistema fue ubicada en el Eje Territorial. Un hito que debe resaltarse de este año fue la publicación del Plan Maestro de Gestión Ambiental DMQ mediante resolución A 079 (16 de Agosto) el cual contenía los “objetivos ambientales y las estrategias a ser usadas por los actores involucrados en la gestión ambiental; además de las acciones y las actividades concretas para reducir y prevenir la degradación del medio ambiente, organizadas por prioridad de intervención” (MDMQ 2009, 26).

En el 2007, como parte del modelo de gestión integrada de recursos hídricos se creó la Asamblea de la cuenca alta de Guayllabamba y el Comité de Seguimiento y Evaluación del Plan de Manejo de Calidad de Agua. Adicionalmente, en el 2007, se publicaron las Guías de Buenas Prácticas Ambientales (GPA) que contiene los lineamientos básicos ambientales a ser implementados por los diferentes sectores productivos.

Mediante Ordenanza (Ordenanza 213, 2007) se establece la prevención y control del medio ambiente a nivel de la gestión de residuos domésticos, comerciales, industriales, biológicos y potencialmente peligrosos; contaminación acústica; contaminación vehicular así como la necesidad de realizar evaluaciones de Impacto Ambiental; establecer un Sistema de Auditorías Ambientales y Guías de Prácticas Ambientales; y, la protección de las cuencas hidrológicas y de patrimonio natural y áreas naturales protegidas del DMQ.

El 2 de septiembre del año 2007 se crea el Consejo Metropolitano Ambiental, como ente responsable de velar por el cumplimiento e implementación de la Estrategia Quiteña al Cambio Climático (resolución 0017 del 29 de enero del 2009).

El 3 de septiembre del año 2007 se realizó la Resolución A0081 en la que se presentó la Reforma al Consejo Metropolitano Ambiental y se lo nombró responsable de velar por el cumplimiento de las Políticas Ambientales y del Plan Maestro de Gestión Ambiental 2004-2010. Adicionalmente, debía encargarse de un proceso de rendición de cuentas al Concejo Metropolitano de Quito.

Mediante Resolución 0076 (Resolución 0076 del 12 de diciembre del 2007) deciden adecuar la estructura orgánica del MDMQ y en ejercicio de sus atribuciones el Alcalde establece tres niveles: político y de decisión; asesor y de gestión corporativa; y, de gestión y operación. En el nivel asesor y de gestión corporativa se ubicó a la Asesoría en asuntos internacionales y a nivel de gestión debajo de la Secretaria de Desarrollo Territorial se ubicó a la Dirección Metropolitana Ambiental, la cual debía hacerse cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), la Corporación de Salud Ambiental de Quito, la Corporación de centros de revisión y control vehicular (CORPAIRE). Estas instancias al ubicarse en el nivel de asesoría y gestión pudieron aunar esfuerzos para posicionarse en espacios internacionales.

Con el cambio de Alcalde en el año 2009, y la posesión de Augusto Barrera, se promovió una nueva estructura administrativa en la cual la Secretaría de Ambiente intervendría en la gestión del suelo, residuos sólidos, residuos industriales peligrosos, biodiversidad, calidad del aire y agua. Se planteó el Plan Maestro de movilidad: 2009-2025 para mejorar la calidad del aire en Quito a través de la interconexión de proyectos de transporte público, transporte comercial, movilidad peatonal, movilidad en bicicleta y transporte de bienes y mercaderías; la continuación del Programa Descontaminación de los Ríos de Quito en procura del manejo integral de los residuos líquidos así como la evaluación de la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales; la continuación del Proyecto Ríos Orientales a fin de abastecer de agua potable a la mayoría del DMQ desde el año 2015 hasta el 2050; implementación de sistema de tarifas diferenciadas en el uso del agua y la promoción de un subsidio solidario cruzado; definición de Políticas y estrategia del Patrimonio Natural del DMQ 2009-2015 que promueven un manejo sustentable de los recursos naturales y la conservación del Patrimonio Natural; el Programa “Regula tu barrio” que buscaba regularizar y legalizar barrios e identificar terrenos públicos en los que se podrían reubicar a las familias que vivían en zonas de riesgo o de protección ecológica (PNUMA, FLACSO 2011).

En octubre del año 2009 se publicó la Estrategia Quiteña al Cambio Climático, documento en el que no sólo resaltó la participación de la Secretaria de Ambiente sino que fue el primer documento producido por la Unidad de Cambio Climático, recientemente creada ese año (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2009).

#### O2E2: Emprendedor de la política consigue la asesoría de equipo técnico especializado para trabajar en cambio climático

Parte importante de que la temática de cambio climático sea asumida a nivel institucional es contar con un área especializada que se encargue del abordaje de la temática. A fines del periodo de gobierno de Paco Moncayo, el último día del ejercicio de sus funciones, el 28 de enero del 2009, se decidió crear mediante resolución 0017 la Unidad de Cambio Climático, dependiente de la Dirección Metropolitana Ambiental, como entidad responsable del proceso de implementación de la Estrategia Quiteña al Cambio Climático (Secretaria General del Concejo Metropolitano 2009). (resolución 0017 del 28 de enero del 2009).

A esta Unidad se incorporó personal que, hasta la fecha sigue vinculada con esta dependencia, lo que ha permitido ir fortaleciendo sus capacidades técnicas, así como garantizar que la

institución siempre cuente con un referente técnico que pueda informar a las nuevas autoridades sobre los procesos y avances que se ha tenido en la temática. Este es el caso de Diego Enríquez quien actualmente dirige la Unidad de Cambio Climático y que se incorporó a la institución en marzo del 2009 como parte del equipo de la Unidad. El equipo que se vinculó con la Unidad tenía poco conocimiento temático pues el esfuerzo de generar capacidades se había centrado más en lo nacional que en lo regional y local y por ello, a partir de la creación de la dependencia el equipo empezó un proceso de aprendizaje (Enríquez 2019).

Entre el 14 y 16 de abril del 2010 la Secretaria de Ambiente de Quito fue invitada a participar en el Primer Simposio Internacional sobre Cambio Climático organizado en la Universidad de Cuenca en el cual el trabajo del Municipio fue ampliamente reconocido y se lo consideró como un referente para hacer frente a las consecuencias que el cambio climático producía (Cuenca 2010). A partir de este espacio se profundiza el intercambio con gobiernos locales y cooperantes. El interés de ir vinculando a otras instituciones así como a otros sectores y en especial de involucrar ciudadanos es lo que ha ido determinando la voluntad política de atender el cambio climático (Enríquez 2019).

En el año 2011 con el apoyo del Programas de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) conjuntamente con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se publicó el documento ECCO del Distrito Metropolitano de Quito, perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano. En este documento participaron diversas instituciones tales como ECOCIENCIA, Hospital Eugenio Espejo, Institut de Recherche pour le Développement, Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, Instituto Nacional de Riego, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y Natura Inc. Estas instituciones aportaron con información especializada para construir el capítulo 5 del documento denominado “Cambio Climático y amenazas hidrometeorológicas” en el cual se definieron las causas del cambio climático así como las presiones e impactos que de este se derivan así como los desafíos que este representaba para el MDMQ (PNUMA, FLACSO 2011).

El 3 de junio del 2011 las Autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador firmaron el Pacto Climático de Quito (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011).

En septiembre del 2011, el Alcalde Augusto Barrera presentó el documento en el que se había realizado el cálculo de la Huella Ecológica de Quito, para lo cual recibió el apoyo técnico del Global Footprint Network, entidad internacional que definió la metodología para el cálculo. El espíritu de este documento fue el de evaluar los patrones de consumo y la producción responsable definiendo además que “la implementación cotidiana de buenas prácticas ambientales nos permitirá hacer frente a la problemática ambiental local, contribuyendo también a la solución de problemas globales como el cambio climático” (Secretaría de Ambiente 2011, 6).

En el año 2011, la Secretaría de Ambiente presentó el Inventario de emisiones de GEI en el que se presentaba los datos para los años 2003 y 2007 con la metodología del IPCC. Se establecieron como sectores para la medición el de energía; procesos industriales; agricultura desechos; y, uso del suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS). Para esto se obtuvo asesoría especializada del IPCC quienes apoyaron con la metodología así como consultas específicas de los libros de trabajo metodológicos (Mora 2018). En el documento se estableció que el gas directo de mayor emisión era el óxido nitroso, seguido por el dióxido de carbono y que el metano se convirtió en el gas de mayor incremento durante el periodo 2003-2007 (Cáceres y Cáceres 2011).

Entre el 19 y 21 de noviembre del año 2012, el Alcalde de la Ciudad Augusto Barrera participó en Diálogo entre los Alcaldes, en el Panel Perspectiva Global en el marco de la Cumbre de Autoridades. En este evento participó junto a los alcaldes de Jamaica (Kingston), León (México), Ciudad de México (México), Buenos Aires (Argentina), Lima (Perú) (Alcaldía Mayor de Bogotá 2012).

### O3E2: El emprendedor de la política firma convenios con redes y grupos de especialistas temáticos para trabajar en cambio climático

En el 2004 cuando se creó la UCGL se estableció la representación para América Latina y El Caribe es la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la cual “tiene sus raíces en lo que fue el Capítulo

Latinoamericano de la Unión Internacional de Administradores Locales, IULA [...] [y] se fundó el 17 de noviembre de 1981 con sede en la ciudad de Quito, República del Ecuador” (FLACMA, 2015 en Barrionuevo 2016, 46).

En el año 2007, Paco Moncayo fue elegido y reelegido para la co-presidencia de UCGL la reelección fue por votación unánime y “es especialmente notable pues solo fueron reelegidos el Gral. Paco Moncayo, Alcaldía de Quito y el Alcalde de París, señor Bertrand Delanoé” (resolución 109 del 31 de octubre del 2007). Durante su nombramiento, Moncayo resaltó que los retos a los que se enfrentan las autoridades locales, son especialmente “la promoción de la paz y la lucha contra el cambio climático” (Ecuador inmediato 2007).

En octubre del 2007, Paco Moncayo recibió el Premio América a la Excelencia en el Servicio Público, “otorgado por la Secretaria de Desarrollo Integral (SEDI) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Internacional de Formación de Autoridades Locales (CIFAL) del Instituto de Naciones Unidas para la Formación e Investigación (UNITAR), en colaboración con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Instituto Internacional Metrópolis y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)” (resolución 109 del 31 de octubre del 2007).

Se puede establecer la adscripción del Municipio y de sus Alcaldes a espacios internacionales empezó con la Alcaldía de Paco Moncayo puesto que él fue elegido en dos ocasiones como co-Presidente Mundial de la UCGL, Presidente de la Comisión de las Naciones Unidas para las Autoridades Locales (UNCLA) y que fue ratificado mediante resolución por la importancia que esto tenía para Quito por el reconocimiento a nivel global del éxito de su gestión y liderazgo (resolución 109 del 31 de octubre del 2007). Augusto Barrera también fue nombrado presidente del ICLEI.

La Constitución del 2008 produjo la necesidad de realizar cambios a nivel del municipio para coordinar el trabajo interinstitucional en las diferentes escalas territoriales. El reconocimiento de la necesidad de canalizar esfuerzos para atender el cambio climático como una responsabilidad de la Alcaldía de Quito se da en enero del 2009. Esto se realizó para dar cumplimiento a la Ley de Gestión Ambiental en la cual, en su artículo 13 determinaba la obligación de que los municipios sean quienes dictaminen las políticas ambientales seccionales en el marco de la Constitución y para dar cumplimiento a lo estipulado en la

Constitución del año 2008, en la cual se señalaba que es necesario tomar medidas para mitigar el cambio climático, reducir las emisiones de GEI así como proteger a la población de los riesgos que de este se pueden derivar (art. 414) (resolución 0017 del 29 de enero del 2009).

El 21 de noviembre del 2010, la ciudad de Quito, junto a Cuenca y al Gobierno Provincial de Pichincha adscribieron el compromiso “Pacto Ciudad de México” en el que se comprometieron a enfrentar el cambio climático desde lo local (Pacto Climático Global de Ciudades 2011). Un año después, Quito asumió el reto de replicar este proceso a nivel nacional para que los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador trabajaran de manera conjunta con los mismos compromisos que fueron asumidos previamente (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2011).

En el 2007 se lanzó la Hoja de Ruta Climática de los Gobiernos Locales el Municipio de Quito no participó en este proceso pues el Ecuador estuvo vinculado en las reuniones con una delegación nacional y no hubo presencia de gobiernos locales (Barrionuevo 2016, 46).

#### **6.3.4 Corriente de la política: se logra el apoyo político para que se atienda el cambio climático**

##### O1E3: Actores de diferentes entidades del gobierno local apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático

Como puede apreciarse en estos proyectos no era explícito el trabajo en cambio climático y es por ello que la Política Quiteña al Cambio Climático, validada y publicada en octubre del 2009, es considerado un hito en el trabajo en la temática. En este se definieron políticas integrales y transversales de adaptación y mitigación al cambio climático a través de instrumentos ambientales y económicos concertados. La Unidad de Cambio Climático y la Secretaría del Ambiente, implementadores de la Política, propusieron 3 líneas de trabajo para desarrollar la política pública ante el cambio climático: a) generación de información ante amenazas medio ambientales; b) promoción de la participación social; y, c) creación de planes y medidas.

En el año 2009 se creó el Observatorio Ambiental del DMQ que buscaba fomentar la participación activa de la sociedad civil y ejercer una contraloría social para el mejoramiento la gestión ambiental local (PNUMA, FLACSO 2011, 27). En noviembre del mismo año,

Quito se hizo signatario del Grupo de Negociación del Clima de la UCGL y se unió al Pacto de la Ciudad de México.

En el año 2010, Quito se comprometió a reportar y tomar acciones en el Registro cCCn y se publicó la Agenda Ambiental Distrito Metropolitano de Quito 2011-2016 se establece, entre otros temas, la necesidad de prepararse y responder oportunamente al cambio climático. En el marco de ello se definieron 4 ejes estratégicos: a) cuidado y manejo sustentable de la riqueza natural del DMQ; b) preparación y respuesta oportuna al cambio climático; c) consumo y producción responsable con el medio ambiente y la sociedad; y, d) participación activa en la construcción de un Quito verde y limpio.

La ENCC 2012-2025 publicada en julio 2010 reconoció los distintos niveles de gestión necesarios para afrontar los desafíos del cambio climático, así como la necesidad de que las instituciones con competencias a nivel subnacional apoyen la implementación de las políticas, medidas y acciones sobre cambio climático. Refiriendo los riesgos que el cambio climático puede producir para la población que habita en zonas urbanas así como la necesidad de que reduzcan las emisiones de GEI, el documento estableció que la implementación de medidas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como las acciones complementarias necesarias para su implementación debían ser ejecutadas especialmente a nivel local, respetando los distintos niveles de gestión territorial por los GADs y entidades desconcentradas, buscando el involucramiento del sector privado y de la sociedad civil en general (MAE 2012, 36).

La implementación de la ENCC establecía la necesidad de establecer procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno Central y los GADs, incluyendo los regímenes especiales, por la complementariedad requerida entre los distintos niveles de Gobierno en el territorio (MAE 2012, 72). En el mapeo de los actores realizado en la ENCC se reconoció a los GADs como actores directos de la gestión en los sectores de energía, suelo, silvicultura, agricultura, manejo de desechos sólidos y líquidos así como de las industrias y también los reconoció como actores del Plan Nacional de Adaptación (MAE 2012, 86-93).

La ENCC solicitaba a los GADs su aporte para contrarrestar y aumentar la capacidad para enfrentar al cambio climático a través de la incorporación de variables de cambio climático en

los Planes de Ordenamiento Territorial; la elaboración de Políticas de gestión de riesgos que identifiquen el incremento de las amenazas y vulnerabilidades por los efectos del cambio climático; el mejoramiento de la tecnología en la construcción de infraestructura y de vivienda; la planificación más sostenible de asentamientos; y, el respeto y cuidado del medio ambiente, manejando de manera eficiente los desechos sólidos, incentivando la agricultura urbana, impulsando las energías renovables y, reduciendo la huella ecológica de los habitantes (MAE 2012, 19).

Delegados de la Secretaría de Ambiente participaron en diferentes eventos para incidir en el reconocimiento del trabajo que la Dirección de Cambio Climático realizaba como por ejemplo la participación en la mesa redonda Ciudades y cambio climático: ¿cómo enfrentar este reto desde las políticas públicas? El evento fue realizado en la ciudad de Quito en agosto del 2014 y en este se presentó el avance que el DMQ ha tenido en el cálculo de la huella de ciudades de Quito pero también permitió evidenciar el liderazgo que la ciudad ha tenido en el ámbito de las políticas públicas (Suárez 2018).

### O2E3: Actores exógenos al gobierno apoyan la necesidad de trabajar en cambio climático a nivel del gobierno local

A nivel financiero el Municipio desde mediados del 2000 recibió el apoyo de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. Con el apoyo de la institución se empezó a investigar y generar información con respecto a la temática.

La institucionalidad ambiental en el Ecuador ha estado marcada por una fuerte carga de centralismo y relación vertical del Estado con la ciudadanía. Al no concebir que temas como salud, educación, ordenamiento territorial, energía, vialidad, gestión de riesgos, urbanismo o producción, podrían contener un eje ambiental, todas las instituciones del Estado central, de los gobiernos locales y el ámbito privado, han mantenido espacios desarticulados. A fin de superar la dispersión de competencias, la duplicidad de acciones y la falta de planificación, comunicación y acuerdos surgieron los procesos de descentralización.

El tema de cambio climático se fue posicionando en el territorio. La validación técnica de la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático se efectuó en talleres realizados en

Cuenca, Guayaquil y Quito en octubre del 2010. En estos espacios, delegados de diversas instituciones del sector público, así como representantes de los Gobiernos Provinciales de Pichincha, Guayas y de los Municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca participen activamente.

En la publicación *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Naciones Unidas 2010) se presentó información de la ciudad de Quito, en comparación con otras ciudades capitales sobre la calidad ambiental, aunque no se hace mención al tema de cambio climático se ofrece un panorama sobre la problemática ambiental y permitió informar sobre el trabajo que la ciudad había empezado a realizar en la temática.

De acuerdo a un estudio de percepción ciudadana realizado en el año 2011, con respecto a los problemas ambientales, la ciudadanía ubicó al cambio climático en quinto lugar de preocupación, con un 9% de percepción. El porcentaje es bajo pues en primer lugar ubican a la contaminación del aire (85%), manejo y disposición de basura (60%), ruido (15%) y pérdida del bosque (13%) sin embargo, el cambio climático se ha ubicado sobre la contaminación del agua (7%) y la extinción de especies de flora y fauna (6%) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Comisión de Ambiente, Secretaría de Ambiente 2012). No obstante, es importante reconocer que el tema ya era reconocido por la sociedad como algo que preocupaba.

El gobierno local recibe el apoyo de organismos internacionales para trabajar en la temática de cambio climático. En el año 2012 el MDMQ recibió el apoyo de organismos internacionales tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y ONU Habitat para realizar un estudio sobre inequidades urbanas a nivel de 27 ciudades del Ecuador. En este documento se evaluó la vulnerabilidad de la población de Quito y permitió contar con información para el evento de Habitat 3 que se desarrollaría en la ciudad (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina 2016).

En noviembre del año 2010, Quito adscribe el compromiso Pacto de la Ciudad de México para liderar la lucha frente al cambio climático como un compromiso latinoamericano. Esto dio paso para que en el año 2011, en el mes de junio, Quito se convierta en la sede de la Primera Cumbre Nacional de Autoridades “Pacto Climático de Quito” y que en este espacio se promuevan acciones que desde las ciudades apoyen a reducir las emisiones de GEI así

como incrementar su capacidad de resiliencia (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2012).

A partir de los compromisos firmados en el Pacto Climático Quito se realizaron diversos materiales comunicacionales para que el tema sea difundido y se logre el apoyo de la ciudadanía (Secretaría de Ambiente 2012). Sin embargo, aunque el material fue producido, no se realizó un seguimiento o evaluación del nivel de conocimiento o respaldo que la ciudadanía daba al tema así como tampoco se puede establecer que esto motivó a los quiteños a solicitar se trabajara en este tema en la ciudad (Mora 2018).

La nueva Constitución de la República ha permitido acelerar los procesos de modernización, reestructuración y desconcentración de las instituciones públicas del Estado estableciendo la necesidad de coordinar competencias entre el Estado central y los GADs (art. 280). A partir de la nueva carta constitucional, en el año 2010 se promulgó el COOTAD en el cual se estableció que la tutela sobre el ambiente se debía realizar a través de una gestión concurrente y subsidiaria de las competencias (Artículo 136 del COOTAD). Las atribuciones y competencias de los GADs provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales fueron plasmadas en el documento permitiendo así visibilizar la multidimensional de los temas ambientales así como la definición de que la descentralización ambiental dejaba de ser voluntaria, como lo era en el modelo de descentralización anterior, y pasaba a ser obligatoria (Barrionuevo 2016). El nuevo modelo de descentralización asignó al Estado como máxima autoridad sobre el medio ambiente a través de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) y a Quito se le confirió el nivel de región por ser un Distrito.

### O3E3: Apoyo del cuerpo legislativo para que se atienda el cambio climático en el gobierno local

En el año 2007 (Resolución 0081 de 3 de septiembre del 2007) se emitió la Resolución para la Reforma al Consejo Metropolitano Ambiental dada la necesidad de actualizar y modificar la determinación de responsabilidades, coordinación y participación en dependencias nacionales y municipales para desarrollar e implementar las Políticas Ambientales y el Plan Maestro de Gestión Ambiental (art.2). En esta resolución se establece que el Consejo estaría conformado por el Alcalde, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, Riesgos Naturales e Higiene del Concejo Metropolitano, el Secretario de Desarrollo Territorial, el Secretario de Desarrollo Social, el Secretario de Desarrollo Económico, Director Metropolitano de Medio Ambiente,

un representante de las Juntas Parroquiales del Distrito, un Representante de las Cámaras de la Producción, un Representante del CEDNMA y un representante del CONESUP (art. 4). Se establece en este documento que los principales temas que serían discutidos en la reunión de Consejo serían el Plan Bicentenario, Plan Maestro de Gestión Ambiental, Políticas Ambientales, la revisión de avance de los planes, proyectos y programas, propuestas ambientales presentadas al Consejo y por primera vez se explicita que en las reuniones se deberá debatir en el marco de la Estrategia Quiteña para enfrentar el cambio climático (art. 13), la cual estaba aún en preparación.

Durante el año 2007 empezó el proceso de preparación de la Estrategia Quiteña al Cambio Climático en el marco de la alcaldía de Paco Moncayo el cual fue revisado, socializado y validado durante los años 2008 y 2009. El pleno del Consejo aprobó la publicación de la Estrategia Quiteña de Adaptación al Cambio Climático en octubre del 2009 durante la Alcaldía de Augusto Barrera. Este documento se convirtió en el primer instrumento de planificación que explícitamente reconocía la necesidad de incluir el cambio climático en la planificación de las instituciones y trabajar interinstitucionalmente en la adaptación y mitigación del cambio climático (MDMQ 2009, 26). El documento priorizó la necesidad de planificar adecuadamente las acciones en el marco de cambio climático y permitió que el MDMQ se convierta “en el primer gobierno local en el ámbito nacional, y en uno de los pocos, entre los países en desarrollo, en iniciar un proceso para reducir las causas y los impactos de los cambios actuales y futuros en el sistema climático” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2009, 31).

La Estrategia Quiteña al Cambio Climático estableció cuatro ejes estratégicos. En el primero se determinó la necesidad de disponer de información para lograr una adecuada adaptación al cambio climático de manera que se encuentre más preparada para enfrentar los riesgos y eventos climáticos extremos. Como segundo eje se planteó la necesidad de usar tecnología y buenas prácticas ambientales para reducir las emisiones de GEI y procurar una mejora adaptación al cambio climático. El tercer eje se enfocó en promover la comunicación, educación y participación ciudadana en el marco de cambio climático y, finalmente, en el eje estratégico cuarto se planteó la necesidad de fortalecer la institucionalidad y capacidad del MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2009). Según se establece en dicho documento este se convirtió en “una muestra del compromiso del MDMQ ante sus ciudadanos y como un ejemplo a seguir por parte de otras comunidades [...] y se constituya

en un referente de gestión participativa e involucramiento ciudadano en la solución o disminución conjunta de los problemas ambientales derivados del Cambio Climático” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2009, 31).

El 31 de julio del 2009 se dio un proceso de reestructuración municipal en el que se eliminaron varios órganos de municipio y se creó la Secretaría de Ambiente a la cual se le otorgó las funciones de coordinación y supervisión programática del ramo de actividad producto de la delegación conferida por el Alcalde (resolución 002 del 6 de agosto del 2009).

El 1 de agosto del 2009, en la posesión del nuevo alcalde Augusto Barrera, se designaron también las autoridades del Concejo y por una sola moción que recibió el apoyo de los de los 15 miembros, se nombró a Jorge Albán como vicealcalde. Albán estudió Antropología y Filosofía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, realizó estudios es Desarrollo, Salud y Ambiente en el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES. Fue subsecretario de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas en 1998 y viceministro (e) en 2007; autor de varios textos especializados (El Comercio 2009). El perfil ambientalista del Vice Alcalde, sumado al hecho de que era del mismo partido político que el Alcalde electo permitió que se puedan coordinar de mejor manera las acciones pero también que se tenga más apertura para abordar los temas ambientales en la Administración (Enríquez 2019).

En marzo 2010 se contrató a Carolina Zambrano como Asesora en política ambiental y cambio climático quien ejerció el cargo desde marzo 2010 hasta abril del 2011. En este periodo aportó a la planificación estratégica y operativa de la Secretaria de Ambiente y promovió alianzas estratégicas para que la Secretaria negocie con proyectos de cooperación con la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Su contratación fue relevante pues ella había trabajado desde noviembre del 2009 hasta enero del 2010 en el Ministerio del Ambiente como Directora Nacional de Cambio Climático, Producción y Consumo Sustentable y posteriormente fue la cofundadora de la Subsecretaría de Cambio Climático. Durante su paso por la cartera de estado ella fue co-responsable de la creación de la Subsecretaría en el Ministerio, lo que permitió fortalecer la institucionalidad de cambio climático a nivel nacional pues no sólo implicó un cambio en el orgánico funcional sino también la asignación de un presupuesto superior en más de 20 veces al asignado previamente (Zambrano 2017). Durante

su estancia en el Ministerio coordinó proyectos GEF así como la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático, lideró el equipo negociador del país en las reuniones internacionales de cambio climático, fue punto focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y gestionó recursos de cooperación destinados a cambio climático (Zambrano 2017). La experiencia adquirida por ella en este proceso fue trasladada al MDMQ donde buscó incidir para que la planificación estratégica incorpore políticas, programas y acciones ambientales en favor del clima (Zambrano 2017).

En marzo del 2011 en cumplimiento al artículo 238 de la Constitución así como de los artículos 5, 338, 354 del COOTAD que refieren al proceso de descentralización y de los artículos I.64, I.65, I.66, I.67, I.68 del Código Municipal en el cual se establece que el Alcalde es quien debe establecer los órganos y dependencias necesarias para atender las necesidades del Municipio, deciden cambiar la estructura orgánica funcional que estuvo vigente desde el 31 de julio del 2009 (Resolución 0010 del 31 de marzo del 2011).

Cuando se produjo la contratación de Carolina Zambrano en mayo 2011, para que ocupe la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental, su vinculación permitió a fortalecer el equipo de trabajo de la Unidad (Enríquez 2019). Con la experiencia previamente adquirida como asesora de la Secretaría, impulsó y coordinó el trabajo de cuatro unidades, entre las cuales se encontraba la Unidad de Cambio Climático. Durante el ejercicio de su Dirección promovió el desarrollo del Plan de Acción Climático que permitió que la ciudad sea reconocida por ser una de las primeras en adoptar metas en adaptación y mitigación así como coordinó la I Cumbre Nacional de Autoridades Locales denominada “Pacto Climático de Quito” realizada entre el 1 y 5 de junio del 2011 en el cual, más de 150 autoridades se reunieron para buscar acciones a favor del clima, dando seguimiento a los compromisos y acuerdos del Pacto de la Ciudad de México firmado en noviembre del 2010 (Zambrano 2017). Esto permitió que la ciudad demuestre el liderazgo en el proceso no sólo a nivel de país sino a nivel de Latinoamérica.

Como resultado de la reunión y con el apoyo del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio realizaron la Reunión de Seguimiento Anual del Pacto Climático de Quito y prepararon el documento 10 Acciones Locales de Cambio Climático, presentado a mediados de noviembre del 2012 y en el cual se presentaron los principales avances de las acciones locales de cambio

climático de los gobiernos autónomos descentralizados vinculados con la iniciativa (Municipio de Distrito Metropolitano de Quito 2012).

En el año 2011, Quito presentó la Agenda Ambiental de Quito 2011-2016 en la cual se estableció como segunda meta el estar preparados y responder oportunamente al cambio climático y, a partir de ello, se definieron metas, estrategias y acciones que deberían cumplirse al año 2016. La presentación de esta agenda fue aprobada por el Consejo quienes, no sólo aprobaron el texto sino que a través de la Comisión de Ambiente del Concejo impulsaron el proyecto (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito 2011).

El año 2011 fue un año especialmente complejo por los impactos que se produjeron producto del cambio climático. En ese año la prensa daba permanentemente cuenta de los deslaves, al igual que dos años después lo hizo de los incendios forestales. Esto llamó la atención de los miembros del Concejo que apoyaron los procesos pues el cambio climático se estaba ubicando en la opinión pública (Enríquez 2019).

En sesión pública ordinaria del 19 de enero del 2012 mediante sesión pública del Concejo Metropolitano se aprobó la Agenda Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito 2011-2016 la cual, en su texto establece que el cambio climático es un eje estratégico de la planificación de la ciudad denominado “Estamos preparados y respondemos oportunamente al cambio climático”. A través de este se apoyó a la construcción de un territorio equitativo entre lo urbano y rural. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Comisión de Ambiente, Secretaría de Ambiente 2012). En este documento se propone intervenir para reducir los riesgos, la vulnerabilidad y desarrollar medidas de mitigación climática. Adicionalmente, en este documento se establecen cuatro objetivos estratégicos, de los cuales el segundo es “reducir la vulnerabilidad al cambio climático en el DMQ y contribuir a la reducción de sus causas y consecuencias”.

En mayo del año 2012 se aprobó el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, documento que fue construido por diversos miembros del Municipio y aprobado para su publicación luego de reunión del Consejo Metropolitano (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2012). En este documento se propusieron los instrumentos de planificación en un proceso de participación ciudadana a partir de la identificación de las líneas de intervención municipal. El cambio climático es considerado como un factor dentro

de la temática de amenazas, vulnerabilidad y riesgos del DMQ pero no se considera dentro de este proceso como un eje del modelo de desarrollo territorial (Flores 2017).

El Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 y el Plan de Acción Climático 2012-2016 permitieron al MDMQ elaborar una hoja de ruta para enfrentar este desafío global a través de un portafolio de proyectos municipales en sectores estratégicos que buscaban alinearse a las políticas nacionales e internacionales.

### **6.3.5 Producto: El tiempo ha llegado, la apertura de la ventana de oportunidad permite que el cambio climático se posicione en la agenda de política pública**

O1R: Se adscriben compromisos institucionales a nivel internacional, nacional y local para trabajar en la temática de cambio climático

Como parte del proceso que se había venido trabajando, se realizó el lanzamiento del documento “10 Acciones de Quito frente al cambio climático” el cual se constituye en un documento formal para ser presentado en la COP17 con el firme objetivo de conseguir fondos para trabajar en la temática a partir de la visualización de las acciones que la ciudad ejecuta. Es importante resaltar este documento pues su presentación no fue sólo un producto del Alcalde de la ciudad sino también de María Sol Corral, la Presidenta de la Comisión de Ambiente del Concejo Metropolitano de Quito, lo que reveló el compromiso y apoyo político que el tema había conseguido al interior del pleno del Municipio (Municipio de Distrito Metropolitano de Quito 2012).

El Municipio de Quito se afilió al Acuerdo Mundial de los Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección del Clima (C40) en el año 2015. En ese momento el C40 estaba conformada por 83 ciudades a nivel mundial y Quito se convirtió en el primer y único municipio del Ecuador adscrito a la coalición (Barrionuevo 2016, 46).

En el año 2015 la Secretaria de Ambiente con el apoyo de CDKN y ECOPAR publicaron un documento de cambio climático para líderes políticos el cual estuvo pensado como un documento en el que los líderes políticos de las parroquias del DMQ recibieran información especializada sobre la gestión de cambio climático a nivel nacional y local (Secretaria de Ambiente 2015).

En octubre del año 2016 se llevó a cabo Habitat 3, espacio en el que permitió que el MDMQ interactúe con diversas organizaciones. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas fue sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Este evento tenía como objetivo definir la “Nueva Agenda Urbana” y permitió que los temas ambientales y de cambio climático sean discutidos tanto en los eventos preparatorios como en las reuniones paralelas que se realizaron en el marco del evento. Durante este evento la Secretaría presentó el Atlas Ambiental de la ciudad de Quito. Adicionalmente se manejaron reuniones paralelas como la de Local Governments delivering Sustainable Urban Mobility organizada por el ICLEI (16 de Octubre), el Encuentro de autoridades locales sobre ciudades sostenibles y cambio climático – Pacto Global de Alcaldes (17 de Octubre), la presentación del documento Visión Quito 2040 (18 de Octubre) así como la II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales (ONU Habitat, CAF, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2016).

Un hito histórico que según Enríquez (2019) marcó un punto crítico en el proceso del relacionamiento de la ciudad con las redes y espacios internacionales es Habitat 3 que se realizó en Quito. Para que Quito sea nombrada sede del evento fue porque era reconocido en redes de urbanismo, de inclusión, sostenibilidad y cambio climático pero luego de ser sede las invitaciones a participar en eventos y en proceso vinculados a la temática se incrementó y esto es lo que ha permitido que la ciudad impulse nuevos procesos.

En la ciudad de Quito, el 19 de octubre del 2016, se llevó a cabo la reunión de Ciudades Latinoamericanas hacia un desarrollo resiliente y bajo en carbono: experiencias exitosas, desafíos y acceso a financiamiento en la que tres grandes cooperantes de la ciudad de Quito: CAF, CDKN y FFLA intervinieron, presentaron sus propuestas y debatieron acerca de acciones que podían impulsar el trabajo de la Ciudad.

En octubre del 2016, Quito firmó la Declaración de Basque para promover acciones transformadoras que creen ciudades productivas, sustentables y resilientes. Con el apoyo de cooperantes internacionales se realizó el primer estudio de vulnerabilidad climática así como el primer plan de acción climático de la ciudad (Enríquez 2019).

En el año 2017 durante la COP 21 se anunció que Quito había conseguido la conformidad total de la iniciativa del Compact of Mayors, convirtiéndose así en una de las 45 ciudades del

mundo que han logrado este reconocimiento (M. Barrionuevo 2016, 46) y el alcalde de Quito, Mauricio Rodas, fue elegido miembro del Comité Ejecutivo Regional del ICLEI.

En mayo del 2018 se llevó a cabo en la ciudad de Quito la reunión “Diálogos de Tanaloe de las ciudades y regiones” promovida por el Global Covenant of Mayors for Climate and Energy. En este espacio el Alcalde Mauricio Rodas invitó a reconocer que los gobiernos locales son actores relevantes en la lucha contra el cambio climático pues ello ha permitido que las acciones globales consideren la necesidad de la convergencia entre diferentes niveles de gobiernos y que para ello se cuente con el apoyo de agencias de cooperación internacional y multilateral (rodas, 2018). Se establece además que la Declaración de Quito realizada en el año 2012 marcó el rumbo de la planificación, misma que se concretó con el Plan de Acción Climático de la Ciudad. No obstante, también se mencionó que la ciudad debe prepararse para desarrollar un documento que se adapte a los requerimientos de la Nueva Agenda Urbana, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el cumplimiento del Marco de Senai para promover resiliencia y a los NDC en el marco del Acuerdo de París (Rodas 2018).

Durante la última administración de Mauricio Rodas se han firmado cartas y acuerdos para trabajar con el apoyo de la CAF, del BID y del Banco Mundial (BM). La apertura de las líneas en las relaciones internacionales ha permitido construir una estrategia conjunta de trabajo para fortalecer el accionar en cambio climático en la ciudad (Enríquez 2019).

Todos estos espacios le han permitido capitalizar su capital de conocimiento y ha hecho que las autoridades de la institución así como los técnicos participen en eventos tales como la COP 15, COP 17, el Foro Urbano mundial, y en eventos de relevancia realizados en el marco de cambio climático (Enríquez 2019).

#### O2R: Se incluye el cambio climático en la planificación del gobierno local

En el año 2012 la Secretaría de Ambiente con apoyo de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y CDKN presentaron el documento con el Plan de Acción Climático de Quito el cual se convirtió en la hoja de ruta del Municipio para atender el cambio climático, en este se establecen tres ejes estratégicos de acción: la generación y gestión de la información; acciones para mitigación y adaptación en sectores estratégicos y la participación y corresponsabilidad ciudadana (Secretaría de Ambiente 2012). En el documento se establece la necesidad de contar con institucionalidad consolidada que asegure la sostenibilidad de las acciones y para

ello se propone la conformación del Panel Quiteño de Cambio Climático, “un órgano de asesoramiento científico y técnico para la toma de decisiones en el MDMQ y cuyo trabajo puede contribuir al establecimiento de programas y acciones clave basadas en una sólida conexión con la ciencia [...] conformado por especialistas y expertos, representantes de instituciones académicas, institutos de investigación y proyectos que implementen o hayan desarrollado programas o iniciativas de investigación sobre las causas y/o efectos del cambio climático” (Secretaría de Ambiente 2012, 54). Adicionalmente, se estableció la necesidad de crear un Comité Metropolitano Interinstitucional de Cambio Climático conformado por representantes de las diferentes Secretarías municipales y que funcione como la contraparte del Panel y que se “constituiría en la plataforma de monitoreo y evaluación de la implementación del Plan de Acción Climático de Quito” (Secretaría de Ambiente 2012, 55).

El Secretario de Ambiente del DMQ, Ramiro Morejón, reconoció en un simposio internacional que el MDMQ contaba con una serie de instrumentos de planificación en los que se ha incluido al cambio climático. Entre ellos se pueden mencionar el Plan Metropolitano de Desarrollo (PMD) en el que se presenta la planificación del DMQ hasta el año 2022 y el Plan Metropolitano Territorial (PMT). Es en el “marco del PMD que hemos desarrollado también la Agenda Ambiental de Quito (AAQ), esta agenda nos plantea los grandes lineamientos estratégicos de Quito en términos ambientales hasta el año 2016” (Morejón 2013, 197). Morejón (2013) estableció que en estos marcos de planificación se desarrolló la EQCC y el Plan de Acción Climático. Se estableció que la visión de la Secretaría era lograr que Quito sea reconocido “por los temas de producción limpia y consumo responsable, de participación y gestión transparente, los temas de calidad ambiental, evidentemente también los temas de cambio climático” (Morejón 2013, 197).

Morejón establece en este evento reflexiones importantes con respecto a los impactos que ya se evidencian en Quito producto del cambio climático y refiere además que “el cambio climático no sólo es un discurso [...] por eso nuestra responsabilidad más allá de que podemos comprometernos a la mitigación [...], es reducir la vulnerabilidad frente a este fenómeno del CC” (Morejón 2013, 198). Retomando el pensamiento de la Ministra de Ambiente, se reconoció que Quito es una productora marginal de GEI pero que debe enfrentar sus consecuencias y por ello se reconoce la necesidad prepararse para este fenómeno (Morejón 2013, 198) pero a la vez se reconoce la importancia de interactuar a diferentes niveles de gobierno.

A inicios de la gestión de Mauricio Rodas, en el año 2015, el trabajo en cambio climático se centró en las áreas rurales del Distrito y de allí se vio la necesidad de ir planificando más acciones a nivel de la ciudad (Enríquez 2019).

Siguiendo en la línea de trabajo, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 (PMDOT) define estrategias que contribuyen a mitigar y adaptarse frente al cambio climático así como plantea metas para la reducción de carbono (Secretaría de Ambiente 2015, 4). El PMDOT Fue creado con el objetivo de convertir a Quito en una ciudad sostenible centrada en tres ejes para la ciudad: inteligente, de oportunidades y solidaria. Es en el primer eje, “Quito ciudad inteligente”, en el que se prevé la intervención en ambiente a través de 5 políticas: a) gestión de residuos; b) patrimonio natural; c) cambio climático; d) calidad ambiental; y c) buenas prácticas ambientales (MDMQ, 2016: 207-298). En el eje de Gestión para enfrentar el Cambio Climático se busca crear procesos de adaptación y mitigación al cambio climático, reducir la huella hídrica y de carbono a partir de lo establecido en la Agenda Ambiental 2011-2016, la Estrategia Quiteña al Cambio Climático (EQCC) 2010-2015 y el Plan de Acción Climático de Quito 2012-2016.

En el X Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, realizado a fines del 2016 las autoridades se reunieron para analizar cómo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, así como la manera en la que se podía dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

En el proceso de la definición del Plan de Acción Climático de Quito, presentado en el año 2016 se realizaron varios talleres de transferencia de información ambiental con la ciudadanía en las administraciones zonales del DMQ, esto permitió definir una agenda que priorizaba la gestión local del cambio climático. A través de esto se planteó la iniciativa “Acción participativa de cambio climático con la ciudadanía en las Administraciones Zonales del DMQ” en el que se intervino en 9 Administraciones Zonales y 2 Mancomunidades del DMQ (Secretaría de Ambiente 2016).

En la regulación de la competencia de gestión ambiental<sup>77</sup> se definieron obligaciones diferenciadas para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos,

---

<sup>77</sup> Establecida en el Acuerdo 0005-CNC-201 y publicada en el Registro Oficial 415 el 13 de enero del 2015.

municipales y parroquiales rurales reconociendo sus facultades con respecto a la rectoría, planificación, regulación, control y gestión en su territorio. No obstante, se establece también que las instituciones podían realizar acciones adicionales siempre y cuando no vayan en contra de las competencias de otro nivel de gobierno. Aunque en el COOTAD no se definieron competencias para actuar frente al cambio climático, el Código Orgánico del Ambiente (COA) promulgado en el 2017<sup>78</sup> estableció la necesidad de promover planes, programas, acciones y medidas para reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático como parte de los derechos de la población a vivir en un ambiente sano (art. 5). En el art. 24, se estableció como una atribución de la autoridad ambiental nacional el definir estrategias y planes para enfrentar el cambio climático considerando la capacidad nacional y local, poniendo de manifiesto la importancia de los gobiernos locales. A su vez, se determinó como facultad de los GADs provinciales la posibilidad de incorporar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como la necesidad de que los GADs descentralizados metropolitanos y municipales desarrollen programas de difusión y educación sobre la problemática ambiental (art. 26 y 27). Del mismo modo se establecieron estrategias a ser desarrolladas por los GADs metropolitanos o municipales con el fin de que aporten a mitigar los efectos del cambio climático y propicien una adaptación al mismo.

En Marzo del 2016 la Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente preparó una sistematización de las experiencias de la transversalización del cambio climático en la gestión local. En este se reconoció como un primer hito a escala nacional la EQCC promovida desde el Consejo Metropolitano del MDMQ así como el Pacto de Quito (2011) y el Plan de acción climático de Quito publicado en el año 2012 por ser las mayores iniciativas de cambio climático a nivel territorial (Ministerio del Ambiente; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2016).

En el marco de los Diálogos de Talanoa realizados en el 2018, liderado por el Alcalde Mauricio Rodas, la Secretaria de Ambiente reconoció la necesidad de contar con una hoja de ruta para poder trabajar en la temática de cambio climático (Arias 2018). Arias (2018) pidió también se considere la importancia de incluir no sólo un proceso de integración vertical, sino que se reconozca la necesidad de trabajar conjuntamente a diferentes escalas territoriales y se incluyan los organismos multilaterales para lograr la convergencia entre crecimiento urbano y

---

<sup>78</sup> Registro Oficial N.- 983 del 12 de abril del 2017

atención al cambio climático. En el mismo evento, el Ministro de Ambiente, Tarsicio Granizo, reconoció el liderazgo de la ciudad así como los valiosos pasos que se han dado para promover la colaboración entre la Autoridad Ambiental Nacional y la Secretaría de Ambiente a fin de incluir en la planificación al cambio climático como un pilar (Granizo 2018). En este espacio se firmó un convenio entre el MAE, el MDMQ, WWF y el AME para conformar un Comité Consultivo que permita institucionalizar el proceso de diálogo entre las diversas instituciones sobre el cambio climático en las ciudades.

O3R: Se cuenta con un sistema para el seguimiento y monitoreo de información relacionada con el cambio climático

Quito seguía preparando información sobre cambio climático. Un indicador relevante de seguimiento fue preparado en el marco del Proyecto Huella de Ciudades que permitió evaluar la Huella de Carbono y la Huella Hídrica. La información de la Huella de Carbono (HC) determinó que para reducir la huella del DMQ debería trabajar a nivel del sector transporte (por representa el 56% de la HC total del DMQ) y promover una movilidad sostenible, así como promover la gestión y aprovechamiento de residuos sólidos dado que el sector de residuos representa el 14% de la HC. La Huella Hídrica del MDMQ – como organización – y del DMQ – como territorio para el 2011 (único inventario disponible) reveló que esto representaba el 4% de la Huella Hídrica nacional (para el año 2005 único inventario disponible para el país) (CAF y CDKN 2014, 17). Esta fue la primera medición realizada a nivel de gobierno municipal, y la tercera como territorio, y le permitió reportar sus resultados al Registro Climático de Ciudades cCCn, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la ciudad (CAF y CDKN 2014, 12).

En octubre del 2016 se presentó oficialmente el inventario de GEI de la ciudad, en un evento técnico realizado con C40, este no sólo permitió comprender el nivel de emisiones de la ciudad sino los sectores que más emisiones generan de manera que la planificación climática se pueda concentrar en ellos.

A partir de la elaboración de la EQCC, el Plan de Acción Climático de Quito, la Agenda Ambiental de Quito 2011-2016 y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ 2015-2025 la ciudad empezó a levantar información especialmente cartográfica que ha servido como un insumo relevante para la toma de decisiones de los hacedores de política pública (Enriquez 2019).

En el marco del COA se exige a los gobiernos autónomos descentralizados que incorporen al cambio climático en su planificación y que se constituya en un elemento clave para el ordenamiento territorial bajo un enfoque de sostenibilidad y de manejo de conflictos. Sin embargo, las autoridades reconocen que municipios como el de Quito, ya lo venía realizando inclusive antes de que fuera estipulado en esta normativa (Granizo 2018).

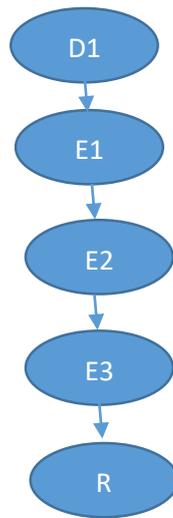
En marzo del 2017 se publican los resultados preliminares del Proyecto cambio climático, salud y enfermedades tropicales en el que se realiza un análisis del sector de la salud en Quito en el cual registraron variables epidemiológicas, entomológicas, climáticas y socio-ambientales (CDKN 2017).

A partir de que la ciudad se vinculó con C40 asumió la responsabilidad de reportar semestralmente sus avances así como estandarizar su trabajo para cumplir con lo estipulado a nivel internacional, esto ha llevado a que la ciudad genere información sobre la línea base de emisiones, vulnerabilidad y metas a las que se compromete cumplir y que permita responder adecuadamente a los compromisos adquiridos (Enríquez 2019).

#### **6.4 Valoración de evidencia empírica y confianza posterior**

Una vez determinada la evidencia se procedió al análisis bajo el enfoque Bayesiano a fin de maximizar la capacidad de generalización del modelo a través del ajuste del modelo a los datos disponibles. A continuación, podemos observar la ilustración 5.1 con el grafo de red Bayesiana en donde los nodos son las partes observables y no observables del mecanismo causal y las relaciones y el nivel de dependencia entre ellas son las aristas.

Ilustración 5.1: Grafo de la Red Bayesiana



Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes 2017

Considerando la forma general de una red Bayesiana formada por N variables:  $x_1, x_2, \dots, x_N$  la función de probabilidad conjunta viene dada por:

$$P(x_1, x_2, \dots, x_N) = \sum_{i=1}^N P(x_i \mid \text{pa}(x_i)) \quad (1)$$

Respondiendo al modelamiento del grafo de la red Bayesiana se establece una probabilidad conjunta dada por:

$$P(D1, D2, E1, E2, E3, E4, R) = P(D1) P(D2) P(E1 \mid D1, D2) P(E2 \mid E1) P(E3 \mid E2) P(E4 \mid E3) P(R \mid E4) \quad (2)$$

Donde:

D1: Detonante 1 = Se generan cambios en la institución producto de la nueva administración

E1: Entidad 1 = El emprendedor de la política busca el cambio climático se reconozca como un problema público a nivel local

E2: Entidad 2 = El emprendedor de la política genera alianzas para que apoyen en la definición de medidas de cambio climático

E3: Entidad 3 = El emprendedor de la política consigue el apoyo local para atender el cambio climático

R: Resultado = El cambio climático es incluido en la agenda de política pública a nivel local.

El análisis permite analizar, dada la evidencia encontrada, la probabilidad de que el mecanismo causal planteado fuera el adecuado. La evidencia permitió testear el cumplimiento de los empíricos observables según su certeza y exclusividad en un modelo secuencial. Con la probabilidad posterior se hará énfasis en el aprendizaje de los parámetros en función de la información que disponemos producto de la investigación y así poder determinar la validez de la teoría hipotetizada pues se esperaría que la presencia de evidencia del empírico observable se confirmaría con la evidencia recopilada (Fontaine, Narváez y Fuentes 2017).

### 6.5 Análisis de los hallazgos

Basado en el mecanismo causal teorizado y su hipótesis correspondiente se han diseñado una serie de pruebas para confirmar o refutar el mecanismo hipotetizado. Al grado inicial de confianza de cada parte del mecanismo se le fue asignada una probabilidad del 50% pues al tener una hipótesis que compite con todas las otras, y que son enmarcadas en una hipótesis alternativa, se establece estas son mutuamente excluyentes y por ende independientemente cuántas hipótesis sean consideradas dentro de las alternativas, el criterio ha sido no sesgar el punto de partida entre las dos alternativas.

De igual manera se establece que, dada la confirmación de evidencia que revela la presencia del mecanismo causal, se analiza la probabilidad de que se presente nueva evidencia para la segunda parte del mecanismo considerando que se encontró evidencia previa de la presencia de dicha sección. Los datos de probabilidad considerando el tipo de prueba fueron procesados en una hoja excel, para cada una de las secciones del mecanismo, de manera que se obtuvo la probabilidad posterior de cada etapa del proceso. Partiendo de un detonante con probabilidad de presencia del 50% con la evidencia recopilada, se llegó a un 97% de confianza. Los resultados del análisis bayesiano se presentan en la tabla 6.2.

Tabla 6.2: Análisis bayesiano

Observables empíricos	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$CI = \frac{p(h e)}{p(h)}$
O1D	0,500	0,500	0,400	0,600	0,100	0,900	0,800	0,400	0,300
O2D	0,800	0,200	0,900	0,100	0,300	0,700	0,923	0,364	0,123

O3D	0,923	0,077	0,900	0,100	0,300	0,700	0,973	0,632	0,050
O1E1	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250
O2E1	0,750	0,250	0,900	0,100	0,300	0,700	0,900	0,300	0,150
O3E1	0,900	0,100	0,900	0,100	0,300	0,700	0,964	0,563	0,064
O1E2	0,500	0,500	0,400	0,600	0,100	0,900	0,800	0,400	0,300
O2E2	0,800	0,200	0,900	0,100	0,300	0,700	0,923	0,364	0,123
O3E2	0,923	0,077	0,900	0,100	0,300	0,700	0,973	0,632	0,050
O1E3	0,500	0,500	0,400	0,600	0,100	0,900	0,800	0,400	0,300
O2E3	0,800	0,200	0,900	0,100	0,300	0,700	0,923	0,364	0,123
O3E3	0,923	0,077	0,900	0,100	0,300	0,700	0,973	0,632	0,050
O1R	0,500	0,500	0,900	0,100	0,300	0,700	0,750	0,125	0,250
O2R	0,750	0,250	0,900	0,100	0,100	0,900	0,964	0,250	0,214
O3R	0,964	0,036	0,900	0,100	0,300	0,700	0,988	0,794	0,024

Fuente: Datos del trabajo investigativo

Como puede apreciarse, en el caso de estudio el análisis de cada una de las entidades ha permitido determinar la confianza posterior de su presencia en el mecanismo causal. Dado que la fortaleza como tal del mecanismo depende de la probabilidad de su eslabón más débil, se puede establecer que en este caso el eslabón del mecanismo del cual menor evidencia se pudo obtener es la segunda entidad. No obstante la probabilidad que se presenta luego del ejercicio realizado revela un 96% de certeza que lo hipotetizado es correcto.

Dado que se partió de una probabilidad del 50% de encontrar evidencia que sustentara el caso el terminar con una probabilidad mayor al 90% refleja un valor incremental al inicial que sustenta que, tanto el mecanismo causal definido así como los observables empíricos identificados, fueron adecuadamente planteados.

## **Conclusiones, contribuciones y agenda de investigación**

### Sobre el marco analítico

Muchas teorías y estudios empíricos han aportado a la comprensión de la política local y al quehacer de la política pública, esta investigación se ha centrado en la adopción de la agenda y para ello se ha empleado el marco analítico de las corrientes múltiples de Kingdon (1984). Aplicar el marco analítico del MSF para estudiar el posicionamiento del cambio climático en la agenda de política pública permite explorar la dinámica de los elementos que Kingdon (1984) considera son relevantes: la presencia y fusión de las corrientes y el accionar del emprendedor de la política. El marco analítico propone que luego de definir el problema como público se lo posiciona en la agenda a través de la conexión de las corrientes; aunque el marco analítico no fue planteado como un proceso secuencial, el autor reconoce las corrientes no aparecen de forma automática, sino que se van gestando por el accionar de un emprendedor de la política quien es el que permite su fusión.

El MSF establece que las corrientes son independientes entre sí. Sin embargo, estudios empíricos refieren que las corrientes se refuerzan entre sí y se genera una interrelación entre ellas. Por lo tanto, el reflexionar sobre el rol del emprendedor de la política, así como el comportamiento que debe adquirir y las acciones que este debe realizar para que el cambio climático se posicione en la agenda de política pública permite profundizar el análisis del MSF. No obstante, la investigación invita también a reflexionar que la convergencia de las tres corrientes que determinan la apertura de una ventana de oportunidad no implica un posicionamiento automático de los temas en la agenda pues está supeditado al accionar del emprendedor de la política.

La investigación permite explorar la primera etapa de la definición de la política pública sin embargo se reconoce que el que hacer de la política pública se da en un entorno dinámico en el cual se están produciendo simultáneamente diversas transformaciones y no necesariamente de forma lineal y a partir de ello se ratifica que el modelo del ciclo de la política pública y de sus etapas, ofrece ventajas a nivel académico para poder analizar con una lupa una de las etapas. Emplear por tanto un marco analítico que se concentra en el análisis de uno de estos procesos y que lo aísla permite comprender cómo este produce y definitivamente representa ventajas en términos heurísticos pero también permite reconocer que el marco analítico es limitado pues, aunque establece cómo un tema se posiciona en la agenda, no refiere al proceso

que lleva de ese punto a la implementación e inclusive llevaría a pensar que el posicionar un tema en la agenda es equivalente a adoptarlo; de igual manera, también se debe reconocer que el marco no requiere la exploración de los factores que inciden en el posicionamiento de un tema en la agenda. Se puede identificar aquellos factores que el marco analítico de Kingdon (1984) no identificó de forma explícita a partir de aquellos elementos identificados en los estudios empíricos en los que se aplica el marco analítico, así como en los resultados de la investigación realizada. Un elemento que resalta es que el marco analítico es descriptivo y no considera el tema de la temporalidad como un factor relevante, es decir, no lo trata como un proceso temporal.

El MSF permite identificar que al menos 4 son los elementos que inciden para posicionar el tema de cambio climático en la agenda de política pública de las ciudades: la existencia de un problema, la identificación de una solución, un contexto político favorable y un emprendedor de la política que promueva la vinculación de las corrientes. En la medida cada una de las corrientes se ha consolidado y fortalecido, cuando se abre la ventana, hay mayor posibilidad de que el tema se posicione y también que la agenda sea operativizada.

Con respecto a la corriente de los problemas se establece que los problemas pueden generarse en diferentes escalas y en temporalidades diversas. El reconocimiento del cambio climático como un problema público es algo que se ha ido reforzando en el tiempo producto de la nueva información que se obtiene tanto de publicaciones, indicadores establecidos o bases de datos especializadas que revelan la magnitud del problema. Con el transcurso del tiempo el problema no sólo persiste, sino que inclusive se ha afianzado, esto llevó a que la corriente de los problemas se vaya posicionando con mayor fuerza y los estudios que de este se han hecho, ha permitido su reconocimiento no sólo por parte de expertos vinculados a la temática sino por la sociedad en general. Adicionalmente, se debe establecer que este no es un problema que enfrenta un territorio específico, sino que ha sido considerado como la mayor externalidad global, ello ha permitido que se convierta en un problema reconocido por diferentes niveles de gobierno y que han comprendido enfrentarán sus consecuencias en mayor o menor medida. Aunado al reconocimiento del cambio climático en la agenda internacional y nacional también se han producido diversos eventos focales que han capturado la atención de la sociedad y que a través de los picos de atención que se han producido han llevado a que el cambio climático se reconozca como un problema que requiere ser atendido.

Teóricamente, cuando un problema ha sido identificado como tal y llega a ser posicionado en la corriente de los problemas, se pueden empezar a desarrollar soluciones. No obstante, también pueden haber soluciones en búsqueda de problemas a los cuales anclarse. En la temática de cambio climático se ha evidenciado que el problema se ha ido fortaleciendo y que son las soluciones las que han ido surgiendo y se han ido adaptando para responder a la problemática. Se ha podido evidenciar que muchas de las soluciones que se han ofrecido a otros problemas ambientales se han ido adaptando para que también aporten a solucionar los problemas de cambio climático.

Aunque se puede establecer la corriente política es producto un contexto determinado, también pueden incidir las condiciones políticas favorables, las cuales pueden ser trabajadas así como negociadas, pues las condiciones políticas estables permiten un buen ambiente para el desarrollo de las políticas, combinado con un gobierno bien establecido.

En la corriente de la política se ha llegado a establecer que todos los eventos que se han producido, así como la evidencia científica que se ha generado sobre el cambio climático ha ido generando un momento político favorable para que el tema se vaya posicionado. Actualmente hay dos grandes grupos que se han establecido: los que concuerdan en que el cambio climático es una realidad y aquellos que se muestran excépticos a su existencia, sin embargo, el tema se debate a nivel internacional y ocupa especial espacio en congresos y eventos internacionales, esto ha permitido que haya una atmósfera en la que los actores se vuelven cada vez más receptivos a involucrarse y trabajar en la temática.

Con respecto al emprendedor de la política se establece que autores como King y Roberts (1987); Robert y King (1991); Schneider et al. (1995); Mintrom y Vergari (1998); Mintrom (2000); Mintrom y Norman (2009); Huitema y Meijerink (2010) también han referido a su accionar y han identificado las acciones estratégicas que este realiza, sin embargo, en el MSF se convierte en el actor central para que las corrientes se fusionen, la ventana de oportunidad se abra y el tema se posicione. Al asignarle mayor relevancia al emprendedor de la política se pueden comprender los procesos internos que permiten las corrientes se vayan desarrollando hasta fusionarse y permitir la apertura de la ventana de oportunidad. Sin embargo, un tema que no es aclarado en el marco analítico priorizado es qué hace que un tema capture la atención del emprendedor de la política es decir qué hizo que el emprendedor de la política se

motive en atenderlo así como tampoco permite responder ¿qué tipo de emprendedor de la política se requiere o cuáles son las cualidades que este debe tener?

El MSF es un marco analítico que ofrece una visión adecuada del emprendedor de la política ya que se le considera un actor que usa estratégicamente los recursos y actúa como un promotor activo del nuevo proceso político. El emprendedor de la política cumple una función relevante pues es quien consolida la fusión de las corrientes y promueve que un problema se reconozca. Los emprendedores de la política juegan un rol central en todos los niveles y en todas las fases de la definición de la agenda. A nivel local, es innegable que las autoridades pueden ejercer el rol de emprendedores de la política, pero no se debe dejar de lado la incidencia que pueden tener los actores políticos cercanos. Un elemento a considerar es que cuando los emprendedores de la política tienen experiencia, la cual se ve reflejada por la capacidad de adaptación a los cambios o a nuevas circunstancias políticas, así como por el manejo o conocimiento del tema, el tema tiene más posibilidad de ser incluido en la agenda de política pública.

Otro elemento importante es que el MSF realiza una distinción entre la agenda de gobierno y la de decisión, pero no conceptualiza adecuadamente estas agendas así como tampoco hace una distinción conceptual en estas. El autor establece que mientras las corrientes se encuentren presentes, pero no se fusionen los temas residen tan sólo en la agenda de gobierno, pero cuando se abre la ventana de oportunidad se produce el posicionamiento de los temas en la agenda de decisión. En el caso del tema de cambio climático se evidencia esta es la situación pues el tema se encuentra en la agenda de los gobiernos, no obstante, no ha llegado a posicionarse aún en las agendas de decisión de muchos países y gobiernos locales. Esta investigación permite comprender qué ha sucedido en aquellos casos en los que ha logrado posicionarse en la agenda de decisión, tomando como referencia un caso de estudio. El estudio ha confirmado la utilidad del marco analítico para analizar y explorar el proceso político a nivel de las ciudades, sin embargo, aunque la política local es compleja la aplicabilidad del marco analítico es factible. Al extender el MSF a nivel local se parte de elementos analíticos que pueden ser aplicados a nivel de la política local. Los estudios empíricos analizados reflejan la versatilidad del marco analítico para ser aplicado en diferentes contextos y niveles territoriales. La interpretación que se da a los componentes del marco es lo que permite comprender las particularidades de su aplicación, en algunos casos el orden de las corrientes varía y en otros se aprecia un tipo especial de ventana de oportunidad,

pero en los casos analizados el MSF se muestra como un referente que puede ser aplicado para analizar la política local y evaluar diferentes temáticas.

#### Método de process tracing y el mecanismo causal

La selección del método de investigación debe asociarse a la ontología del marco analítico y, en este caso se ha podido establecer que el process tracing es un método adecuado para comprender desde una lógica causal el MSF. A partir de la definición de un mecanismo causal, se lo pone a prueba en un caso empírico en el cual se identifica la evidencia de la presencia del mecanismo. Es necesario establecer que no sólo se buscó explicar una sucesión de eventos, sino que se estableció una relación de causalidad. Dado que el marco analítico al que se ancló la investigación permitió teorizar adecuadamente el mecanismo causal, la etapa crítica de este proceso fue determinar el orden en el cual las corrientes se fueron presentando, aunque cuando estas se fusionan se produce la apertura de la ventana de oportunidad, el orden en el que estas se presentan si determina el tipo de ventana que se abre. En una siguiente etapa se procedió a operacionalizar el mecanismo causal e identificar los observables empíricos para confirmar con ello si el mecanismo causal estuvo o no presente así como si sus partes operaron como fue hipotetizado teóricamente.

El poder estructurar un mecanismo causal en un estudio de caso permite ofrecer mejores explicaciones a la relación causal a partir de las pistas que se encuentren. No obstante, a partir de la lógica bayesiana se puede evaluar la confianza que una evidencia proporciona inclusive antes de saber si la evidencia existe en el caso de estudio. Sobre la base del conocimiento previo que se tiene del caso de estudio, en base a los estudios empíricos que se han realizado de aplicación del marco analítico, se determinó la confianza previa de la hipótesis y cómo esta variaría si se encontraba cierta evidencia en el caso de estudio. Sin embargo, fue de gran utilidad analizar la evidencia que se podría encontrar y evaluar la medida en la cual esta podría aportar a confirmar la hipótesis o incrementar el nivel de certeza a través del análisis de los valores de probabilidad otorgados según el tipo de prueba que se podría aplicar así, este proceso se muestra como un aporte de relevancia pues reduce el nivel de subjetividad del análisis.

En análisis de los observables empíricos permitió definir la existencia de pruebas straw in the wind y hoop tests. Se diseñó una prueba para cada observable empírico de cada una de las partes del mecanismo. El superar las pruebas fortaleció la hipótesis, pero no la confirmó y, en

su defecto, debilitó la hipótesis alterna. Dado que la mayoría de pruebas eran del tipo hoop test, la hipótesis alterna fue debilitándose en cada una de las entidades. Así, el trabajar con un protocolo que establece los supuestos para el análisis bayesiano aplicado al process tracing realizado permitió fortalecer los hallazgos obtenidos.

En términos de la técnica de investigación se establece que la información secundaria permitió contextualizar adecuadamente a la relación causal sin embargo fue con las entrevistas a los actores clave cuando el mecanismo causal pudo ser diseñado. En ello reside la importancia de considerar la relevancia de saber a quiénes se entrevista, es decir, elegir adecuadamente a los actores claves que incidieron en el proceso. Se reconoce como limitante que entrevistar a los actores clave genera problemas pues ya no viven el momento histórico y reflexionan sobre aprendizajes y proceso vividos el análisis retrospectivo y ello puede sesgar los resultados, pero, para evitar ello se sugiere que toda la evidencia sea triangulada y que sea sometida al análisis a través de las pruebas para poder establecer el nivel de certeza y confianza que encontrar la evidencias recopilada podría ofrecer a los temas hipotetizados. Por lo tanto, la evidencia ayudó a confirmar y profundizar el conocimiento acerca de los procesos que se dieron para el posicionamiento de los temas en la agenda.

El método aplicado puede ser replicado en futuros estudios a fin de que permita comprender la manera en la cual los factores identificados apoyan a que el cambio climático se posicione en la agenda. No obstante, se deben reconocer las limitaciones del método pues se podría realizar un análisis en el que se establezcan diferentes parámetros para la asignación de probabilidades a las pruebas o, en su defecto, a la confianza previa y así seguir sometiendo al análisis de probabilidad posterior y por ende, de aceptación del mecanismo hipotetizado.

El planteamiento de un mecanismo causal va de la mano de una adecuada definición de los atributos, así como de los observables empíricos que se esperaría encontrar si lo hipotetizado fuera cierto, esto obliga a tener una validez y homogeneidad semántica asegurando que los conceptos sean adecuadamente interpretados durante toda la investigación. La compleja interacción entre las condiciones estructurales y la capacidad de gestión el emprendedor de la política es difícil de desempacar y por ello, la técnica de process tracing permite develar el proceso que guió el posicionamiento.

El desarrollo de la técnica de process tracing conjugada con el análisis Bayesiano ha permitido confirmar que no se dejaron de lado aquellos factores que explican la relación causal pues los resultados son representativos ya que partiendo de un 50% de probabilidad de que las manifestaciones empíricas o la evidencia estaría presente se llega a más del 90% de probabilidad de que el proceso causal hipotetizado fue el adecuado.

#### Acerca del caso de estudio

Aunque se establece la existencia de un consenso entre los especialistas de que el cambio climático existe y que las actividades humanas influyen en este, así como que se verán afectadas por este, la incertidumbre que se genera con respecto a sus consecuencias y nivel de afectación puede causar la inacción por parte de los hacedores de política pública. Dado que el cambio climático no es un problema sólo a nivel local, sino que sus efectos son evidentes a nivel nacional e internacional, el nivel de atención puede verse diluido entre los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, dado el nivel de población que las ciudades tiene y las que se estima tendrán en el futuro hace que el atender el cambio climático sea urgente.

Estudios empíricos revelan que un tema se posiciona en la agenda si hay un grupo de actores organizados que se benefician de que el tema se posicione, aunque esto no puede ser medido en términos cuantitativos sino más bien es algo que se evidencia a partir de los hallazgos de los sectores que se benefician, en este caso es necesario cuestionarse quién ganaba por atender el cambio climático. La respuesta es compleja pues la ganancia la tiene la sociedad actual, así como las futuras generaciones y parecería que el actuar en atender el cambio climático representa una posición más altruista en la que, a diferencia de otros sectores, donde se puede hacer un seguimiento de atención al problema en relación al gasto estipulado en contrataciones vinculadas, en el tema de cambio climático tiene incidencia en otros sectores tales como los de riesgos.

El posicionamiento del cambio climático como un problema público se dio en un tiempo favorable en el que a nivel internacional y nacional se reconoce el problema y este escalamiento fue lo que aparentemente llevó a que el gobierno municipal asuma responsabilidad en atenderlo sin embargo las condiciones políticas internas de un país influyen. El vínculo entre las corrientes se desarrolla en un contexto político complejo en el cual la situación política nacional era muy inestable en tanto que a nivel local se sentía estabilidad e inclusive, mientras a nivel de país durante el periodo hubieron más de 6

presidentes, a nivel de las ciudades se veía estabilidad y, en el caso específico de estudio el Alcalde, fue inclusive objeto de reelección. La apertura de la ventana no fue un proceso repentino este se fue gestando desde un proceso político previo en el primer periodo de la alcaldía y es durante el segundo periodo, el de su reelección que el tema se fue consolidando hasta posicionarse en la agenda. Como Kingdon (1995) establece cuando se realiza una investigación de un caso se puede identificar una persona o grupo de personas que fueron cruciales en mover los temas a la agenda y en este caso son varios los actores y grupos de actores que se han identificado.

Aunque hay muchos factores que pueden incidir para que el tema de cambio climático se posicione hay que establecer que el definir un mecanismo causal se centra en aquellos identificados como parte del mecanismo y no permite determinar otros factores que pudieron haber incidido en la relación causal fuera del mismo tales como las reuniones y acuerdos a nivel internacional, la política de movilidad.

Aunque varios son los elementos que el MSF considera han contribuido a posicionar el cambio climático en la agenda de política pública de las ciudades, hay otros elementos que han sido determinados en las aplicaciones empíricas, entre estos resaltan la gobernanza multinivel, los procesos de aprendizaje, la importancia de las redes y son factores que en el caso de cambio climático han incidido en el posicionamiento del tema tanto a nivel internacional, nacional o local. Además de esto es necesario resaltar el nivel de avance que han tenido las políticas relacionadas, pues el cambio climático sigue siendo considerada aún un problema que se atiende desde lo ambiental a pesar de que sus causas y consecuencias superan ampliamente esta línea temática, es evidente que los temas ambientales se han ido posicionado desde la década de los 70's pero es el cambio climático refiere un reto nuevo pues sus efectos son acumulativos y dispersos ya que no se puede apreciar una relación directa entre el emisor de GEI y el afectado por las condiciones climáticas.

El proceso de la selección de caso partió de una ubicación espacial en la región latinoamericana y a partir de ellos se determinó una conceptualización del producto esperado de la relación causal. A pesar de que 4 países con 4 ciudades respectivamente mostraron haber llegado a tener una agenda de decisión con respecto al cambio climático, de estas resaltó Quito por no sólo ser parte de los espacios en los que se consolida el posicionamiento de la temática sino también por que ejerce un liderazgo marcado en ellos.

Como Kingdon (1995) sugiere, el caso ha confirmado la importancia del emprendedor de la política, no sólo para reconocer la apertura de la ventana de oportunidad y de moldear las soluciones que abanderara, sin embargo un tema que debe considerarse es que la ventana no es un elemento que puede conceptualizarse así como tampoco evidenciarse es decir, es un momento de tiempo indicado que se produce bajo ciertas condiciones – la fusión de las corrientes- pero no se puede identificar su existencia y por ello tampoco se puede establecer si se dejó pasar su apertura ya que son de corta temporalidad. Aunque se estableció la apertura de una ventana de oportunidad tanto en los casos empíricos analizados como en el estudiado en esta investigación, un elemento que se establece como variable es la duración de la ventana por lo que cada una de las corrientes debe haber estado consolidada previamente de manera que realmente se genere la oportunidad de posicionar un tema en la agenda.

Cuando las corrientes se fusionan, el marco analítico establece se abre una ventana de oportunidad y eso es lo que permite, el tema se posicione en la agenda. Sin embargo, el mismo marco refiere que no es factible operativizar la ventana de oportunidad pues es un momento que se produce por condiciones circunstanciales. Así, en el caso de estudio se estableció que al verificar la presencia de las tres corrientes se abrió la ventana de oportunidad para que el tema se posicione en la agenda.

En el caso del Ecuador, se puede establecer que el cambio climático no se posiciona ni a nivel de país ni a nivel local por la incidencia de un grupo ambientalista sino que fueron las condiciones locales, el nivel de avance y consolidación del gobierno local así como el claro liderazgo de ciertos actores locales lo que permitió fusionar las corrientes y hacer de este proceso de apertura de ventana un proceso de más largo plazo en el cual fue evidente el esfuerzo que se hizo por mantener las corrientes unidas y hacer que la ventana fuera lo más grande posible y que se consolidara para permitir un verdadero proceso de posicionamiento del tema en la agenda. El MDMQ se volvió un actor que fue ganando autonomía en el que hacer de la política pública y ello le llevó a construir el capital político necesario, así como generar la información técnica adecuada para ir respondiendo al problema público.

Se pudo evidenciar que en cada etapa del proceso el emprendedor de la política es el Alcalde no obstante que este cambiara pues, en el detonante estaba posicionado Paco Moncayo, cuando las ventanas se fueron estableciendo fue el periodo de la Alcaldía de Augusto Barrera y, cuando la agenda de cambio climático se posicionó fue en la Alcaldía Mauricio Rodas.

Cada una de las autoridades se ha comprometido con el proceso en diferente medida y todos han ido fortaleciendo el trabajo de la anterior administración. Los alcaldes aunaron esfuerzos para que las corrientes se vayan fortaleciendo y la ventana de oportunidad se abra. Los convenios que la Ciudad fue firmando, aunque eran asumidos por el Alcalde, como líder político, vincularon a la ciudad a seguir con el proceso por ello no importó el cambio de las autoridades pues los compromisos fueron cumplidos por las siguientes autoridades.

En el caso de Quito se determina que el gobierno local puso mucho énfasis en las relaciones con redes especializadas y las soluciones políticas que de estas vinculaciones se desarrollaron permitieron que la ventana de oportunidad sea aprovechada de mejor manera. El primer paso, sin embargo, que dio Paco Moncayo de posicionar la ciudad en redes internacionales al vincularse a la UCGL y de haber sido nombrado Co-Presidente de la misma abrió fu el primer impulso para que la ciudad sea reconocida en espacios internacionales y que a partir de ello reciba el apoyo de cooperantes y de asesores temáticos para avanzar en el proceso. A la salida de Moncayo y la posesión de Barrera el involucramiento en las redes y espacio se fortaleció pues ejerció también la Co-Presidencia de la UCGL y además la Co Presidencia de la Unión de Capitales Iberoamericanas y de la Organización de Ciudades Patrimonio Mundial. Así, Quito fue reconocida entre las ciudades del mundo y esto le permitió recibir invitaciones a participar en procesos que otras ciudades empezaron a nivel mundial. El hecho de que el Alcalde Barrera haya asumido la Presidencia del Comité Sectorial de Movilidad de la UCCI fue vinculando a la ciudad a un debate más profundo sobre el tema de emisiones de GEI y ello incidió para que los temas de cambio climático se fueran posicionando.

Un elemento que resaltó es que para que el posicionamiento temático se diera el impulso y apoyo que los técnicos del Municipio han brindado es esencial especialmente, aquellos funcionarios que trabajan en la Dirección de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente. El grupo de funcionarios trabaja en dicha Dirección tiene alto nivel de conocimiento y experiencia pues en especial, el Director de dicha dependencia ha trabajado en el área desde el año en que fue creada. El poder conocer el proceso, haberse vinculado con las diferentes instituciones que han colaborado con el tema en la ciudad, así como conocer todos los impulsos que a la temática se lo ha dado ha permitido que la institución tenga personas referentes que coordinen el trabajo y que procuren su continuidad. Por ello, tan importante como el hecho de que los líderes políticos se hayan empoderado de la temática está el hecho

de que hubo un referente técnico estable que podía entregar información oportuna y adecuada en cada uno de los procesos de transición.

Varios documentos han sido generados en Quito que podrían considerarse como una agenda de política pública, pero aquel que dio paso a una planificación climática participativa y que incluyó todos los elementos que se habían venido trabajando es el Plan de Acción Climático de Quito promulgado en el año 2016 y que estableció un horizonte de planificación hasta el año 2025. Así, es en la Alcaldía de Mauricio Rodas se define el primer documento que ya incluye la participación ciudadana en el proceso de planificación climática y se puede establecer que esta es la agenda de política pública de cambio climático.

No obstante estudios previos son los que se consolidaron en este documento al igual que se debe reconocer que después de este documento la Agenda sigue siendo construida incluyendo mejoras y nueva información que se va generando, producto del mismo debate que a nivel internacional se realiza y de los aprendizajes que se han ido obteniendo. Dado que Quito sigue en el proceso de construcción de su Agenda de Cambio Climático y es por ello que actualmente, con el apoyo de C40 está construyendo un nuevo documento denominado “Plan de Acción Climático” que, sin desconocer el proceso que la ciudad ha venido realizando lo fortalece con nuevas herramientas y metodologías que permitirán una mejor medición de líneas bases de emisiones y le permitirá reportar de mejor manera los compromisos que la ciudad ha adquirido hacia la carbono neutralidad en el 2050.

Es necesario cuestionarse cuáles han sido los eventos políticos o naturales que influyeron para el reconocimiento del cambio climático como un problema público. En el caso del DMQ el tema de cambio climático es introducido a partir de dos temas conexos: la gestión de riesgos y la gestión de recursos hídricos. Estos temas que históricamente la ciudad los había asumido, había generado ya un avance en la introducción de los temas ambientales, sin embargo, estos temas no habían sido tratados únicamente a nivel de ciudad, estos temas eran ya discutidos en diferentes espacios. Así, por ejemplo, el cuerpo militar que es la escuela en la cual el Alcalde, determinado como emprendedor de la política, recibió su formación tienen gran data de trabajo en temas de gestión de riesgos, su vinculación con el tema estuvo relacionado con la reforestación, control de inundaciones, seguridad. Aunque estos temas no eran abordados como cambio climático la internalización de actuar en atenderlos era algo que se había constituido en parte de su formación.

Es importante establecer que, sin la presencia de ciertos actores políticos, que en su momento actuaron como emprendedor de la política, el vínculo de las corrientes no hubiera sido posible. En una primera etapa el problema es posicionado a nivel internacional por las organizaciones internacionales, redes de especialistas, así como expertos científicos quienes generaron información sobre el problema y presentaron estudios revelando la importancia de atender el cambio climático por las consecuencias que de ello se derivarían para todo el planeta. La corriente de los problemas a nivel internacional se vinculó con la nacional y esto hizo que la corriente local también se desarrollara. La ventana de la política se presenta en un momento de cambio de autoridades municipales en la cual llega un Alcalde con una nueva lógica de planificación, podríamos establecer que su formación militar incide en su forma de gestionar la Alcaldía, pero también se debe establecer el equipo técnico y los asesores que fue incorporado por él. El proceso de apertura empieza cuando el Alcalde establece el Plan Equinoccio siglo XXI, pero la ventana se consolida cuando el Director de Planificación Diego Carrión establece la necesidad de explicitar el trabajo en cambio climático. Esto permite establecer que el emprendedor de la política es necesario, pero no el factor suficiente para el cambio de política, la política internacional de ubicar al emprendedor de la política adecuado.

El estudio de caso muestra la aplicabilidad de los elementos del marco analítico de Kingdon (1984) en el proceso político analizado y se llega a establecer que, para el MDMQ, el cambio climático, ha ido ganando importancia y políticamente es muy importante. Esto responde a un sólido arranque del posicionamiento del tema que llevó posteriormente a generar un sendero marcado que las siguientes autoridades y funcionarios de la administración supieron dar continuidad para reforzarlo e ir afianzándolo.

El estudio también reveló la importancia de considerar los procesos que se generan en múltiples niveles de gobernanza y el aprendizaje que se obtiene, aunque no sea del mismo nivel de gobierno, es decir, cuando hay un tema que se ha manejado a nivel de ciertas ciudades o países, el aprendizaje se concreta a través de redes especializadas y de grupos de expertos temáticos.

Considerar que las políticas ambientales tienen procesos acumulativos, pues los temas han ido ganando la atención en el tiempo, es lo que ha generado condiciones contextuales favorables para que los temas de cambio climático se posicionen en la agenda. El estudio de caso permitió determinar que el contexto político nacional conjuntamente con el trabajo realizado

por la Dirección Metropolitana de Relaciones internacionales y de la Secretaría de Ambiente, fueron los que permitieron dinamizar procesos de integración en el ámbito internacional resaltando dentro de estas instituciones resaltan ciertas personas que abanderaron el trabajo. Se puede establecer que, junto al emprendedor de la política que es el visible y al que la gente reconoce por su liderazgo, hay dos actores clave que soportan su trabajo: el estratégico que es el que planifica y el operativo que es el que implementa eficientemente las acciones tanto a nivel técnico como de relacionamiento.

La relación del emprendedor de la política con la comunidad internacional es importante pues temas como estos, que afectan a una sociedad global y en el que están trabajando muchos gobiernos de diferentes niveles no pueden ser resueltos desde lo local de forma aislada sino más bien adscribirse a las grandes agendas internacionales y procesos en marcha es lo más adecuado. La creación de la Unidad de Cambio Climático a nivel de la Secretaría de Ambiente, ofreció una imagen sólida de la institución e impulsó la vinculación y conexión con redes en espacios y eventos internacionales. Sin embargo, el participar en estos espacios no es lo fundamental pues se debe establecer que el nivel de conocimiento o información que tiene el emprendedor de la política sobre el problema público es muy relevante pues es quien lo hace público en reuniones y eventos pues es quien principalmente transmite la imagen del trabajo de la institución.

Definitivamente se confirma en el caso de estudio que los actores gubernamentales son los que más han incidido en el posicionamiento de la agenda sin embargo hay otros actores que también han tenido influencia: expertos académicos, investigadores, analistas y los medios de comunicación. El posicionamiento del tema también es resultado del nivel de apoyo político brindado por el Concejo Municipal pues que el Alcalde cuente con el apoyo o el tema se de interés de los miembros del Concejo aporta al posicionamiento del tema en la agenda.

#### Futuras líneas de investigación

Al considerar los factores que inciden para que un tema se posicione en la agenda, siguiendo el marco analítico del MSF, en el caso de estudio se confirma el crucial rol que el emprendedor de la política cumple. A partir de la confirmación de la importancia del líder político, el alcalde, como emprendedor de la política se definió que este rol no es desempeñado por un actor único pues se confirmó este rol fue trasladándose entre administraciones. No se puede dejar de reconocer el rol que cumplieron asesores expertos y

técnicos que estaban vinculados con el municipio, así como actores de la comunidad internacional que apoyaron e impulsaron el accionar de la autoridad. Resulta interesante profundizar en la investigación acerca del emprendedor de la política no sólo como un actor sino como un cargo que se desempeña en cierta institución y que a través de él permite la autoridad electa cumpla este rol. Es importante entender la importancia de líder político, pero no en el sentido tradicional de ejercicio de poder sino en la influencia que este ejerce para el posicionamiento de los temas en la agenda.

La investigación se ha centrado en responder cómo se produjo el posicionamiento de un tema en la agenda desde una lógica de un proceso causal. La técnica empleada no permite analizar el por qué este tema se posicionó sobre otros pues todo lo que sucede fuera del proceso hipotetizado se considera dentro de la hipótesis alterna. El emprendedor de la política atiende unos temas sobre otros, entonces cuestionarse qué hizo atiende el tema de cambio climático en específico se convierte también en un punto interesante de investigación. Por ello, también sería interesante, en un futuro proceso, abrir la hipótesis alterna e identificar todos los factores que dentro de esta se englobaron.

La técnica de investigación empleada permite limitar la investigación a los factores que se hipotetizan inciden en el proceso así como el orden en el cual estos se presentan. Eso ha permitido reflexionar acerca del orden de apareamiento de las corrientes y la temporalidad de su duración. No se puede establecer que las corrientes son independientes entre sí o que cuando la una se presenta la otra desaparece, lo que se puede evidenciar es que las corrientes coexisten temporalmente y se refuerzan hasta que se abre la ventana de oportunidad por el accionar del emprendedor de la política y así se llega a posicionar un tema en la agenda.

Más allá de la comprensión de la escala espacial y temporal del posicionamiento del cambio climático en la política pública es necesario establecer que el posicionamiento de un tema en la agenda no significa que el problema se ha solucionado. Este es un aspecto en el que otras investigaciones podrían focalizarse al hacer énfasis en la fase de implementación de la agenda, así como en la de evaluación y monitoreo de los avances.

La interrelación de las tres corrientes sumado al reclutamiento de especialistas a la administración municipal, de factores contextuales que promovieron la temática sea reconocida a nivel nacional e internacional y que la difusión de resultados científicos ha

permitido los discursos y el accionar del emprendedor de la política se difunda mejor y que la sociedad entienda la necesidad de actuar con respecto al cambio climático.

Por otro lado, la política subnacional no ha incidido en avances nacionales, es decir, no se puede establecer que lo local ha marcado el avance de la política nacional pues por el análisis histórico realizado muchos de los procesos se han presentado de manera paralela en los dos niveles de gobierno e inclusive en algunos casos las acciones locales se han anticipado a lo nacional. La investigación sugiere que el gobierno municipal, en condiciones políticas determinadas, implementan la política independientemente de lo que sucede en otros niveles de gobierno. No se puede establecer si el emprendedor de la política a nivel local sigue las mismas estrategias que a nivel nacional pues no se estudió el comportamiento del emprendedor de la política nacional. Por los avances que se han podido evidenciar a nivel nacional y local con respecto al tema, sería de interés investigar si se observan ciertas similitudes en la temporalidad de la apertura de la ventana de oportunidad a nivel nacional con la local.

El objetivo de esta investigación fue el de contribuir a una comprensión más profunda del importante rol que ejerce el emprendedor de la política. La replicabilidad del estudio es totalmente válida pero se deben considerar ciertos elementos relevantes ya que aunque el proceso político puede tener un emprendedor de la política que lidere los procesos, no necesariamente este será el Alcalde y tampoco es de interés ubicar únicamente casos donde el líder político sea el que haya logrado el posicionamiento del tema en el agenda pues, como se aprecia en los resultados del caso de estudio, el líder no actúa sólo sino que es respaldado por otros emprendedores de la política con otras líneas de especialización.

Es obvio que el cambio climático representa un gran reto para las ciudades por lo que el proceso seguido, así como las acciones estratégicas realizadas por el MDMQ permiten aprender de la experiencia descrita y promover que otras ciudades posicionen el tema en sus agendas de política pública. Es necesario establecer que el posicionamiento del tema en la agenda no ha sido suficiente pues la implementación es lo que permite atender el cambio climático. Por ello, es necesario complementar esta investigación con una que se centre en la siguiente etapa del ciclo.

Aunque las conclusiones son limitadas al caso de MDMQ, sería interesante ver si el mecanismo causal puede replicarse en otras ciudades del país a fin de realizar una comparación de gobiernos locales sujetos a un mismo contexto nacional. De igual manera, futuras investigaciones podrían concentrarse en cada una de las corrientes por separado para profundizar e incrementar el conocimiento sobre la incidencia de estos en el impulso del cambio climático.

Con respecto a la contribución metodológica, la investigación tiene implicaciones en relación al método de process tracing y la posibilidad de replicar el estudio en otros ámbitos geográficos estableciendo la replicabilidad del mecanismo causal. Aunque teóricamente el mecanismo puede replicarse pues se basa en el marco analítico, es en su operacionalización en la que se pueden generar ajustes, así como en la secuencia de la presencia de las corrientes.

**Anexos**

Anexo 1: Afiliaciones de las ciudades latinoamericanas a las principales entidades internacionales que trabajan en cambio climático y ciudades

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
Argentina	Alta Gracia	0	0	1	0	0
	Arias	0	0	1	0	0
	Armstrong	0	0	1	0	0
	Arteaga	0	0	1	0	0
	Bariloche	0	0	1	0	0
	Buenos Aires	0	0	1	1	1
	Camio Aldao	0	0	1	0	0
	Capilla del Monte	0	0	1	0	0
	Carcarañá	0	0	1	0	0
	Carlos Tejedor	0	0	1	0	0
	Caseros	0	0	1	0	0
	Chacabuco	0	0	1	0	0
	Chañar Ladeado	0	0	1	0	0
	Córdoba	1	0	1	0	0
	Correa	0	0	1	0	0
	Cosquín	0	0	1	0	0
	Crespo	0	0	1	0	0
	Cruz Alta	0	0	1	0	0
	Daireaux	0	0	1	0	0
	Emilia	0	0	1	0	0
	Esteban Echeverria	1	0	0	0	0
	Funes	0	0	1	0	0
	Godoy Cruz	0	0	1	0	0
	Guaminí	0	0	1	0	0
	Herrera	0	0	1	0	0
	Juan Jorba	0	0	1	0	0
	Juana Koslay	0	0	1	0	0
	La Cumbre	0	0	1	0	0
	La Plata	0	0	0	0	1
	La Rioja	0	0	1	0	0
Las Flores	0	0	1	0	0	

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Libertador San Martín	0	0	1	0	0
	Llambi Campbell	0	0	1	0	0
	Los Cocos	0	0	1	0	0
	Los Molinos	0	0	1	0	0
	Los Molles	0	0	1	0	0
	Los Reartes	0	0	1	0	0
	Los Surgentes	0	0	1	0	0
	Malabrigo	0	0	1	0	0
	Mar Chiquita	0	0	1	0	0
	María Grande	0	0	1	0	0
	Mendiolaza	0	0	1	0	0
	Monte Buey	0	0	1	0	0
	Monte Vera	0	0	1	0	0
	Murphy	0	0	1	0	0
	Nogoyá	0	0	1	0	0
	Paraná	0	0	1	0	0
	Pascanas	0	0	1	0	0
	Potrero de los Funes	0	0	1	0	0
	Rafaela	0	0	1	0	0
	Río Grande	0	0	1	0	0
	Río Primero	0	0	1	0	0
	Rivadavia	0	0	1	0	0
	Rosario	1	0	1	0	1
	Rosario de Tala	0	0	1	0	0
	Salliqueló	0	0	1	0	0
	Salta	0	0	1	0	0
	San Carlos Sud	0	0	1	0	0
	San Isidro	0	0	1	0	0
	San Jorge	0	0	1	0	0
	San Miguel	0	0	1	0	0
	Santa Fe	1	0	1	0	0
	Santo Tome	0	0	1	0	0
	Tafi Viejo	0	0	1	0	0

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Tandil	1	0	0	0	0
	Tapalqué	0	0	1	0	0
	Tolar Grande	0	0	1	0	0
	Totoras	0	0	1	0	0
	Tres Isletas	0	0	1	0	0
	Uranga	0	0	1	0	0
	Valle Hermoso	0	0	1	0	0
	Venado Tuerto	0	0	1	0	0
	Viedma	0	0	1	0	0
	Villa Allende	0	0	1	0	0
	Villa Elisa	0	0	1	0	0
	Villa General Belgrano	0	0	1	0	0
	Villa Pehuénia	0	0	1	0	0
	Winifreda	0	0	1	0	0
	Yala	0	0	1	0	0
	Zarate	1	0	0	0	0
<b>Argentina</b>		<b>6</b>	<b>0</b>	<b>76</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Bolivia	Cochabamba	1	0	0	0	0
	La Paz	1	0	1	0	1
	Santísima Trinidad	0	0	0	0	1
<b>Bolivia</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
Brasil	Alto Alegre	0	0	1	0	0
	Alta Floresta	0	0	0	0	1
	Aparecida	0	0	1	0	0
	Aparecida de Goiania	0	0	1	0	0
	Apuí	0	0	0	0	1
	Aracaju	0	0	1	0	1
	Avanhandava	0	0	1	0	0
	Barbosa	0	0	1	0	0
	Bauru	0	0	1	0	1
	Belo Horizonte	1	1	1	0	1
	Betim	0	0	1	0	1

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Birigui	0	0	1	0	0
	Brasilia	1	0	1	0	0
	Barúna	0	0	1	0	0
	Campinas	0	0	1	0	1
	Canoas	1	0	1	0	0
	Capivari	0	0	1	0	0
	Clementina	0	0	1	0	0
	Coroados	0	0	1	0	0
	Cuiabá	0	0	1	0	0
	Contagem	1	1	0	0	1
	Curitiba	0	1	1	1	1
	Diadema	0	0	1	0	0
	Duque de Caxias	0	0	1	0	0
	Florianópolis	0	0	1	0	0
	Fortaleza	0	0	1	0	1
	Gabriel Monteiro	0	0	1	0	0
	Getulina	0	0	1	0	0
	Glicério	0	0	1	0	0
	Goiania	0	0	0	0	1
	Guarulhos	1	0	1	0	1
	Jabatao dos Guarape	1	0	1	0	0
	Joao Pessoa	0	0	0	0	1
	Joinville	0	0	1	0	1
	Londrina	0	0	1	0	1
	Luiziania	0	0	1	0	0
	Maceió	0	0	1	0	0
	Maringá	1	0	1	0	0
	Maua	0	0	1	0	0
	Mesquita	0	0	1	0	0
	Manaus	0	1	0	0	1
	Natal	0	0	1	0	1
	Niteroi	0	0	1	0	1
	Osasco	1	0	0	0	0
	Palmas	0	0	1	0	1

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Piacatu	0	0	1	0	0
	Piracicaba	0	0	1	0	0
	Porto Alegre	1	0	1	0	1
	Presidente Prudente	0	0	0	0	1
	Promissao	0	0	1	0	0
	Recife	1	0	1	0	1
	Ribeirao Pires	0	0	1	0	0
	Rio Branco	0	0	1	0	0
	Rio de Janeiro	1	1	1	1	1
	Rio Grande de Serra	0	0	1	0	0
	Salvador	0	0	1	1	1
	Santa María	0	0	0	0	1
	Santo André	1	0	1	0	1
	São Bernardo dos Campos	0	0	1	0	1
	São Caetano de Sul	0	0	1	0	0
	São José dos Campos	0	0	1	0	0
	São Paulo	0	0	1	1	1
	Sorocaba	0	0	1	0	1
	Tailandia	0	0	0	0	1
	Teresina	0	0	0	0	1
	Tousit Resort of ITU	0	0	0	0	1
	Vitória, Espírito Santo	0	0	1	0	0
	Volta Redonda	0	0	0	0	1
	Gobierno del Estado de Amazonas	0	0	0	0	1
	Gobierno de Minas Gerais	1	0	0	0	1
<b>Brasil</b>		<b>13</b>	<b>5</b>	<b>55</b>	<b>4</b>	<b>35</b>
Chile	Chillan	0	0	0	0	1
	Independencia	0	0	1	0	0
	Lo Prado	1	0	0	0	0
	Ñuñoa	0	0	0	0	1

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Peñatolen	1	0	0	0	0
	Providencia	0	0	1	0	0
	Santiago de Chile	1	0	1	1	0
	Temuco	0	0	1	0	0
	Tomé	0	0	0	0	1
	Valparaíso	1	0	1	0	0
<b>Chile</b>		<b>4</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Colombia	Bogotá	0	0	1	1	1
	Cali	0	0	1	0	0
	Cartagena de Indias	0	0	1	0	0
	Cartago	0	0	0	0	1
	Copacabana	0	0	1	0	0
	Envigado	0	0	1	0	0
	Girardota	0	0	1	0	0
	Itaguí	0	0	1	0	0
	La Estrella	0	0	1	0	0
	Manizales	0	0	0	0	1
	Medellín	1	0	1	1	1
	Sabaneta	0	0	1	0	0
	Tuluá	0	0	0	0	0
Valledupar	0	0	1	0	0	
<b>Colombia</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Costa Rica	San José	1	0	1	0	0
	San Rafael de Heredia	0	0	1	0	1
<b>Costa Rica</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Cuba	La Habana	0	0	0	0	0
Ecuador	Cuenca	1	0	0	0	1
	Guayaquil	0	0	1	0	0
	Loja	0	0	1	0	0
	Quito	1	0	0	1	1
<b>Ecuador</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
El Salvador	San Salvador	0	0	0	0	0
Guatemala	Ciudad de Guatemala	0	0	1	0	0

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
Haití	Puerto Príncipe	0	0	0	0	0
Honduras	Tegucigalpa	1	0	1	0	1
México	Acapulco	1	0	0	0	1
	Aguascalientes	0	1	0	0	1
	Apaseo el Grande	0	0	1	0	0
	Aquismón	0	0	0	0	1
	Centro (Villahermosa)	0	0	0	0	1
	Chihuahua	0	0	1	0	1
	Ciudad Juárez	0	0	1	0	0
	Contagem	0	1	0	0	0
	Cozumel	0	0	0	0	1
	Cuatla	1	0	0	0	0
	Cuernavaca	0	0	1	0	0
	Huixquilucan	1	0	0	0	0
	León, México	0	0	1	0	0
	León de los Aldamas	0	0	0	0	1
	Los Cabos	0	0	0	0	0
	Mérida	0	0	1	0	1
	Metepec	0	0	1	0	1
	Mexico DF	0	1	1	1	1
	Monclova	0	0	1	0	0
	Monterrey	1	0	0	0	0
	Nezahualcouptl	1	0	0	0	0
	Numarán	0	0	1	0	0
	Pachuca	1	0	0	0	0
	Playa del Carmen	0	0	1	0	0
	Puebla de Zaragoza	0	0	0	0	1
	Puerto Morelos	0	0	0	0	1
	Saltillo	0	0	0	0	1
	San José de Gracia	0	0	1	0	0
	San Luis de Potosi	0	0	1	0	0
	Santa Catarina	0	0	0	0	1
Temixco	0	0	1	0	1	

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Tepetlaoxtoc	0	0	0	0	1
	Tequixquiac	0	0	0	0	1
	Tlalnepantla de Baz	0	0	1	0	1
	Toluca de Lerdo	0	0	1	0	1
	Xochitepec	0	0	1	0	0
	Gobierno Estatal de Durango	0	0	0	0	1
	Gobierno Estatal de Jalisco	0	0	0	0	1
	Estado de Sonora	0	0	0	0	0
	Estado de Veracruz	0	0	0	0	0
México		7	3	19	1	22
Nicaragua	Managua	0	0		0	0
Panamá	Arraiján	0	0	1	0	0
	Colon	0	0	1	0	0
	La Chorrera	0	0	1	0	0
	Panamá Ciudad	1	0	1	0	0
	San Miguelito	0	0	1	0	0
Panamá		1	0	5	0	0
Paraguay	Asunción	1	0	1	0	0
Perú	Ate	0	0	0	0	1
	Cajamarca	0	0	0	0	1
	Lima	0	0	1	1	0
	Rimac	0	0	1	0	0
	Santiago de Surco	0	0	1	0	0
Perú		0	0	3	1	2
Puerto Rico	Caguas	1	0	0	0	0
	Camuy	0	0	1	0	0
	Cayey	0	0	1	0	0
	Comerio	1	0	0	0	0
	Guayama	1	0	0	0	0
Puerto Rico		3	0	2	0	0
República Dominicana	Santo Domingo	1	0	1	0	0
Uruguay	Canelones	1	0	1	0	0

PAÍS	CIUDAD	UCGL	WMCCC	GCMCE	C40	ICLEI
	Lavalleja	1	0	0	0	0
	Montevideo	1	0	1	0	1
<b>Uruguay</b>		<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
	Barquisimeto	1	0	0	0	0
Venezuela	Caracas	0	0	1	1	0
	Santa Ana de Táchira	0	0	1	0	0
<b>Venezuela</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Fuente: <https://www.uclg.org/es/hacerse-miembro/porque;>  
[http://www.worldmayorscouncil.org/members.html;](http://www.worldmayorscouncil.org/members.html)  
[https://www.globalcovenantofmayors.org/region/latin-america/;](https://www.globalcovenantofmayors.org/region/latin-america/)  
[http://www.c40.org/cities;](http://www.c40.org/cities)  
[http://www.iclei.org/es/miembros/miembros-de-iclei.html?cHash=0cb5fbb55886db4190e65a842c65e549&page=9;](http://www.iclei.org/es/miembros/miembros-de-iclei.html?cHash=0cb5fbb55886db4190e65a842c65e549&page=9)  
[http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=75](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=75)

## Anexo 2: Ordenanzas emitidas por el Municipio de Guayaquil. Período 1990-2017

CATEGORÍA	ORDENANZA
Protección y Gestión Ambiental	<p>2014-07-17 Ordenanza que regula la aplicación del subsistemaL de manejo ambiental control y seguimiento</p> <p>2014-04-25 Ordenanza que establece la tasa o tarifa por eliminación de obstáculos rocosos denominados</p> <p>29-06-2011 Ordenanza que establece los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de las licencias</p> <p>23-12-2010 Ordenanza que norma el manejo de los desechos sólidos no peligrosos generados</p> <p>29-04-2010 Ordenanza que establece la aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la ley</p> <p>13-07-2009 Ordenanza que Reforma a la Ordenanza que regula explotación</p> <p>15-08-2008 Ordenanza de seguridad y prevención contra incendios que deben cumplir los establecimientos</p> <p>26-03-2006 Declaración a la Ordenanza que establece las políticas ambientales del Municipio de Guayaquil</p> <p>15-02-2006 Reforma a la Ordenanza que Reglamenta el uso del suelo en el área denominada Embalse Chongón</p> <p>12-10-2005 Reforma a la Ordenanza que establece los requisitos y procedimientos para el otorgamiento</p> <p>02-04-2004 Ordenanza que establece los requisitos y procedimientos para el otorgamiento</p> <p>11-01-2004 Segunda Ordenanza que Reforma la disposición transitoria de la Ordenanza que Reglamenta</p> <p>24-11-2003 Ordenanza que Reforma la disposición transitoria de la Ordenanza que Reglamenta la recolección</p> <p>17-09-2003 Ordenanza que Reglamenta la recolección, transporte y disposición final de aceites usados</p> <p>14-07-2003 Ordenanza que establece los premios anuales al mérito ambiental y a la eco-eficiencia</p> <p>07-05-2003 Ordenanza Reformatoria de la Ordenanza que regula la explotación de canteras</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>24-06-2002 Reforma a la Ordenanza por la cual se Reforma y codifica la Ordenanza que Regula el transporte</p> <p>04-01-2002 Ordenanza por la cual se Reforma y codifica la Ordenanza que regula el transporte de mercancías</p> <p>16-11-2001 Ordenanza que Regula la explotación de canteras en el Cantón Guayaquil.</p> <p>23-05-2001 Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que regula la obligación de realizar estudios ambientales</p> <p>22-02-2001 Ordenanza que Regula la obligación de realizar estudios ambientales a las obras civiles</p> <p>17-02-2001 Ordenanza que Regula el transporte de mercancías por medio de vehículos pesados</p> <p>31-07-2000 Ordenanza prohibitiva de la captura recolección, extracción y comercialización de fauna nativa</p>
Recolección de basura	<p>23-12-2010 Ordenanza que norma el manejo de los desechos sólidos no peligrosos generados en el Cantón Guayaquil.</p> <p>23-12-2010 Ordenanza que norma el manejo de los desechos sólidos no peligrosos generados en GYE</p> <p>29-12-2009 Ordenanza que establece los requerimientos técnicos mínimos así como las normas de Funcionamiento</p> <p>27-09-2006 Ordenanza que norma el manejo y disposición final de escombros para la Ciudad de Guayaquil</p> <p>09-11-1999 Ordenanza Codificatoria y Reformatoria de la Ordenanza de determinación y recaudación de la tasa</p> <p>21-11-1997 Ordenanza Modificatoria a la Ordenanza Reformatoria de los artículos 6 Y 7 de la Ordenanza Aclaratoria</p> <p>31-10-1996 Ordenanza Reformatoria de los artículos 6 Y 7 de la Ordenanza Aclaratoria y Modificatoria de la Ordenanza</p> <p>07-03-1995 Tercera Ordenanza modificatoria de la Ordenanza complementaria de determinación y recaudación de la tasa</p> <p>02-12-1992 Ordenanza Reformatoria de las Ordenanzas de Recolección de Basura y Aseo Público</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>16-05-1991 Ordenanza Aclaratoria y Modificatoria de la Ordenanza Complementaria de Determinación</p> <p>03-05-1991 Ordenanza Complementaria de determinación y recaudación de la tasa para recolección</p>
Salud e Higiene	<p>2015-05-14 Quinta reforma Ordenanza que norma la introducción de animales</p> <p>16-12-2011 Reforma a la Ordenanza que norma la introducción de animales</p> <p>15-12-2011 Reforma a la Ordenanza que norma la introducción de animales</p> <p>30-6-2011 Tercera reforma a la Ordenanza que norma la introducción de animales</p> <p>25-10- 2007 Ordenanza que contribuye a crear políticas Prevención del VHI-sida en Guayaquil</p> <p>25-10- 2007 Ordenanza que contribuye a crear políticas Prevención del VHI-sida en el Cantón Guayaquil</p> <p>5-12-2004 Ordenanza que regula la protección, control y cuidado de animales de compañía y espectáculos en Guayaquil</p> <p>28-4-2004 Ordenanza reformativa a la ordenanza que norma la introducción de animales</p>
Estructura Administrativa	<p>04-08-2011 Resolución que reglamenta la conformación, funcionamiento y operación de las Comisiones (Ambiental)</p> <p>22-01-1998 Ordenanza que crea la dirección de áreas verdes</p> <p>22-01-1998a. Ordenanza que crea la dirección de medio ambiente</p> <p>15-01-1993b. Ordenanza que crea la dirección de aseo de calles y recolección de basura</p>

Fuente: Alcaldía de Guayaquil 2017

## Anexo 3: Ordenanzas emitidas por la Alcaldía de Cuenca. Período 1990-2017

CATEGORÍA	ORDENANZA
Protección y Gestión Ambiental	<p>05.06.2017 Ordenanza para la determinación administración, control y recaudación de la patente de conservación, tasas y servicios técnicos - administrativos en materiales áridos y pétreos</p> <p>03.02.2017 Ordenanza que regula los procesos relacionados con la prevención, control, seguimiento y sanción de la contaminación ambiental dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca</p> <p>17.01.2017 Ordenanza que regula el cobro de tasas por servicios técnico administrativos ambientales que ofrece la comisión de gestión ambiental (CGA) en el cantón Cuenca</p> <p>16.01.2017 Ordenanza de control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruido proveniente de fuentes fijas y móviles</p> <p>30.09.2016 Ordenanza que regula la actividad minera para materiales áridos y pétreos en el cantón Cuenca</p> <p>28.06.2016 Ordenanza para el control y manejo de la fauna urbana y la protección de animales domésticos de compañía del cantón Cuenca</p> <p>15.11.2012 Ordenanza que regula la asistencia, reasentamiento y dotación de vivienda para las familias afectadas por desastres naturales, ocurridos en el cantón Cuenca, con asignaciones económicas del gobierno nacional, gobierno municipal y la EMUVI EP</p> <p>30.12.2010 Ordenanza para regular la autorización, control y explotación de materiales áridos y pétreos en el cantón Cuenca</p> <p>28.08.2009 Ordenanza especial para preservar y mantener el patrimonio arquitectónico, cultural y arboles patrimoniales del cantón Cuenca</p> <p>13.04.2009 Ordenanza para la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental, dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>10.01.2008 Ordenanza para la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca</p> <p>29.12.2007 Ordenanza que regula el cobro de tasas por servicios técnico administrativos que ofrece la comisión de gestión ambiental</p> <p>26.02.2007 Ordenanza que crea la tasa por servicios de recuperación, manejo y mantenimiento de parques, plazoletas, parterres, márgenes de los ríos y áreas verdes públicas en el cantón Cuenca</p> <p>05.01.2007 Reglamento para el cobro de tasas por servicios técnico administrativos que ofrece la comisión de gestión ambiental</p> <p>06.10.2006 Codificación a la ordenanza que norma el establecimiento del sistema de revisión técnica vehicular de Cuenca y la delegación de competencias a Cuencaire, corporación para el mejoramiento del aire de Cuenca</p> <p>30.11.2004 Ordenanza municipal para la protección de los animales silvestres y domésticos</p> <p>05.11.2004 Ordenanza que norma la ubicación o emplazamiento, la construcción; reconstrucción y funcionamiento de gasolineras o centros de servicio y servicios compatibles en el cantón Cuenca</p> <p>05.08.2004 Ordenanza para la instalación y control de la publicidad y propaganda exterior en el cantón Cuenca – codificada</p> <p>02.08.2004 Reglamento a la ordenanza que regula la instalación y control de la publicidad y propaganda exterior en el cantón Cuenca – codificada</p> <p>04.09.2003 Reglamento a la ordenanza general normativa para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras, por obras ejecutadas en el cantón Cuenca, para la dotación, ampliación o restitución de las redes de agua potable y alcantarillado - codificada</p> <p>10.01.2003 Ordenanza que regula la gestión en el Parque Nacional Cajas y su Administración</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>22.11.2002 Ordenanza que regula la participación comunitaria en la planificación, construcción, ampliación, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de agua y saneamiento del cantón Cuenca</p> <p>10.05.2002 Reglamento para la libre explotación y aprovechamiento de áridos por la I. Municipalidad de Cuenca</p> <p>18.04.2002 Reforma al art. 10 de la ordenanza que establece los criterios para la determinación y recaudación de la tasa por recolección de basuras y aseo público</p> <p>27.02.2002 Ordenanza que regula la organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento de Cuenca ETAPA</p> <p>30.07.2001 Reglamento a la "ordenanza general normativa para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras, por obras ejecutadas en el cantón Cuenca", para la dotación, ampliación o restitución de las redes de agua potable alcantarillado.</p> <p>09.07.2001 Ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial de la parroquia San Joaquín: determinaciones para el uso y ocupación del suelo de las zonas de protección agrícola, forestal, ganadera y natural</p> <p>11.05.2001 Reglamento para atender las compensaciones de vivienda a las familias afectadas por desastres ocurridos en el cantón Cuenca, con fondos del gobierno nacional</p> <p>08.03.2001 Ordenanza que crea la tasa por servicios de recuperación, manejo y mantenimiento de parques, plazoletas, parterres, márgenes de los ríos y áreas verdes públicas en el cantón Cuenca</p> <p>26.09.2000 Ordenanza que crea la tasa por servicios de recuperación, manejo y mantenimiento de parques, plazoletas, parterres, márgenes de los ríos y áreas verdes públicas en el cantón Cuenca</p> <p>22.08.2000 Reforma a la ordenanza de la empresa pública municipal de telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado del cantón Cuenca ETAPA</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>01.04.2003 Ordenanza que regula la gestión integral de los desechos y residuos sólidos en el cantón Cuenca</p> <p>18.04.2001 Ordenanza que establece los criterios para la determinación y recaudación de la tasa de recolección de basuras y aseo público</p> <p>19.12.1999 Reforma a la ordenanza de la empresa pública municipal de telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado del cantón Cuenca ETAPA</p> <p>28.08.1999 Reglamento a la ordenanza que regula la instalación y control de la publicidad y propaganda exterior en el cantón Cuenca</p> <p>31.03.1999 Ordenanza que regula la instalación y control de la publicidad y propaganda exterior en el cantón Cuenca</p> <p>13.07.1998 Ordenanza de Control de la SubCuenca del Río Tomebamba Relativa a la Captación de Agua para la Planta de El Cebollar</p> <p>06.04.1998 Ordenanza que Reforma a la Ordenanza de Administración, Regulación y Tarifas de Agua Potable para el Cantón Cuenca</p> <p>24.03.1998 Ordenanza para Controlar la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de ruidos</p> <p>16.03.1998 Ordenanza que Reforma a la Ordenanza de la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca Etapa, publicada el 18 de mayo de 1984, en sustitución de la del 2 de enero de 1968</p> <p>13.03.1998 Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza de la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca</p> <p>02.03.1998 Ordenanza que Regula los Modelos de Gestión del Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el Cantón Cuenca</p> <p>06.11.1997 Ordenanza Reformatoria de la Ordenanza de Saneamiento y Control Sanitario del Cantón Cuenca</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
Recolección de basura	<p>21.03.2012 Ordenanza para la gestión de desechos sólidos infecciosos y especiales generados en el cantón Cuenca</p> <p>25.06.2010 Reforma a la ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de aseo de cuenca EMAC EP</p> <p>25.06.2010 reforma a la ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de aseo de cuenca EMAC EP</p> <p>10.08.2000 Ordenanza de construcción de la empresa municipal de rastro y plazas del ganado del cantón Cuenca</p> <p>10.08.2000 Ordenanza de constitución de la empresa municipal de rastro y plazas de ganado del cantón Cuenca</p> <p>16.04.1998 Ordenanza Reformatoria de la Ordenanza de Funcionamiento del Camal Frigorífico y la Plaza de Ganado de la I. Municipalidad de Cuenca</p> <p>15.09.1999 Reforma y codificación de la ordenanza de determinación y recaudación de la tasa de recolección de basuras y aseo público</p>
Salud e higiene	<p>10.09.2013 Ordenanza para el uso ocupación del suelo y re lotización del polígono industrial Ecoparque Chaullayacu</p> <p>10.09.2013 Anexos ordenanza para el uso, ocupación del suelo y re lotización del polígono industrial Ecoparque Chaullayacu</p> <p>06.09.2013 Ordenanza que norma la ubicación o emplazamiento, la construcción, reconstrucción y funcionamiento de gasolineras o centros de servicio y servicios compatibles en el cantón Cuenca, reforma y codificación</p> <p>29.06.2011 Ordenanza que declara al cantón cuenca libre de humo de tabaco</p> <p>25.06.2010 Reforma a la ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de servicios de rastro y plazas de ganado EMURPLAG EP</p>
Estructura administrativa	<p>20.12.2010 Ordenanza de transición para la adecuación de las ordenanzas vigentes a las disposiciones del COOTAD y el ejercicio</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>de las competencias exclusivas establecidas en el art. 264 de la constitución</p> <p>08.03.2010 Ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de aseo de cuenca EMAC EP</p> <p>08.02.2010 Reforma a la ordenanza que regula la constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento de cuenca ETAPA EP</p> <p>14.01.2010 Ordenanza que regula la creación, organización y funcionamiento de la empresa pública municipal de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento de Cuenca, ETAPA EP</p> <p>26.02.2007 Reforma a la ordenanza de creación de la empresa municipal de aseo de Cuenca – EMAC</p> <p>08.12.2006 Reforma y codificación de la ordenanza de creación y funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)</p> <p>24.11.2006 Reforma a la ordenanza que regula la organización y funcionamiento de ETAPA</p> <p>28.04.2006 Reforma y codificación de la ordenanza de constitución de la empresa municipal de servicios de rastro y plazas de ganado del cantón Cuenca (EMURPLAG)</p> <p>05.09.2005 Ordenanza que norma el establecimiento del sistema de revisión técnica vehicular de Cuenca y la delegación de su administración y control “Cuencaire”</p> <p>29.08.2005 Reforma a la ordenanza de creación de la empresa municipal de aseo de Cuenca (EMAC)</p> <p>31.03.2000 Reforma a la letra b) del art. 3 de la reforma y codificación de la ordenanza de creación y funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)</p> <p>20.01.2000 Reforma y codificación de la ordenanza de creación y funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>26.01.1998 Ordenanza de Funcionamiento del Camal Frigorífico y la Plaza de Ganado de la I. Municipalidad de Cuenca</p> <p>22.04.1997 Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)</p> <p>06.01.1995 Ordenanza de Creación de la Dirección de Parques y Jardines de la Ilustre Municipalidad de Cuenca</p> <p>02.05.1993 Ordenanza de Funcionamiento del Camal Frigorífico de la I. Municipalidad de Cuenca</p> <p>23.03.1992 Ordenanza de Áreas Verdes, Parques y Jardines del Cantón Cuenca</p> <p>26.07.1985 Ordenanza sobre Saneamiento Ambiental y Control Sanitario del Cantón Cuenca</p>

Fuente: Cuenca Alcaldía (2017)

## Anexo 4: Ordenanzas emitidas por el Municipio de Loja. Período 1990-2017

CATEGORÍA	ORDENANZA
Protección y Gestión Ambiental	<p>04.09.2017 Reforma a la ordenanza no. 044-2017 que regula la implementación de prácticas amigables para reducir el índice de la huella ecológica en el cantón Loja (050-2017)</p> <p>27.03.2017 Ordenanza que regula la implementación de prácticas amigables para reducir el índice de la huella ecológica en el cantón Loja (044-2017)</p> <p>08.04.2016 Ordenanza que crea y Regula el Servicio de Taxi Ecológico - Eléctrico en el Cantón Loja (038-2016)</p> <p>25.05.2015 Reforma ordenanza para la protección de las micro cuencas y otras áreas prioritarias para la conservación del cantón Loja (023-2015)</p> <p>10.02.2015 Ampliación a la ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Loja (015-2014)</p> <p>07.05.2014 Crea el sistema municipal de movilidad alternativa no contaminante de transporte terrestre no motorizado en la ciudad de Loja (08-2014)</p> <p>30.01.2014 Regula y controla las intervenciones en los bienes inmuebles inventariados y sus áreas naturales que forman parte de las áreas de protección patrimonial de la cabecera parroquial de Chuquiribamba (03-2014)</p> <p>01.11.2011 Ordenanza municipal de control y protección animal (40-2011)</p>
Recolección de basura	<p>29.05.2017 Ordenanza que regula el servicio de acopio, transporte y desalojo de escombros, tierra de excavación y fijación de la tasa de cobro por este servicio en el cantón Loja (045-2017)</p> <p>27.09.2016 Ordenanza que regula la tasa por recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios peligrosos (041-2016)</p> <p>27.01.2015 Ordenanza municipal para regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos en el cantón Loja (017-2014)</p>

<b>CATEGORÍA</b>	<b>ORDENANZA</b>
	27.03.2013 Mantenimiento del orden y aseo del cantón Loja (09-2013A)
Salud e Higiene	12-05-2017 Reforma al Libro II Higiene, Abasto y Mercados de la Recopilación Codificada de la Legislación Municipal de Loja (048-2017) 03.10.2014 Ordenanza Reformatoria al Código Municipal de Higiene y Abasto (10-2014)
Estructura Administrativa	25.09.2014 Deroga ordenanza que constituye empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado (004-2014)

Fuente: Municipio de Loja (2018)

## Anexo 5: Ordenanzas emitidas por el Municipio de Loja. Período 2000-2017

CATEGORÍA	ORDENANZA
Protección y Gestión Ambiental	<p>27-12-2017 Prioriza bicicleta y caminata como modos de transporte (194-2017)</p> <p>14-10-2016 Explotación de materiales áridos y pétreos - Sustitutiva Ordenanza Metropolitana -0557 (0143-2016)</p> <p>01-09-2016 Parroquias del Noroccidente - Área de importancia ecológica (0137-2016)</p> <p>14-10-2013 Ordenanza Metropolitana No. 0446: Que constituye el Sistema de Parques Metropolitanos en el área natural de intervención especial y recuperación -AIER- de las Laderas del Pichincha-Atacazo (446-2013)</p> <p>11-07-2013 Ordenanza No. 0409: Mediante la cual se declara a Yunguilla como área natural protegida del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (409-2013)</p> <p>15-04-2011 Ordenanza que regula la tenencia, protección y control de la fauna urbana en el DMQ (048-2011)</p> <p>01-07-2009 Ordenanza Metropolitana que Reforma el Título V "Del Medio Ambiente" del Libro Segundo del Código Municipal, sustituido por la Ordenanza Metropolitana No. 213 "De la Prevención y Control del Medio Ambiente" (288-2010)</p> <p>08-05-2008 Ordenanza metropolitana reformatoria del capítulo VIII que trata de la protección del patrimonio natural y establecimiento del subsistema de áreas naturales protegidas del Distrito Metropolitano de Quito, del título V del libro segundo del código municipal (252-2008)</p> <p>23-05-2008 reforma a la ordenanza No. 213 " de la prevención y control del medio ambiente" en lo relacionado al Fondo Ambiental; y ratificación de la derogatoria a las resoluciones A 0114 y A 028 (250-2010).</p> <p>15-12-2006 Ordenanza Sustitutiva del Título V, "Del Medio Ambiente", Libro Segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (213-2006)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>23-04-2007 Reforma la Ordenanza Metropolitana No. 146, en lo relacionado a la gestión integrada de los recursos hídricos del Distrito Metropolitano de Quito (199-2007)</p> <p>16-10-2006 Ordenanza que reforma los artículos II.109 “áreas de cesión” y II.102B “casos en los que el establecimiento de áreas verde y equipamiento comunal no es exigible”, del código municipal, sustituidos su texto original por la ordenanza metropolitana N095 (195-2006)</p> <p>22-11-2006 Reforma el Art. II. 127 del Parágrafo 2do. Sección Primera, del Capítulo VI, Título I de la Ordenanza Metropolitana No. 095, que trata sobre la Previsión Obligatoria de áreas Verdes y de Equipamiento Comunal (188-2006)</p> <p>09-01-2006 Ordenanza Metropolitana reformatoria de la sección II, del capítulo V, del título II, del libro primero del código municipal, referente a los convenios para la administración y uso múltiple de las áreas recreativas y deportistas del Distrito Metropolitano de Quito, constante en la ordenanza 0097, del 16 de septiembre del 2003 (171-2006)</p> <p>02-03-2005 Ordenanza Metropolitana 136: Establece la Instalación del Sistema de Control Dinámico de Emisiones Vehiculares Mediante Protocolos ASM (Acceleration Simulation Mode) y la realización de Prueba TIS (Two Idle Speed), en las Sanciones en la Revisión Técnica Vehicular, que reforma el Capítulo IV, "Para el Control de la Contaminación Vehicular", del Título V del Libro II, del Código Municipal (136-2005)</p> <p>18-10-2004 Ordenanza Metropolitana 128: Que determina las condiciones en las que se debe mantener a los perros y otros animales domésticos (128-2004)</p> <p>24-08-2004 Ordenanza Metropolitana 123: para la prevención y control de la contaminación, sustitutiva del Capítulo II para el Control del Ruido, del Título V, del Libro Segundo del Código Municipal (123-2004)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>06-07-2004 Ordenanza Metropolitana 120: Reforma el Capítulo IV para el Control de la Contaminación Vehicular, del Título V del Libro II del Código Municipal (120-2004)</p> <p>19-05-2004 Ordenanza Metropolitana 119: Incorpora al Código Municipal los artículos numerados a continuación de la Sección XI de las Ordenanzas 076 y 093 relativos a la Regulación de azufre en el Diesel (119-2004) Ordenanza Metropolitana 098: Reforma el Capítulo V, Título V, del Libro 20-10-2003 Segundo del Código Municipal, Relacionado con el Manejo Ambientalmente Adecuado de Aceites usados (98-2003)</p> <p>25-08-2003 Ordenanza Metropolitana 093: Reforma el Capítulo IV "Para el Control de la Contaminación Vehicular", del Título V, Libro II del Código Municipal (93-2003)</p> <p>17-03-2003 Ordenanza Metropolitana 082: Sustituye los capítulos del I al V, del Título VII, del Libro Segundo del Código Municipal (82-2003)</p> <p>27-12-2002 Ordenanza Metropolitana 076: Sustituye el Capítulo IV, para el Control de la Contaminación Vehicular del Título V del Libro II del Código Municipal (76-2002)</p> <p>29-07-2002 Ordenanza metropolitana 067: Ordenanza que incorpora el capítulo V, al título V del libro segundo del Código Municipal, relacionado con el manejo ambientalmente adecuado de aceites usados (67-2002)</p> <p>27-07-2000 Ordenanza metropolitana 038: Se sustituye al capítulo IV del título V del libro II del Código Municipal para el control de la contaminación vehicular (38-2000)</p> <p>21-07-2000 Ordenanza metropolitana 034: Se reforma al capítulo IV del título V del libro II del Código Municipal relacionado con la creación del certificado de control de emisiones vehiculares y el adhesivo ambiental (34-2000)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>28-05-1999 Ordenanza metropolitana que sustituye el artículo II 378 de la regulación de azufre en el diésel del capítulo IV, del título V, del libro II del código municipal vigente (18-1999)</p> <p>09-11-1998 Ordenanza metropolitana 012: Ordenanza sustitutiva del Capítulo III para la prevención y control de la contaminación producida por descargas líquidas y emisiones de aire de fuentes fijas del Título V del libro II del Código Municipal (12-1998)</p> <p>27-07-1998 Reforma al título I, del libro segundo del Código Municipal, artículo II 79, relacionado con el cuadro de áreas de protección especial (07-1998)</p>
Recolección de basura	<p>22-09-2010 Ordenanza modificatoria de la ordenanza metropolitana 213 sancionada el 18 de abril del 2007, sustitutiva del Título V “del medio ambiente” del libro segundo del código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (320-2010)</p> <p>12-08-2010 Ordenanza que establece y regula el funcionamiento del Sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito (332-2010)</p> <p>31-12-2008 La Ordenanza Metropolitana para la creación del Sistema Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito y sus componentes (265-2010)</p> <p>25-11-2005 Reformatoria de la Sección V, del Capítulo IX, del Título II del Libro Primero del Código Municipal, que trata de la Empresa Metropolitana de Aseo (162-2005)</p> <p>02-06-2005 Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana 100, Capítulo I, Título V, del Libro II del Código Municipal, relacionada con el Barrido, Entrega, Recolección, Transporte, Transferencia y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos Domésticos, Comerciales, Industriales y Biológicos no Tóxicos (145-2005)</p> <p>27-01-2004 Ordenanza Metropolitana 109: Reforma a la Ordenanza Metropolitana 093 Reformatoria del Capítulo IV "para el Control de la Contaminación Vehicular, del Título V, Libro II del Código Municipal (109-2004)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	29-07-2002 Ordenanza metropolitana 068: Ordenanza que reforma el capítulo I, del título V, del Código Municipal, relacionado con el barrido, entrega y recolección de desechos domésticos, comerciales, industriales y biológicos no tóxicos (68-2002)
Salud e Higiene	<p>11-10-2012 Ordenanza Metropolitana No. 0296 de creación de la Empresa Pública Metropolitana del Mercado Mayorista de Quito (MMQ-EP) (296-2012)</p> <p>25-09-2012 Ordenanza Metropolitana No. 0282 que regula el uso, rehabilitación y mantenimiento de las aceras, mantenimiento de las fachadas y cerramientos; y, preservación del arbolado público urbano en el Distrito Metropolitano de Quito (282-2012)</p> <p>22-12-2005 Ordenanza Metropolitana 167: Sobre la Contribución Adicional para la Construcción y Mantenimiento de Obras Viales requeridas por efecto de la Construcción de Sistemas de alcantarillado en el Distrito Metropolitano de Quito (167-2005)</p> <p>11-11-2005 Ordenanza metropolitana que reforma a la sección, del capítulo I, del título IV, del libro segundo del código municipal, relacionado al mercado mayorista (161-2005)</p> <p>19-07-2005 Sustitutiva de la Ordenanza Metropolitana 117 de la Reglamentación para la Circulación de Vehículos de Transporte de Carga y Transporte de Productos Químicos Peligrosos en el Distrito Metropolitano de Quito (147-2005)</p> <p>16-06-2004 Ordenanza Metropolitana 117: Reglamentación para la Circulación de Vehículos de Transporte de Carga y Transporte de Productos Químicos Peligrosos en el Distrito Metropolitano de Quito (117-2004)</p> <p>21-10-2003 Ordenanza Metropolitana 100: Sustituye la Ordenanza Metropolitana 068 que reforma el Título V, Capítulo I, del Libro II del Código Municipal, relacionado con el Barrido, Entrega, Recolección, Transporte, Transferencia y Disposición Final de los residuos Sólidos Urbanos Domésticos, Comerciales, Industriales y Biológicos (100-2003)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	19-04-2000 Ordenanza metropolitana 031: Anexo de los valores máximos permisibles de los indicadores de contaminación y parámetros de interés sanitario para descargas líquidas (31-2000)
Estructura Administrativa	<p>14-09-2017 Gobierno Abierto - Municipio del D. M.Q (184-2017)</p> <p>03-07-2017 Tasas de Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos (0175-2017)</p> <p>15-09-2016 Sistema de Manejo Ambiental del DMQ (0138-2016)</p> <p>07-07-2016 Conformación Comisiones del Concejo - Reforma Ordenanza Metropolitana 003 (0124-2016)</p> <p>22-02-2015 Ordenanza metropolitana 041 Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ. 2015-2025 (041-2015)</p> <p>31-05-2014 Ordenanza Metropolitana 003: Ordenanza sustitutiva de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 140, 194, 197 y 297, que regula la conformación, funcionamiento y operación de las Comisiones del Concejo de DMQ (003-2014)</p> <p>30-05-2014 Ordenanza Metropolitana 001: Ordenanza reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 305, reformatoria de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el DMQ (001-2014)</p> <p>28-05-2013 Ordenanza No. 0402: Reformatoria del Libro III "De los Tributos Municipales", Título II "De las Tasas", Capítulo I "De las Tasas por Recolección de Basura" del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (0402-20163)</p> <p>22-04-2013 Ordenanza No. 0396: Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 331, sancionada el 23 de noviembre de 2010, que regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable (396-2013)</p> <p>20-12-2012 Ordenanza 0336 de Sustitución de tarifa por tasa del servicio de revisión técnica vehicular (336-2012)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>31-10-2012 Ordenanza Metropolitana 0404: Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 213, Sustitutiva del Título V, "Del Medio Ambiente" del Libro Segundo del Código Municipal (404-2013)</p> <p>13-10-2010 Ordenanza modificatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 213, sancionada el 18 de abril de 2007, sustitutiva del Título "Del Medio Ambiente", del Libro Segundo del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (323-2010).</p> <p>24-09-2010 Ordenanza que regula el proceso de valoración y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable (331-2010).</p> <p>28-05-2010 Ordenanza Metropolitana que establece el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunicatorio (311-2010).</p> <p>05-05-2010 Ordenanza Metropolitana de Creación de Empresas Públicas Metropolitanas (309-2010)</p> <p>02-10-2009 Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Común para la Organización y Funcionamiento de las Empresas Públicas Metropolitanas (301-2010).</p> <p>11-10-2007 Ordenanza Metropolitana 220: Que sustituye el Título VI, del Libro Segundo del Código Municipal; y, incorpora una sección en el Capítulo VIII, del Título II, del Libro Tercero del Código Municipal, en relación con el Control Sanitario en el Distrito Metropolitano de Quito; y las Tasas por Servicios de Control Sanitario (220-2007).</p> <p>30-10-2007 Modificatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 213 relacionada con el Medio Ambiente (248-2007)</p> <p>03-08-2006 Incorpora el Capítulo relacionado a la "Transferencia de Competencias a las Juntas Parroquiales del Distrito Metropolitano de</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	<p>Quito", en el Título I, Libro Primero del Código Municipal (185-2006)</p> <p>16-05-2006 Ordenanza metropolitana reformativa al artículo IV97 de la sección IV, capítulo III “premios”, del título III “de las condecoraciones, premios y reconocimientos”, del libro cuarto del código municipal (180-2006)</p> <p>11-05-2006 Ordenanza metropolitana reformativa al artículo IV,97 de la sección IV, capítulo III “premios” del título III “ de las condecoraciones, premios y reconocimientos”, del libro cuarto del código municipal (180-2006)</p> <p>09-08-2005 Ordenanza Metropolitana 146: Sustitutiva del Título V, "del Medio Ambiente", Libro Segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (146-2005)</p> <p>20-05-2005 Reformativa de la Ordenanza Metropolitana No. 0146 de mayo 12 de 2005 (183-2005)</p> <p>27-12-2004 Ordenanza metropolitana sustitutiva del capítulo I, “ de las comisiones”, del título I, del libro primero, del código municipal (140-2004)</p> <p>03-10-2003 Ordenanza Metropolitana 097: Incorpora el Capítulo V de los Bienes Municipales, en la Sección II del Código Municipal, los Convenios para la Administración y Uso Múltiple de las Áreas Recreativas y Deportivas del Distrito Metropolitano de Quito (97-2003)</p> <p>12-09-2003 Ordenanza Metropolitana 094: Incorpora el Capítulo IX, "de la Evaluación de Impacto Ambiental", en el Título I del Libro II del Código Municipal (94-2003)</p> <p>15-04-2002 Ordenanza metropolitana 065: Ordenanza reformativa del literal a), del artículo 1.413 de la sección I, del capítulo IX del título II del libro primero del Código Municipal, relacionado con la precisión de la denominación y siglas de la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (65-2002)</p>

CATEGORÍA	ORDENANZA
	22-11-2000 Ordenanza metropolitana reformativa del Libro I, Título II, Capítulo I “de los ramos de la administración municipal y de su estructura funcional” del código municipal (41-2000) 20-04-1998 Ordenanza de zonificación (001-1998)

Fuente: Municipio de Loja (2018)

Anexo 6: Formato de entrevista

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**FLACSO - ECUADOR**



**FLACSO**  
ECUADOR

**FORMATO DE ENTREVISTA**

**“Adopción de la agenda de política pública de cambio climático.  
Análisis de los factores que inciden para que las ciudades definan las  
prioridades ambientales”**

**Primera sección: Antecedentes personales**

Cargo actual:	
Institución actual:	
Cargo que ocupaba:	
Institución que ocupaba:	

**Segunda sección: Antecedentes de la política pública municipal de cambio climático**

- 1) ¿Conoce usted desde cuándo el Municipio de Quito empezó a preocuparse por el tema de cambio climático?
- 2) ¿Cuándo considera usted el tema de cambio climático se convirtió en una prioridad en la política pública del Municipio?
- 3) ¿Cuáles son los factores que usted considera impulsaron que el tema del cambio climático fuera priorizado como un tema de atención del Municipio?
- 4) ¿Cuál fue, según su criterio, el actor que más influyó para que el tema del cambio climático sea impulsado en el Municipio?
- 5) ¿Podría describir su involucramiento con el proceso de consolidación de la política de cambio climático municipal?

**Tercera sección: Política pública municipal de cambio climático**

- 1) ¿Cuál fue la posición que la organización/departamento en el cual usted trabajaba tomó con respecto al tema de cambio climático?
- 2) ¿Qué tan exitosa considera la intervención suya o de la organización a la que representaba para impulsar los temas relacionados con el cambio climático?
- 3) ¿Cuáles fueron las principales fuentes de información que usted y su organización usaron durante el debate de la política de cambio climático?
- 4) ¿Cómo caracterizaría el rol de los medios de comunicación en el proceso de definición de la política de cambio climático municipal?

**Cuarta sección: Identificación de referencias**

- 1) ¿Hay algún documento que consideraría relevante para comprender el proceso a través del cual la agenda de cambio climático fue posicionándose a nivel municipal?
- 2) De las personas que usted considera estuvieron involucrados con la definición de la política de cambio climático municipal, ¿a quién me recomendaría entrevistar?

**Quinta sección: Cierre**

¿Cuáles son las lecciones más importantes aprendidas con respecto al proceso de definición de la agenda de cambio climático en el Municipio?

## Anexo 7: Listado de entrevistas realizadas

<b>Sector</b>	<b>Nombre</b>	<b>Interés de investigación</b>
Gobierno	Paco Rosendo Moncayo Gallegos	Alcalde del MDMQ Período 2000-2004 Período 2004-2009
	Rubén Flores Agreda	Administrador General del Municipio de Quito Período 2010-2014
	Carolina Zambrano Barragán	Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental Período mayo 2011-noviembre 2012 Asesora en política ambiental y cambio climático Período marzo 2010 – abril 2011
	Diego Enríquez	Director de Cambio Climático de la Secretaría de Ambiente del MDMQ Período mayo 2009-actualidad
ONG	David Suárez Duque	Asesor científico RAMSAR Ecuador * Especialista en cambio climático, co autor de Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito. 2009-2015
	Patricia Pilco	Presidente de Randi Randi * Experiencia en el debate internacional de cambio climático
	Arturo Mora Hernández	Director Regional UICN-SUR * Experiencia en el debate internacional de cambio climático
	Juan Calles	Coordinador de Portafolio GEF FAO * Experiencia en el debate internacional de cambio climático
Comunidad Académica	Nicolás Cuvi	Docente Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales * Investigador en las temáticas de historia y epistemología del pensamiento socioambiental,

		ecología urbana de Quito, ecología política y cambio climático.
	Lucía Ruiz	Doctorante en Políticas Públicas FLACSO Ecuador * Experta en temas urbanos
	Susana Torres	Doctorante Universidad Autónoma de Barcelona * Experta en temas urbanos y sostenibilidad

Anexo 8: Consentimiento de participación en investigación de tesis



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES  
FLACSO - ECUADOR**

**CONSENTIMIENTO DE PARTICIPACIÓN EN  
INVESTIGACIÓN DE TESIS**

**“Adopción de la agenda de política pública de cambio climático.  
Análisis de los factores que inciden para que las ciudades  
definan las prioridades ambientales”**

Usted ha sido invitado a participar en una investigación que busca determinar los factores que intervienen para que la mitigación y adaptación al cambio climático se posicionen en las agendas de política públicas de las ciudades y que se operativicen acciones en torno a ello a través de un estudio de caso que se realiza en la ciudad de Quito, Ecuador.

Parte del procedimiento normal en este tipo investigación es informar a los participantes y solicitar su autorización para realizar la entrevista y por ello le estoy invitando a participar, de forma voluntaria, en una entrevista que durará aproximadamente 45 minutos y que quedará registrada mediante una grabación de audio. Durante la entrevista se le solicitará responder unas preguntas en las que interesa conocer su conocimiento, posicionamiento y criterio con respecto al tema de estudio.

La información obtenida en la investigación será confidencial y anónima, y será guardada por la investigadora responsable en dependencias de la FLACSO y sólo se utilizará en los trabajos vinculados con este estudio. La información producida en esta investigación será codificada y será incluida en los informes de la investigación bajo dicha codificación, excepto si usted solicita que se mantenga su identidad.

Usted tiene el derecho de negarse a participar o dejar de participar total o parcialmente en cualquier momento del estudio sin que deba dar razones para ello ni recibir ningún tipo de sanción. Su participación en este estudio no contempla ningún tipo de compensación o beneficio. Una vez finalizada la investigación usted tendrá derecho a conocer los resultados del mismo para lo cual se le informará el lugar y fecha en la que se realizará la presentación de resultados y de igual manera, si usted lo desea podrá solicitar una copia de la entrevista en audio así como una copia del informe final en formato digital.

Usted tiene el pleno derecho a preguntar ahora o durante el transcurso de su participación, cualquier duda que tuviera con respecto a la investigación a:

**Investigadora del Programa de Doctorado de Políticas Públicas FLACSO Ecuador**

**Nombre:** María de los Angeles Barrionuevo

**Dirección:** Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

**Teléfono:** 09 94720555

**Correo electrónico:** angeles\_barrionuevo@hotmail.com

**Coordinación del Programa de Doctorado de Políticas Públicas FLACSO Ecuador**

**Contacto:** Dr. Marco Córdova

**Dirección:** Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

**Teléfono:** (593-2) 2946800 ext. 3760

**Correo electrónico:** mcordova@flacso.edu.ec

**ACTA CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Por medio de este documento acepto participar voluntaria y anónimamente en la investigación “Adopción de la agenda de política pública de cambio climático. Análisis de los factores que inciden para que las ciudades definan las prioridades ambientales”. Declaro haber sido informado de los objetivos y procedimientos del estudio y del tipo de participación que se me solicita.

Acepto participar en la entrevista y estoy al tanto de que la misma será grabada para usar esa información con fines estrictamente académicos. Declaro saber que la información entregada será confidencial y anónima. Entiendo que la información que se obtenga será guardada y analizada por el equipo de investigación, resguardada en dependencias de la FLACSO y sólo se utilizará en los trabajos propios de este estudio.

Declaro además haber sido informado que la participación en este estudio es voluntaria y que puedo negarme a participar o dejar de participar en cualquier momento sin dar explicaciones o recibir sanción alguna.

Este documento se firma en dos ejemplares, quedando uno en poder de cada una de las partes.

Nombre del participante: \_\_\_\_\_

Firma: \_\_\_\_\_

Cuidad y fecha: \_\_\_\_\_

**Lista de siglas**

AAAr	Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable
ACF	Advocacy Coalition Framework – Marco analítico de las Coaliciones Promotoras
AIWM	Adaptative and Integrated Water Management
ANVM	Acciones nacionales voluntarias de mitigación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas Prácticas Ambientales
CAAM	Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia del República
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CIIFEN	Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño
CIRED	Centro de estudios sobre el ambiente y el desarrollo
CCS	Carbon Capture and Storage
cCCr	Registro Climático de Ciudades carbonn
CDP	Carbon Disclosure Project - Proyecto de Revelación del Carbón
CES	Consejo de Educación Superior
CFC	Clorofluorocarbonos
CGA	Comisión de Gestión Ambiental
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNC	Comité Nacional sobre el Clima
CO	Monóxido de carbono
CO2	Dióxido de carbono
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COP	Conferencia de las Partes
CORDELIM	Corporación para la Promoción del Mecanismo de Desarrollo Limpio
CORPAIRE	Corporación para el Mejoramiento del Aire de Quito
COVNM	Compuestos orgánicos volátiles no metálicos
CPO	Causal Process Observations
CSE	Centre for Science and Environment
C40	Acuerdo Mundial de los Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección del Clima
DMA	Dirección Metropolitana de Ambiente

DMMA	Dirección Metropolitana de Medio Ambiente
DNACC	Dirección Nacional de Adaptación al Cambio Climático
DNMCC	Dirección Nacional de Mitigación al Cambio Climático
ECF	Epistemic Communities Framework – Marco analítico de las Comunidades Epistémicas
EMAC EP	Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca
EMASEO	Empresa Metropolitana de Aseo
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENOA	El Niño Oscilación Austral
EQCC	Estrategia Quiteña al Cambio Climático
ETAPA EP	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales
FONAG	Fondo Ambiental para la Protección de las Cuencas y Agua
FONAPA	Fondo Ambiental para la Protección del Agua
GACC	Proyecto de Gestión de adaptación al cambio climático
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GCMCE	Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía - Global Covenant of Mayors for Climate and Energy
GEI	Gases de Efecto invernadero
GEO	Global Environment Outlook
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GPA	Guías de Buenas Prácticas Ambientales
GPS	Gestión Ambiental Pública y Participación Social
GWB	Bienestar General – General Welfare
IBA	Informe Bienal de Actualización
ICLEI	Local Governments for Sustainability - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad
ICLEI-CCP	Cities for Climate Protection - Ciudades para la Protección del Clima
INAMHI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INGEI	Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero

IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
IQCA	Índice Quiteño de Calidad del Aire
IRD	Instituto Francés para la Investigación y el Desarrollo
ITT	Ishpingo-Tambococha-Tiputini
IVU	Índice Verde Urbano
LRM	Ley de Régimen Municipal
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MLG	Minimum Livelihood Guarantee - Garantías Mínimas de Medio de vida
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
MSF	Multiple Streams Framework – Marco analítico de las Corrientes Múltiples
MTR	Medidas Técnicas para la Reducción de Emisiones
NAPAs	Fondo de Adaptación, Programas Nacionales de Adaptación
NGER	National Greenhouse and Energy Reporting
NOX	Óxido de nitrógeno
N <sub>2</sub> O	Óxido nitroso
OCDE	Organización para la cooperación y desarrollo económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismos No Gubernamental
PACC	Proyecto de adaptación al cambio climático a través de una efectiva governabilidad del agua
PAN	Política Ambiental Nacional
PCCh	Partido Comunista de China
PCCE	Proceso del Cambio Climático en Ecuador
PCN	Primera Comunicación Nacional de Cambio Climático del Ecuador
PCT	Personal Carbon Trade
PDURL	Plan de Desarrollo Urbano-Rural de Loja
PET	Punctuated Equilibrium Theory – Teoría del Equilibrio Puntuado

PIB	Producto Interno Bruto
PMGA	Plan Maestro de Gestión Ambiental
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNAI	País No-Anexo I
PNBV	Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe
PRAA	Proyecto de adaptación al impacto del retroceso acelerado de glaciares en los Andes Tropicales
PSA	Programa de Saneamiento Ambiental
REDALE	Red de Autoridades Ambientales Locales del Ecuador
Red Ecuair	Red Normalizada del Ecuador
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
REDD+	Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de los bosques, conservación de los stocks de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono
REMMAQ	Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico
RENOVA	Plan de Renovación del Parque Automotor y Chatarrización
SCC	Subsecretaría de Cambio Climático
SDC	Sustainable Development Commission
SINGEI	Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SNC	Segunda Comunicación Nacional de cambio climático del Ecuador
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TCN	Tercera Comunicación Nacional de cambio climático del Ecuador
TERI	The Energy Resources Institute
UCGL	United Cities and Local Governments - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
UCGL	Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales
UET	Urban Environmental Transitions
UMAPAL	Unidad Administrativa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Loja

UNFCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VCA	Vigilancia de Calidad del Aire
VO	Ventana de oportunidad
WMCC	Consejo Mundial de Alcaldes en Cambio Climático - World Mayors Council on Climate Change
ZEV	Zero Emission Vehicle

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2001. *Breve historia económica del Ecuador*. Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- . 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Adger, Neil. 1999. *Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam*. *World Development* 27: 249-269.
- Adler, Emanuel, y Peter Haas. 1992. *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program*. *Knowledge, Power and International Policy Coordination*: 367-390.
- Aguilar, Luis. 1993. *Estudio introductorio*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Luis Aguilar, 15-72. México: Miguel Angel Porrúa.
- Albán, María Amparo, Daniel Barragán, René Bedón, y Gabriela Muñoz. 2011. *Ecuador ambiental 1996-2011: Un recorrido propositivo*. Quito, Ecuador: CEDA.
- Alcaldía de Cuenca. 1997. *Ordenanza 22.04.1997*. Ordenanzas, Cuenca: Alcaldía de Cuenca.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. 2011. *Agenda Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito 2011-2016*. Quito: Secretaría de Ambiente.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012. *Cumbre Ciudades y cambio climático*. Presentación del evento, Bogotá.
- Alcántara, Christopher, Roberto Leone, y Zachary Spicer. 2012. *Responding to policy change from above: municipal accountability and transparency regimes in Ontario*. *Journal of Canadian Studies*: 112-137.
- Alier, Juan Martínez. 1998. *Curso de Economía Ecológica*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- André-Noël, Roth. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett: M. Ramesh, y Xun Wu. 2013. *Routledge Handbook of Public Policy*. USA-Canadá: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Arias, Verónica. 2018. *Secretaría de Ambiente 2015-2019*. Conferencia. Quito, 4 de mayo.
- Asamblea General de Naciones Unidas. 2015. *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la probación de la genda para el desarrollo después de 2015*. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, New York: Naciones Unidas.
- Asamblea Nacional. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito, 19 de Octubre.

- . 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, 14 de Octubre.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito, 20 de Octubre.
- Ayuntamiento de Bilbao, ed. 1994. *Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Bache, Ian, y L Reardon. 2013. *An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics*. Political Studies, Vol. 61: 898-914.
- Bachrach, Peter, y Baratz Morton. 1962. *Two faces or power*. The American political science review, 56:947-952.
- Banco Mundial. 2011. *Estimación de los costos de oportunidad de REDD+*. Washington: World Bank Institute.
- Bardach, Eugene. 1993. *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. En Problemas públicos y Agenda de gobierno, de Luis Aguilar, 219-234. México: Miguel Angel Porrua.
- Barragán, Carolina Zambrano, entrevista de María Barrionuevo. 2018. Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental de la ciudad de Quito (20 de marzo 2018).
- Barrionuevo, María. 2016. *La preocupación por la naturaleza, ¿un proceso natural para la política pública? Cómo promover que los temas vinculados con el desarrollo sostenible sean considerados en las agendas ambientales de las ciudades*. OPERA: 35-53.
- Baumgartner, Frank. 2013. *Ideas and Policy Change*. Governance: An international journal of Policy, Administration, and Institutions, 26:239-258.
- Baumgartner, Frank, Christoffer Green-Pedersen, y Bryan Jones. 2006. *Comparative Studies of Policy Agendas*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 959-974.
- Baumgartner, Frank, Martial Foucault, y Abel François. 2006. *Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1086-1103.
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 1993. *Agendas instability in American Politics*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- . 2013. *Process-Tracing Methods*. United States of America: The University of Michigan Press.

- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2016. *Causal case study methods. Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. United States of America: University of Michigan.
- . 2016. *Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, matching, and tracing*. United States of America: University of Michigan Press.
- Béland, Daniel, y Michael Howlett. 2016. *Multiple-streams approach in the comparative policy analysis*. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 221-227.
- Bendor, Jonathan, Terry Moe, y Kenneth Shotts. 2001. *Recycling the garbage can: an assessment of the research program*. *The American Political Science Review*: (95): 169-190.
- Bennet, Andrew. 2008. *The mother of all "Isms": organizing political science around causal mechanisms*. En *Revitalizing Causality: Realism about Causality in Philosophy and Social Science*, de Ruth ed. Groff, 205-219. London: Routledge.
- . 2015. *Disciplining our conjectures. En Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, de Adrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2015. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tools*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. 1986. *La construccion social de la realidad*. Madrid: Amorrortu-Murguía.
- BID. 2016. <http://finanzascarbono.org/>. 22 de Agosto. <http://finanzascarbono.org/nuevos-mecanismos-de-mitigacion/redd/que-es-redd/>.
- Birkland, Thomas. 1997. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- . 2004. *Policy change in the wake of the september 11 terroris attacks*. *Review of Policy Research*, Vol 21, (2): 179-200.
- Birkland, Thomas, y Sarah DeYoung. 2013. *Focusing events and policy window. En Routledge Handbook of public policies*, de Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael, Ramesh, M Howlett y Xun Wu, 175-188. Estados Unidos y Canadá: Routledge.
- Birkman, Thomas. 2011. *Policy Process. theories, concepts and models of public policy making*. London and New York: Routledge, 2011.
- Blaickie, Piers, y Harold Brookfield. 1987. *Land Degradation and Society*. London: Methuen.

- Blatter, Joachim, y Till Blume. 2008. *In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies*. Swiss Political Science Review, vol 14: 315-356.
- Block, Thomas, y Erik Paredis. 2013. *Urban development projects catalyst for sustainable transformations: the need for entrepreneurial political leadership*. Journal of cleaner production, 181-188.
- Bravo, Elizabeth. 2011. *Apuntes sobre la biodiversidad del Ecuador*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Brunner, Steffen. 2008. *Understanding policy change: multiple streams and emissions trading in Germany*. Global Environmental Change, 501-507.
- Bulkeley, Harriet. 2014. *Cities and Subnational Governments*. En The Oxford Handbook of Climate Change and Society, de John Dryzek, Richard Norgaard y David Schlosberg. United Kingdom: Oxford University Press.
- C40 Cities. 2018. *Programa de Planificación de la Acción Climática de C40*. Londres, Reino Unido: C40 Cities Climate Leadership Group.
- Cáceres, Luis, y Nataly Cáceres. 2011. *Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero en el Distrito Metropolitano de Quito*. Informe de consultoría, Quito: Secretaría de Ambiente.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. 2016. *La prosperidad en las ciudades de Ecuador. Primer reporte del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas*. Quito: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, y CDKN. 2014. *Plan de acción para la reducción de las huellas Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador*. Quito.
- Cairney, Paul. 2009. *The role of ideas in policy transfer: the case of UK smoking bans since devolution*. Journal of European Public Policy, Vol 16 (3): 471-488.
- . 2012. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. China: Palgrave Macmillan.
- Cairney, Paul, y Michael Jones. 2016. *Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory*. Policy Studies Journal, (44): 37-58.
- Casar, María Amparo, y Claudia Maldonado. 2008. *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Documento de Trabajo, México-Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- CDKN Alianza Clima y Desarrollo. 2014. *El Quinto Reporte de Evaluación del IPCC ¿ Qué implica para Latinoamérica?* Quito: CDKN.

- . 2017. *CDKN en Latinoamérica. Experiencia de nuestros proyectos de investigación*. CDKN.
- CEDENMA. 2017. *Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente*. <http://www.cedenma.org/start/sobre-cedenma/quienes-somos/> (último acceso: 10 de agosto 2017).
- Cefaï, Daniel. 1996. *La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques*. *Réseaux*, 75:43-66.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 2016. *Hábitat III. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y Vivienda. Informe Regional, documento borrador*. Documento no publicado.
- . 2016. *Declaración de Coyococ 1974*. 10 de marzo [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686_es.pdf?sequence=1).
- . 2012. *Efectos del cambio climático en la costa de América LATina y el Caribe. Vulnerabilidad y exposición*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 1991. *Políticas para el control y la fiscalización de la contaminación urbana e industrial en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cevallos, Mario. 2014. *Documento descriptivo, analítico y comparativo de las políticas públicas sobre cambio climático en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y su relación con el conocimiento tradicional*. Quito: UICN.
- Chaqués-Bonafort, Laura, Anna Palau, y Frank Baumgartner. 2015. *Comparative studies of political agendas. Agenda dynamics in Spain*. Estados Unidos de América y Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Chen, Zhenhua. 2011. *Is the Policy Window Open for High Speed Rail in the United States: A Perspective from the Multiple Streams Model for Policymaking*. *Transportation Law Journal*, 38 (2): 115-144.
- Chernoff, Fred. 2005. *The Power of International Theory: Reforging the Link to Foreign Policy-making Through Scientific Enquiry*. London y New York: Routledge Taylos & Francis Group.
- Chevalier, Jacques. 1986. *Science Administrative*. Paris: PUF, 206-243.
- CIIFEN. 2015. *Estrategia Provincial de cambio climático del Guayas*. Guayquil, Ecuador: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas. Dirección de Medio Ambiente.

- CIIFEN, USAID Ecuador. 2011. *Estrategia de Jóvenes Guayaquileños frente al cambio climático*. Guayaquil, Ecuador: CIIFEN.
- Cobb, Roger (ed). 1997. *Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack, and redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, y Marc Howard Ross. 1976. *Agenda Building as a Comparative Political Process*. *The American Political Science Review*: 70:126-138.
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Setting*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, y Marc Ross. 1997. *Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts*. En *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition (Studies in Government & Public Policy)*, de Roger Cobb y Ross Marc (editors), 3-24. Estados Unidos de América: University Press of Kansas.
- Cohen, Michael, James March, y Johan Olsen. 2011. *El bote de basura como modelo de elección organizacional. Artículo original publicado en marzo de 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly* Traducción al español de Gerardo Romo y Carlos Quintero. *Gestión y Política Pública*, 247-290.
- Cohen, Nissim. 2016. *Policy entrepreneurs and agenda setting*. En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, de Zahariadis Nikolaos, 180-199. Cheltenham: Edward Elgar.
- Collantes, G, y D Sperling. 2008. *The origin of California's zero emission vehicle mandate*. *Transportation Research*, 1302-1313.
- Collier, David. 2011b. *Teaching Process Tracing: examples and exercises*. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- . 2011. *Understanding process tracing*. *Political Science and Politics* 44, (4), 823-30.
- Comisión Gestión Ambiental de Cuenca. 2017. *Comisión Gestión Ambiental (CGA)*. [www.cga.cuenca.gob.ec](http://www.cga.cuenca.gob.ec) (último acceso: 09 de Marzo 2017).
- . 2017. *Comisión Gestión Ambiental (CGA)*. 2017. [www.cga.cuenca.gob.ec](http://www.cga.cuenca.gob.ec) (último acceso: 09 de octubre).
- Concejo Municipio de Quito. 1992. *Ordenanza 2910*. Ordenanza Municipal, Quito: Concejo Municipio de Quito.
- Congreso Nacional. 2016. *Constitución Política de la República de Ecuador de 1998*. 07 de enero. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>.
- Convención Marco sobre el Cambio Climático. 2017. *Aprobación del Acuerdo de Paris 2015*. [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/environment\\_energy/con](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/environment_energy/con)

- vencion-marco-sobre-el-cambio-climatico--acuerdo-de-paris.html (último acceso: 21 de junio 2017).
- . 2017. *Informe de la conferencia de las partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001*. 2002. <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a02s.pdf> (último acceso: 21 de junio).
- COOTAD. 2016. *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización 2010*. 09 de marzo. <http://virgiliohernandez.ec/asamblea-wp/?p=2596>.
- COP. 2007. *Conferencia de las Partes 13*. [http://unfccc.int/meetings/bali\\_dec\\_2007/session/6265.php](http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/session/6265.php).
- Correa, Francisco, Andrés Felipe Vasco Ramírez, y Catalina Pérez Montoya. 2005. *La curva medioambiental de Kuznets: evidencia empírica para Colombia Grupo de Economía Ambiental (GEA)*. Semestre Económico. Universidad de Medellín, vol 8, 13-30.
- Crenson, Matthew. 1971. *The UN-Politics of air pollution*. Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Crowley, Kate. 2013. *Irresistible Force? Achieving carbon pricing in Australia*. Australian Journal of Politics and History, 2013: Vol 59, número 3 368-381.
- Cuenca Alcaldía. 2017. *Ordenanzas y reglamentos Municipio*. [http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista\\_ordenanzasultimas](http://www.cuenca.gob.ec/?q=vista_ordenanzasultimas) (último acceso: 15 de 12 de 2017).
- Cuvi, Nicolás, entrevista de María Barrionuevo. 2017. Docente FLACSO (21 de diciembre de 2017).
- D'Ercole, Robert, y Pascale Metzger. 2004. *Balance de los estudios urbanos (1985-2005). La cooperación IRD-Municipio de Quito*. Quito: IFEA, IRD, Alcaldía Metropolitana.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Heaven: Yale University Press.
- De Castro, F., B. Hogenboom, y M. Baud. 2015. *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Della Porta, Donatella. 2013. *Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables*. En Enfoque y metodologías de las ciencias sociales, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 211-236. Madrid: Akal S.A..
- Della Porta, Donatella, y Michael Keating. 2013. *¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? Introducción epistemológica*. En Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una

- perspectiva pluralista, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 31-52. Madrid: Akal S.A.
- Dery, David. 2000. *Agenda Setting and problem definition*. Policy studies, 21: 37-47.
- Diario El Universo. 2004. *Dario El Universo*. 10 de 2004. <http://www.eluniverso.com/2004/10/17/0001/8/5D92A44D373B4D90AC8566B6B6151E1B.html> (último acceso: 08 de diciembre 2018).
- Dodds, Walter, y Matt Whiles. 2010. *Freshwater Ecology*. Estados Unidos de América: Academic Press, 2010.
- Dominguez Durán, Jaime. 2014. *Plan Ambiental de Cuenca*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca, 2014.
- Downs, Anthony. 1972. *Up and down with ecology - the "issue-attention cycle"*.» Public Interest: 38-50.
- Dubnick, Melvin J & Barbara Bades. 1983. *Thinking about Public Policy: A problem- Solving Approach*. New York: Wiley.
- Durand, Víctor, y Leticia Durand. 2004. *Valores y actitudes sobre la contaminación ambiental en México. Reflexiones en torno al posmaterialismo (Values and Attitudes concerning Environmental Pollution in Mexico. Reflections on Post-Materialism)*.
- Dye, Thomas. 2008. *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 12th Edition.
- Ecuador inmediato. 2007. *Alcalde de Quito reelecto co-Presidente mundial del Grupo de Gobierno Locales Unidos GCLU*. 10 de octubre de 2007. [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_vie w&id=63836](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_vie w&id=63836) (último acceso: 15 de enero de 2019).
- El Comercio. 2009. *Jorge Albán es un concejal de línea verde*. El Comercio, 19 de Agosto.
- El Mercurio. 2015. *Aún requiere trabajo de conservación del agua*. El Mercurio, 22 de 03 de 2015.
- El Muy Ilustre Concejo Cantonal de Guayaquil. 1998b. *Ordenanza 22-02-1998b*. Guayaquil: Municipio de Guayaquil, 1998b.
- El Telégrafo. 2014. *La Josefina, tragedia que cambió el paisaje*. El Telégrafo, 30 de marzo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-sur/1/la-josefina-tragedia-que-cambio-el-paisaje>.
- Elder, Charles, y Cobbs Roger. 1993. *Formación de la Agenda el caso de la política de los ancianos*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Luis Aguilar Villanueva, 77-104. México: Miguel Angel Porrua.

- Elder, Charles, y Roger Cobb. 1983. *The political uses of symbols*. New York: Longman.
- EMAC EP. 2016. *Plan Estratégico EMAC 2016-2021*. Cuenca: Empresa Municipal de Aseo de Cuenca.
- Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO. 2010. *Plan de servicios de aseo. Administración Zonal La Delicia*. Quito: EMASEO.
- Enríquez, Diego, entrevista de María Barrionuevo. 2019. Director Unidad de cambio climático Secretaría de Ambiente (27 de Marzo de 2019).
- ETAPA. 2013. *Agua no contabilizada: Problemática y mejores prácticas*. Cuenca.
- ETAPA EP. 2017. *Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*. [www.etapa.net.ec/Gestion-ambiental/Proteccion-fuentes/Informacion-General](http://www.etapa.net.ec/Gestion-ambiental/Proteccion-fuentes/Informacion-General) (último acceso: 16 de diciembre 2017).
- . 2017. *Empresa Pública Municipal de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento*. [www.etapa.net.ec](http://www.etapa.net.ec) (último acceso: 09 de marzo de 2017).
- Fairfield, Tasha, y Andrew Charman. 2017. *Explicit bayesian analysis for process tracing; guidelines, opportunities, and caveats*. *Political analysis*, 363-380.
- Falleti, Tulia, y Julia Lynch. 2009. *Context and causal mechanisms in political analysis*. *Comparative Political Studies*, 1143-1166.
- Fischer, Frank, Gerard Miller, y Mara Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. Florida-USA: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Fischer, Frank, y Herbert Gottweis. 2012. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. United States of America: Duke University Press.
- Fisher, Susannah. 2012. *Policy storylines in Indian climate politics: opening new spaces?* *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 30, 109-127.
- FLACMA. 2015. *Federación LATinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales*. [http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=59](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=59), 2015.
- FLACSO, MAE, PNUMA. 2008. *Geo Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: FLACSO.
- Flores, Agreda Rubén, entrevista de María Barrionuevo. 2017. Administrador General del Municipio de Quito. Periodo 2010-2014.
- FONAG. 2016. *Fondo para la protección del agua*. <http://www.fonag.org.ec/inicio/index.php>.

- Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. 2007. *Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. División de Información y Relaciones Externas del UNFPA.
- Fontaine, G., I. Narváez, y P. Cisneros. 2008. *Geo Ecuador 2008*. Informe sobre el estado del medio ambiente. FLACSO. <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Ecuador%20pdf/09.%20Capitulo%207.%20Politicasy%20ambientales.pdf> el 3 de enero del 2016.
- Fontaine, Guillaume. 2019. *A realistic approach to policy design*. Documento sin publicar.
- . 2015. *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Madrid-Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.
- . 2015b. *Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas*. *Iconos*, 2015b, 53:11-30.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez, y José Luis Fuentes. 2017. *How resources nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A causal mechanism in implementation gap*. Paper presented at LASA 2017, Lima. Panel Political Economy and corruption.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez, y Paúl Cisneros. 2008. *Geo Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: FLACSO, MAE, PNUMA.
- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes, y Iván Narváez. 2018. *Policy mixes against oil dependence: REsource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition*. *Energy Research & Social Science*, 56-68.
- Fontaine, Guillaume, María José Calderon, Cecilia Sandoval, y André Granda. 2017. *Guardians of the Civic REvolution: the institutionalization of patronage in Ecuador*. Paper presented to the 3rd International Conference on Public Policy, Singapore. Panel methodology for comparative policy analysis.
- Garraud, Philippe. 1990. *Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda*. *L'Année sociologique*, 17-41.
- Gaventa, John. 1980. *Power and Powerlessness: Quiescence & Rebellion in an Appalachian Valley*. Chicago: University of Illinois Press.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- GHO - Observatorio Mundial de la Salud. 2015. <http://www.who.int/gho/es/>.
- Giddens, Anthony. 2010. *Política del Cambio climático*. España: Alianza editorial.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A tale of two cultures: Qualitative and Quantitative research in the social science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Granizo, Tarsicio. Ministro de Ambiente del Ecuador. 2018. *Conferencia Diálogo de Talanoa*. Quito, 04 de mayo de 2018.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2015. *Agenda Setting, Public Policy in*. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, de James Wright, 357-361. Elsevier Science Ltd.
- Green-Pedersen, Christoffer, y John Wilkerson. 2006. *How agenda-setting attributes shape politics: Basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US*. *Journal of European Public Policy*, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1039-1052.
- Green-Pedersen, Christoffer, y Peter Mortensen. 2013. *Attention, politics and the public*. En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael, Ramesh, M Howlett y Xun Wu, 167-174. Estados Unidos y Canadá: Routledge.
- Green-Pedersen, Christoffer, y Stefaan Walgrave. 2014. *Agenda setting, policies and political systems. A comparative approach*. United States of America: The University of Chicago Press.
- Haas, Peter. 1992. *Introduction: epistemic communities and international policy coordination. Knowledge, Power and International Policy Coordination*, 1-35.
- Hagerman, Shannon, Hadi Dowlatabadi, Terre Stetterfield, y Tim McDaniels. 2010. *Expert views on biodiversity conservation in an era of climate change*. *Global Environmental Change*, 192-207.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. *Political science and the three new institutionalisms*. *Political Sciences*, 936-957.
- Hallegatte, Stephan, Colin Green, Robert Nicholls, y Jan Corfee-Morlot. 2013. *Future flood losses in major coastal cities*. *Nature Climate Change*, 1-5.
- Hammond, Daniel. 2013. *Policy entrepreneurship in China's response to urban poverty*.» *Policy Studies Journal*, vol 41: 119-146.
- Hempel, Lamont. 1996. *Environmental Governance: The Global Challenge*. Washington DC: Island Press.
- Hendi, Kim. 2015. *Policy Windows: Avanzando hacia sociedades de la información. Análisis de iniciativas de TIC lideradas por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) de Argentina entre 1998 y 2008*. Tesis Doctoral, Buenos Aires, Ottawa: Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano.
- Henstra, Daniel 2010. *Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management*. *Canadian Public Administration*, vol 53 241-258.

- Héritier, Adrienne. 2013. *Explicación causal*. En Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 75-92. Madrid: Akal S.A.
- Hewitt, Kenneth. 1983. *The idea of calamity in a technocratic age*. In: *interpretations of Calamity: From the Viewpoints of Human Ecology*. Boston, London and Sydney: Allen and Unwin.
- Heynen, Nik, Maria Kaika, y Eric Swyngedouw. 2006. *In the Nature of Cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Hinchcliff, R, R Poulos, R Ivers, y T Senserrick. 2011. *Understanding novice driver policy agenda setting*. Elsevier, 125: 217- 221.
- Howlett, Michael. 1998. *Predictable and unpredictable policy windows: institutional and exogenous correlates of Canadian Federal agenda-setting*. Canadian Journal of Political Science, 31: 495-524.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, y Anthony Perl. 2013. *Reconciling streams and cycles: avoiding mixed metaphors in the characterization of policy processes*. Political Studies Association annual conference.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, y Anthony Perl. 2016. *Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes*. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 18:3, 273-289.
- Howlett, Michael, M Ramesh, y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press, Canada.
- Hula, Richard, y Cynthia Jackson-Elmoore. 2001. *Governing nonprofits and local political processes*. Urban affairs review, 36: 324-358.
- Humphreys, Adam. 2013. *Applying Jackson's Methodological ideal-types: problems of differentiation and classification*. Millennium Journal of International Studies, 41: 290-308.
- Huntjens, Patrick, Claudia Pahl-Wostl, y John Grin. 2010. *Climate Change adaptation in European river basins*. Regional Environmental Change, 10: 263-284.
- ICLEI. 2015. *Local Governments for Sustainability*. <http://www.iclei.org/es/iclei-global/who-is-iclei/faq.html> (último acceso: 13 de diciembre de 2015).
- . 2017. *Local Governments for Sustainability*. <http://www.iclei.org/about/who-is-iclei.html> (último acceso: 28 de noviembre de 2017).

- INEC. *Ecuador en cifras*. 2017. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-verde-urbano/> (último acceso: 4 de noviembre de 2017).
- . *Módulo de información ambiental 2014. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ECV)*. Quito: INEC.
- IPCC. 2014. *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*.
- . 2013. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (GTIIE5)*. Editado por T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley Stocker. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
- . 1997. *Informe especial del IPCC: impactos regional del cambio climático: evaluación de la vulnerabilidad. Resumen para responsables de política*. IPCC.
- . 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on CLimate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
- . 2012. *Managing the risks of extreme events ans disasters to advance climate change adapatation. Special report*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2014. *Summary for policymakers. In: CLimate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and SEctoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, United Kingdom and New York: Cambridge University Press.
- Jackson, Patrick. 2011. *The conduct of inquiry in international relations*. Estados Unidos y Canada: Routledge.
- . 2016. *The conduct of inquiry in international relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Estados Unidos de América: Routledge.
- . 2011. *The conduct of inquiry in international relations; philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Estados Unidos y Canada: Routledge.
- Jansson, Elisabeth, y Per Tillgren. 2010. *Health promotion at local level: a case study of content, organization and development in four Swedish municipalities*. Public Health, 1-12.

- John, Peter. 2006. *Explaining policy change: the impact of the media, public opinion and political violence on urban budgets in England*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1053-1068.
- . 2006. *The policy agendas project: a review*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 975-986.
- . 2006. *The policy agendas project: a review*. Journal of European Public Policy, 13:7 975-986.
- John, Peter, Shaun Bevan, y Will Jennings. 2014. *Party politics and the policy agenda: the case of the United Kingdom*. En *Agenda Setting, Policies, and Political Systems*, de Christoffer Green-Pedersen y Stefaan Walgrave, 19-35. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Jones, Charles. 1970. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Jones, Michael, Holly, Pierce, Jonathan Peterson, Nicole Herweg, Amiel Bernal, y Holly, Zahariadis, Nikolaos Lamberta. 2016. *A river runs through it: a multiple streams meta-review*. Policy Studies Journal, 44: 13-36.
- Keskitalo, Carina, Lisa Westerhoff, y Sirkku Juhola. 2012. *Agenda-setting on the environment: the development of climate change adaptation as an issue in European states*. Environmental Policy and Governance, 22: 381-394.
- Khayesi, Maleckidzedek, y Adjo Amekundzi. 2011. *Kingdon's multiple streams model and automobile dependence reversal path: the case of Curitiba, Brazil*. Elsevier, 1547-1562.
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Estados Unidos de América: Princeton University.
- Kingdon en Julius, Williams. 1993. *Sociology and the public Agenda*. American Sociological Association presidential series, SAGE Publications.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas alternatives and public policies*. New York: Longman.
- . 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- . 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. Estados Unidos: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Krainer, Anita, y María Fernanda Mora. 2013. *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Krosnick, Jon, Allyson Holbrook, Laura Lowe, y Penny Visser. 2006. *The origins and consequences of democratic citizens' policy agendas: a study of popular concern about global warming*. Climate Change, 77: 7-43.

- Lampis, Andrea. 2013. *Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición*. Cuadernos de Geografía. Revista colombiana de geografía. Vol. 22, n.º 2, jul.-dic. del 2013.
- Larocca, Roger. 2006. *The presidential agenda. Sources of executive influence in congress*. Estados Unidos: Ohio State University.
- Larrea, Carlos. 2006. *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Lasswell, Harold. 1956. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland.
- Lezama, José. 2008. *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Lindblom, Charles, y Edward Woodhouse. 1992. *The Policy-Making process*. Prentice Hall.
- Liu, Xinsheng, Arnold Vedlitz, y Letitia Alston. 2008. *Regional news portrayals of global warming and climate change*. Environmental science & policy, 11: 369-393.
- Liu, Xinsheng, Eric Lindquist, Arnold Vedlitz, y Kenneth Vincenta. 2010. *Understanding local policy making: policy elite's perceptions of local agenda setting and alternative policy selection*. Policy Studies Journal, 38: 69-91.
- Liu, Xinsheng, Eric Lindquist, y Arnold Vedlitz. 2011. *Explaining media and congressional attention to global climate change, 1969-2005: An empirical test of agenda-setting theory*. Political Research Quarterly, 405-419.
- Lober, Douglas. 1997. *Explaining the formation of business-environmentalist collaborations\_ collaborative windows and the paper task force*. Policy Sciences, 30:1-24.
- López, Byron. 2004. *Evaluación y análisis legal del proceso de descentralización de la gestión ambiental en el Ecuador*. Ecuador: Ministerio del Ambiente.
- Ludeña, Carlos, David Wilk, y Alejandro Deeb. 2013. *Ecuador: Mitigación y Adaptación al cambio climático. Marco de la preparación de la Estrategia 2012-2017 del BID en Ecuador*. Nota técnica IDB-TN-619, Quito: BID, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MADR. 2015. *Alianzas productivas. Sistematización de una experiencia exitosa*. Bogotá D.C: MINAGRICULTURA.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. *A theory of gradual institutional change*. 1-37: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 2006. *Agenda Setting*. En The Oxford Handbook of Public Policy, de Martin Rein y Robert E. Goodin Michael Moran, 228-249. Oxford: Oxford University Press.

- Marcotullio, Peter, y Gordon McGranahan. 2012. *Scaling Urban Environmental Challenges: From Local to Global and Back*. Routledge.
- McCombs, Maxwell. 2005. *A look at agenda-setting: past, present and future*. *Journalism Studies*, 4:543-557.
- McCombs, Maxwell, y Donald Shaw. 1972. *The agenda-setting function of mass media*. *The Public Opinion Quarterly*, 36:176-187.
- . 1993. *The evolution of agenda-setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas*. *Journal of Communication*, 43:58-67.
- McGranahan, Gordon, y David Satterthwaite. 2002. *The environmental dimensions of sustainable development for cities*. *Geography*, 3:213-226.
- Méndez, José Luis. 2011. *La política pública como variable dependiente: un análisis más integral de las políticas públicas*. En *Política Pública*, de Luis Aguilar, 115-150. México: Siglo XXI editores, s.a. de c.v.
- Michael, Jones, Peterson, Holly, Jonathan Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal, Holly Raney, y Zahariadis Nikolaos. 2016. *A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*. *Policy Studies Journal*, 44:1 13-36.
- Ministerio del Ambiente. 2013. *Sistema de clasificación de ecosistemas del Ecuador Continental*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Natural.
- . 2016. [www.ambiente.gob.ec](http://www.ambiente.gob.ec). <http://www.ambiente.gob.ec/parque-nacional-cajas/>.
- Ministerio del Ambiente; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2016. *Sistematización de experiencias de la transversalización del cambio climático en la gestión local*. Producto de consultoría, Quito: MAE.
- Ministerio del Ambiente - MAE. 2012. *Estrategia Nacional de cambio climático del Ecuador 2012-2025*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- . 2009. *Política Ambiental Nacional*. Quito: MAE.
- . 2016. *Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- . 2001. *Primera Comunicación Nacional de cambio climático*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- . 2011. *Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Estudio de vulnerabilidad actual a los riesgos climáticos en el sector de los recursos*

- hídricos en las cuencas de los Ríos Paute, Jubones, Catamayo, Chone, Portoviejo y Babahoyo*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Moncayo, Paco, entrevista de María Barrionuevo. 2017. *ex Alcalde de Quito 2000-2009* (24 de noviembre de 2017).
- ., entrevista de María Barrionuevo. 2018. *ex Alcalde 2000-2009* (26 de febrero de 2018).
- Mora, Arturo, entrevista de María Barrionuevo. 2018. *Director Regional UICN SUR* (16 de 02 de 2018).
- Morejón, Ramiro. 2013. *Quito frente al cambio climático. Abordaje de mitigación y adaptación en el Plan Local de Desarrollo*. En *Memorias del I Seminario Internacional cambio climático y salud. Una visión desde la Mitad del Mundo*, de Falconí et al. Elizabeth, 196-204. Quito: Universidad Central del Ecuador, Centro de Biomedicina.
- Mucciaroni, Gary. 2013. *The garbage can model and the study of the policy-making process*. En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh y Xun Wu, 320-328. Estados Unidos y Canadá: Routledge.
- Municipio de Cuenca. 1997. *Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Comisión de Gestión Ambiental (C.G.A)*. Cuenca.
- . 2011. *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca*. Cuenca : Municipio de Cuenca.
- Municipio de Distrito Metropolitano de Quito. 2012. *10 Acciones de Quito frente al cambio climático*. Quito: Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, 2012.
- . 2009. Dirección Metropolitana Ambiental. *Políticas y estrategia del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito. 2009-2015*. Quito: Fondo Ambiental.
- . 2011. *Acuerdo del I Cumbre Nacional de Alcaldes Pacto Climático Quito*. Acta, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- . 2004. *Ordenanza 140*. Ordenanza Municipal, Quito.
- . 2018. *Pacto Climático de Quito*. 06 de 2011. [www.pactoclimaticoquito.ec](http://www.pactoclimaticoquito.ec) (último acceso: 2 de 10 de 2018).
- . 2004. *Plan Equinoccio 21. Quito hacia el 2025. Plan Estratégico del DMQ*. Quito: MDMQ.
- . 2000. *Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020*. Quito: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda.
- . 2012. *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Comisión de Ambiente, Secretaría de Ambiente. 2012. *Agenda Ambiental Distrito Metropolitano de Quito 2011-2016*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Secretaría de Ambiente. 2009. *Estrategia Quiteña al Cambio Climático*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- . 2012. *Evaluación Anual. Pacto Climático Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Municipio de Guayaquil. 2017. *Municipalidad de Guayaquil*. 2017. [www.guayaquil.gob.ec/Paginas/Direccion-de-Ambiente.aspx](http://www.guayaquil.gob.ec/Paginas/Direccion-de-Ambiente.aspx) (último acceso: 28 de 11 de 2017).
- Municipio de Loja. 2018. *Ordenanzas*. <http://www.loja.gob.ec/directorios/ordenanzas> (último acceso: 04 de 01 de 2018).
- Naciones Unidas. 1992. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf) el 20 de junio del 2015.
- . 2017. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml> (último acceso: 01 de 08 de 2017).
- . 2010. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Nelson, Bárbara. 1993. *La formación de una agenda. El caso del matrao a los niños*. En Problemas públicos y agenda de gobierno, de Aguilar Villanueva Luis Felipe, 105-140. México DF: Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial.
- Ochoa Ordoñez, Richard, y Milton Pacheco Rosas. 2014. *La gestión ambiental de las juntas parroquiales*. Cuenca: Comisión de Gestión Ambiental.
- Olavarria-Gambi, Mauricio. 2015. *Agenda and Public Policy: Evidencia from Chile*. *International Journal of Public Administration*, 39:157-172.
- Olsthoorn, Xander, van der Werff Peter, Laurens Bouwer, y Dave Huitema. 2005. *Neo-Atlantis: Durch responses to five meter sea level rise*. Research output: Scientific Report, Hamburg: Hamburg University and Centre for Marine and Atmospheric Science.
- OMS - Organización Mundial de la Salud. 2015. <http://www.who.int/es/>.

- ONU Habitat, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 2011. *Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011. Ciudades y cambio climático: orientaciones para políticas*. Brasil: ONU-HABITAT.
- . 2011. *Global report on human settlements 2011: cities and climate change*. Nairobi: ONU-Habitat.
- ONU Habitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 2011. *Informe Mundial sobre asentamientos humanos 2011. Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Pacto Climático Global de Ciudades. 2011. *Pacto de la Ciudad de México*. <http://mexicocitypact.org/pactomexicocity/> (último acceso: 27 de 09 de 2018).
- Parag, Yael, y Nick Eyre. 2010. *Barriers to personal carbon trading in the policy arena*. *Climate policy*, 10: 353-368.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. México: FLACSO México, 2007.
- PASO. 2013. *Documento de Proyecto de la Tercera Comunicación Nacional (3CN) y Primer Informe Bienal de Actualización (BUR)*. Informe de Proyecto, Quito: GEF, UNDP.
- Paul, Sabatier. 1988. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences* 21. Luwer Academic Publishers, Dordrecht - Netherlands, 129-168.
- Paz, Bayron, y Guillaume Fontaine. 2017. *A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System*. *Revista de Estudios Sociales*.
- Penner, Erin, Kelly Blidook, y Stuart Soroka. 2006. *Legislative priorities and public opinion: representation of partisan agendas in the Canadian House of Commons*. *Journal of European Public Policy*, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1006-1020.
- Pesantes, Sonia, y José Quito. 2011. *Plan estratégico y táctico para la Comisión de Gestión Ambiental (CGA)*. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador. 2013. *Documento de Proyecto de la Tercera Comunicación Nacional (3CN) y Primer Informe Bienal de Actualización (BUR)*. Informe de Proyecto, Quito: GEF, UNDP.
- PNUD-CISMIL-MDMQ. 2008. *Distrito Metropolitano de Quito: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2007*. Quito: SENPLADES/PNUD/FLACSO.

- PNUMA. 2007. *Prespectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Loja*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Loja.
- PNUMA, FLACSO. 2011. *ECCO Distrito Metropolitano de Quito. Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano*. Quito: FLACSO.
- PNUMA, Municipalidad de Loja, Naturaleza y Cultura Internacional. 2007. *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Loja*. Loja: PNUMA.
- PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo Ambiental del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito FAMDMQ, y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. 2011. *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano: ECCO Distrito Metropolitano de Quito*. 03 de 01 de 2011. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54250.pdf>.
- Polsby, Nelson. 1984. *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. Massachusetts: Halliday Lithograp.
- Popper, Karl. 1979. *Objective knowledge: an evolutionary approach*. New York: Oxford University Press.
- Pralle, Sarah. 2009. *Agenda-setting and climate change*. Environmental Politics, 18 (5): 781-799.
- Pralle, Sarah. 2006. *Timing and sequence in agenda-setting and policy change: a comparative study of lawn care pesticide politics in Canada and the US*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 987-1005.
- Princen, Sebastiaan, y Mark Rhinard. 2006. *Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1119-1132.
- Ragin, Charles. 2014. *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Oakland, California: University of California Press,.
- Ramírez, Esther. 2009. *Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas.» Administración & Desarrollo*. Estado y Políticas Públicas, 51: 153-160.
- Real Academia Española. 2016. *Diccionario de la lengua española*. s.f. [www.dle.rae.es/w=diccionario](http://www.dle.rae.es/w=diccionario) (último acceso: 04 de 07 de 2016).
- REDLAC. 2016. *Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe*. <http://redlac.org/>.
- Región de Murcia, Consejería de Desarrollo sostenible y Ordenación del Territorio. 2000. *Declaración de Hannover*. Región de Murcia: Consejería de Desarrollo sostenible y Ordenación del Territorio.

- Restrepo, Valentina. 2014. *Derecho Internacional de Cambio Climático y retos para Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robbins, Paul. 2012. *Political Ecology: a critical introduction*. Oxford, United Kingdom: Blackwell Publishing Ltd.
- Rocheftort, David, y Kevin Donnelly. 2013. *Agenda-setting and political discourse. Major analytical frameworks and their application*. En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh y Xun wu, 189-203. Estados Unidos y Canada: Routledge.
- Rodas, Mauricio. 2018. *Ciudades y Regiones Diálogos de Talanoa. Conferencia*. Quito, 4 de mayo de 2018.
- Rodríguez, Sandra, y Liliana Rosales. 2012. *Aplicación de la ficha ambiental exigida por la Comisión de Gestión Ambiental de la Ilustre Municipalidad de Cuenca en el hotel Inca Real*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Roldán, Gabriel, y John Ramírez. 2008. *Fundamentos de limnología neotropical*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Romero, Toledo Hugo, y Aravena Hugo Romero. 2015. *Ecología Política de los desastres: vulnerabilidad, exclusión socio-territorial y erupciones volcánicas en la Patagonia Chilena*. *Magallania*, 43, 7-26.
- Rosenbloom, Sandra. 2010. *How adult children in the UK and the US view the driving cessation of parents: Is a policy window opening?* *Journal of Transport Geography*, 634-641.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul. 1988. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences*, 129-168.
- . 2010. *Teorías del proceso de las políticas pública*. Buenos Aires: Universidad de California.
- . 1999. *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul, y Christopher Weible. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. En *Theories of the policy process*, de Paul (ed.) Sabatier, 189-222. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul, y Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Saint-Germain, Michelle, y Robert Calamia. 1996. *Three strikes and you're in: a streams and window model of incremental policy change*. *Journal of criminal justice*, 24 (1): 57-70.

- Sánchez, Roberto. 2013. *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Saurugger, Sabine. 2016. *Constructivism and agenda setting*. En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, de Nikolaos Zahariadis, 132-153. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi. 2011. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schattschneider, Elmer. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schimmelfennig, Frank. 2015. *Efficient process tracing. Analyzing the causal mechanisms of European integration*. En *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, de Bennett Andrew y Checkel Jeffrey, 98-125. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Schlosberg, David. 2011. *Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario*. *Ecología Política*, 41: 25-35.
- Seawright, Jason, y John Gerring. 2008. *Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options*. *Political Research Quarterly*, 294-308.
- Secretaría de Ambiente. 2016. *Acción Participativa en las Administraciones Zonales del DMQ*. información para entrega a participantes, Quito: Secretaría de Ambiente.
- Secretaria de Ambiente. 2015. *Cambio climático para líderes políticos en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)*. Quito: Secretaria de Ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Secretaría de Ambiente. 2012. *Cambio climático. Material de apoyo para educadores*. Quito: Secretaría de Ambiente.
- . 2011. *Huella Ecológica de Quito*. Quito: Secretaría de Ambiente.
- . 2012. *Plan de Acción Climático de Quito, 2012 - 2016*. Quito: Secretaria de Ambiente.
- Secretaria General del Concejo Metropolitano. 2009. *Resolución Administrativa*. Resolución 0017-B. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 28 de 01 de 2009.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.
- SEMARNAT - Secretaría de medio ambiente y recursos naturales de México. 2008.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Córcega: Editorial Paneta S.A.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2015. <http://plan2007.senplades.gob.ec/> (último acceso: 4 de Enero de 2016).

- . 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES, 2010.
- . 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES.
- Shipan, Charles, y Craig Volden. 2008. *The mechanisms of policy diffusion*. American Journal of Political Science, 840-857.
- Sistema de Naciones Unidas. 1992. *Agenda 21 Local*.
- Smith, Thomas, y Robert Smith. *Ecología*. 2007. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Soroka, Stuart. 1999. *Policy agenda-setting theory revisited: a critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon*. Canadian Journal of Political Science, 4: 763-772.
- Steinberg, Paul, y Stacy VanDeveer. 2012. *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Prospects (American and Comparative Environmental Policy)*. United States: MIT Press.
- Storch, Sabine, y Georg Winkel. 2013. *Coupling climate change and forest policy: a multiple streams analysis of two German studies*. Forest Policy and Economics, 36: 14-26.
- Suárez, David, entrevista de María Barrionuevo. 2018. *Especialista en cambio climático, co autor de Políticas y Estrategia del Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito. 2009-2015* (15 de noviembre de 2018).
- Sumit, Nigel. 2011. *Stakeholder responses to the national greenhouse and energy reporting act. Accounting, auditing & accountability* , 25: 126-145.
- Timmermans, Arco, y Peter Scholten. 2006. *The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands*. Journal of European Public Policy, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1104-1118.
- Tjernshaugen, Andreas. 2011. *The growth of political support for CO2 capture and storage in Norway*. Environmental Politics, 227-245.
- Travis, Rick, y Nikolaos Zahariadis. 2002. *A multiple streams model of U.S. foreign aid policy*. Policy Studies Journal, 30:495-514.
- Tribunal Supremo Electoral. 2000. *Ecuador: Elecciones 2000*. Quito: TSE.
- TURI. 2014. *Areas de Protección Municipal*. Cuenca : Municipio de Cuenca, 2014.
- UCL - London's Global University (UCL) Development Planning Unit. 2002.
- UCLG. 2019. *Dossier de Prensa, 2015. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. 12 de 01 de 2019. www.uclg.org.
- . 2016. *Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales* . 11 de 01 de 2016. <http://www.worldmayorscouncil.org/members.html>.

- UNFPA. 2017. *Dinámica de la población y cambio climático*. s.f.  
[http://www.unfpa.org.pe/Articulos/Articulos/Poblacion\\_Cambio\\_Climatico.pdf](http://www.unfpa.org.pe/Articulos/Articulos/Poblacion_Cambio_Climatico.pdf)  
 (último acceso: 22 de 12 de 2017).
- UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2007. *Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. División de Información y Relaciones Externas del UNFPA.
- UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme. 2011. *Cities and Climate Change. Global report on human settlements 2011*. London, Washington, DC: UN-Habitat.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. 2017. *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 1998.  
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> (último acceso: 21 de junio de 2017).
- Universidad Central de Venezuela. 2003. Revista Cuadernos del Cendes Venezuela.
- Vallejo, María Cristina. 2012. *Análisis ambiental ecuatoriano en 2011*. Análisis de coyuntura. Cuadernos de trabajo. Programa de Economía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Vallejo, Raúl. 2009. *Quito, de municipio a Gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Vallejo, René. 2009. *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007*. Disertación de Maestría, Quito: FLACSO.
- Waldner, Leora. 2008. *Regional plans, local fates? How spatially restrictive regional policies influence county policy and regulations*. *Environment and Planning b: Planning and Design*, 35: 679-700.
- Walgrave, Stefaan, Frédéric Varone, y Patrick Dumont. 2006. *Policy with or without parties? A comparative analysis of policy priorities and policy change in Belgium, 1991 to 2000*. *Journal of European Public Policy*, JEPP Special Issue: Comparative Studies of Policy Agendas, 1021-1038.
- Walker, Jack. 1997. *Setting the Agenda in the U.S. Senate*. *British Journal of Political Science*, 432-445.
- Weber, Johann. 2014. *The process of crafting bicycle and pedestrian policy: A discussion of cost-benefit analysis and the multiple streams framework*. Elsevier, 132-138.

- Weible, Christopher, y Edella Schlager. 2016. *The multiple streams approach*. Policy studies journal, 44:1 5-12.
- Wells, Peter. 2011. *Prescriptions for regional economic dilemmas: understanding the role of think tanks in the governance of regional policy*. Public administration, 1-19.
- Wight, Colin. 2013. *The dualistic grounding of monism: science, pluralism and typological truncation*. Millennium Journal of International studies, 41 (2): 326-345.
- Winkel, Georg, y Sina Leipold. 2016. *Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis*. Policy Studies Journal, 44:108-129.
- World Mayors Council on Climate Change. 2015. (último acceso: 19 de Diciembre de 2015).
- World Meteorological Organization. 1979. *Proceedings of the World Climate Conference. A conference of experts on climate and mankind*. Ginebra: Secretariat of the World Meteorological Organization.
- . 1988 *Report of the First Session of the WMO/UNEP Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC*. Ginebra: WMO/UNEP.
- Xinsheng, Liu, Eric Lindquist, Arnold Vedlitz, y Vincent Kenneth. 2010. *Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection*. Policy Studies Journal, 69-91.
- You, Nicholas, y Adriana Allen. 2005. *Sustainable Urbanization. Bridging the Green and Brown Agendas*. UN-HABITAT.
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2014. *Ambiguity and multiple streams*. En Theories of the Policy Process, de Paul Sabatier y Christopher Weible, 25-58. Colorado: Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas*. En Teorías del proceso de las políticas públicas, de Paul Sabatier, 69-98. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Argentina.
- Zahariadis, Nikolaos. 2004. *European markets and national regulation: conflict and cooperation in British Competition Policy*. Journal of Public Policy, 24 (1): 49-73.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. *The multiple streams framework: structure, limitations, prospects*. En Theories of the Policy Process, de P Sabatier, 65-92. Boulder, Colorado.
- Zahariadis, Nikolaos, y Theofanis Exadaktylos. 2016. *Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education*. Policy Studies Journal, 44:1 59-82.

- Zambrano, Barragán Carolina, entrevista de María Barrionuevo. 2017. *ex Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental* (4 de mayo de 2017).
- Zhu, Xufeng. 2008. *Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: challenges of "Technical Infeasibility"*. *Policy Sciences*, 41 (4): 315-334.
- Ziblatt, Daniel. 2002. *The politics of fiscal decentralization in post-unification Germany*. *Politische Vierteljahresschrift*, 624-652.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2016. *Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach*. *Policy Studies Journal*, 44:1 83-107.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg, y Christian Huß. 2016. *Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: an analytical proposal for comparative policy analysis*. *Journal of comparative policy analysis; research and practice*, 243-256.
- Zohlnöfer, Reimut, Nicole Herweg, y Christian Hub. 2015. *Advances un the Multiple Streams Framework of the policy process*. *International Conference on Public Policy*.