

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2019 (modalidad virtual)

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

Análisis de la participación y gobernanza en la construcción de agendas climáticas locales,  
con énfasis en rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo  
Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchila

Viviana Güilcamaigua Pastuña

Asesora: Tania Zabala

Lector: Martin Scarpacci

Quito, marzo de 2020

## **Dedicatoria**

A mí querida familia: Sebastián, Gabriela y Fernando, mi gran motivación para creer que un mundo más justo y sostenible, es posible.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	3
Marco contextual, teórico y metodológico.....	3
1.1    Marco contextual .....	3
1.1.1    Contexto de desarrollo y vulnerabilidad social .....	3
1.1.2    Vulnerabilidad climática de la provincia, una breve referencia.....	5
1.1.3    Circunstancias locales para la gestión del cambio climático. ....	7
1.2    Marco teórico.....	9
1.2.1    Acercamiento teórico a la gobernanza climática.....	9
1.2.2    La participación ciudadana en la gestión de lo público .....	15
1.2.3    Gestión del cambio climático a nivel local .....	21
1.3    Marco metodológico.....	23
1.3.1    Fases de la investigación .....	23
1.3.2    Ejes de análisis de la participación y gobernanza climática.....	24
1.3.3    Técnicas e instrumentos de la investigación .....	26
<b>Capítulo 2</b> .....	29
Hallazgos: desafíos y oportunidades para la gobernanza climática y participación .....	29
2.1    Marco normativo .....	30
2.2    Marco institucional .....	35
2.3    Financiamiento climático .....	40
2.3.1    Financiamiento climático en el contexto internacional .....	40
2.3.2    Financiamiento climático nacional .....	43
2.4    Acciones climáticas e información disponible .....	45
2.5    Actores, roles y capacidad de influencia .....	51
2.5.1    Aproximación al marco normativo de participación .....	52
2.5.2    Actores presentes en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas .....	53
2.5.3    Estructura y capacidad institucional del GADP para favorecer la participación... ..	56
2.5.4    Análisis de actores, relaciones y capacidad de influencia .....	56
2.6    Criterios para el análisis de los desafíos y oportunidades .....	62
2.7    Desafíos y oportunidades para la participación y gobernanza climática.....	63

<b>Capítulo 3</b> .....	68
Aportes y recomendaciones para fortalecer los procesos de gobernanza climática y participación, que contribuyan a la gestión del cambio climático a nivel local.....	68
3.1 Marco normativo local para la gestión del cambio climático.....	68
3.2 Fortalecimiento de la capacidad institucional del GADP ante los desafíos del CC ..	69
3.3 Financiamiento para las acciones climáticas .....	70
3.4 Acción climática / información científica .....	71
3.5 Participación social en la gestión del cambio climático .....	73
3.6 Conclusiones.....	74
<b>Anexos</b> .....	78
<b>Siglas y acrónimos</b> .....	93
<b>Lista de referencias</b> .....	94

## Lista de Ilustraciones

Figura 1.1: Niveles de participación en relación a la gestión pública.....	17
Figura 1.2: Pasos metodológicos del proceso de investigación .....	23
Figura 1.3: Ejes de análisis de la Participación y Gobernanza Climática .....	24
Figura 1.4: Actores priorizados para el levantamiento de información .....	26
Figura 2.1: Estructura del Comité Interinstitucional de Cambio Climático.....	37
Figura 2.2: Instrumentos para la Gestión del Cambio Climático.....	37
Figura 2.3: Sistema Provincial de Participación Ciudadana .....	56
Figura 2.4: Actores, redes y capacidad de influencia en Santo Domingo de los Tsáchilas .....	59
Figura 2.5: Actores de Mesa de Compromisos Ambientales .....	61

## Tablas

Tabla 1.1: Contenidos temáticos, técnicas e instrumentos.....	26
Tabla 2.1: Matriz de normativa nacional e instrumentos que viabilizan la Gestión del CC....	30
Tabla 2.2: Iniciativas relacionadas con adaptación y mitigación del PDOT - SDT.....	47
Tabla 2.3: Criterios de referencia para el análisis de la gobernanza climática y participación	62

## Gráficos

Gráfico 2.1: ¿Qué nivel de influencia tiene el gobierno central en la definición de acciones locales de cambio climático.....	47
Gráfico 2.2: ¿Qué nivel de capacidad considera que tiene el GADP para la gestión del cambio climático en la provincia?.....	48
Gráfico 2.3: Evalúe la disponibilidad de financiamiento para desarrollar acciones climáticas en la provincia.....	57
Gráfico 2.4: ¿Cuenta el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas con un sistema de información y/o disponibilidad de información climática?.....	59
Gráfico 2.5: ¿Qué nivel de influencia tiene los distintos sectores de la sociedad (público, privado, sociedad civil, academia, comunidades, otros) en la toma de decisiones a nivel local y la planificación territorial?.....	62

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

Yo, Viviana Güilcamaigua Pastuña, autora de la tesina titulada: “Análisis de la participación y gobernanza en la construcción de agendas climáticas locales, con énfasis en rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo 2020



---

Viviana Güilcamaigua Pastuña

## Resumen

En la presente investigación se analiza los desafíos y oportunidades para la participación y gobernanza climática en la construcción de agendas climáticas locales, con atención en el rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Santo Domingo de los Tsáchilas, con el propósito de contribuir a la integración del cambio climático en la planificación y gestión del territorio.

En esta perspectiva, se propuso un marco de análisis alrededor de 5 elementos clave de la gobernanza climática y participación: 1) marco normativo; 2) marco institucional; 3) financiamiento climático; 4) acciones climáticas e información, y 5) actores y participación. Se obtuvo información primaria y secundaria mediante revisión bibliográfica, desarrollo de un grupo focal, entrevistas y encuestas en línea realizadas con el personal técnico y autoridades del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, actores clave de la provincia y a nivel nacional, vinculados a procesos de desarrollo territorial y gestión del cambio climático.

Como resultado, se cuenta con un análisis de los desafíos y oportunidades que permite contextualizar y comprender las condiciones actuales de la gobernanza climática y participación a escala sub nacional (provincial) considerando las dimensiones Multi nivel y Multi sector; así como recomendaciones para fortalecer la gestión del cambio climático y la participación de los actores del territorio, con énfasis en la sociedad civil.

Destacando entre las recomendaciones la necesidad de fortalecer las capacidades locales para la gestión del cambio climático, promoviendo espacios de sensibilización y capacitación dirigido a la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades, estudiantes de escuelas y colegios, que favorezcan una “cultura de resiliencia climática en la población”, promuevan un cambio en los “hábitos de consumismo” hacia formas más sostenibles, limpias, “amigables con el ambiente”. Siendo necesario para esto “humanizar el discurso de cambio climático”<sup>1</sup>, utilizando un lenguaje menos “tecnicista”, motivando a ser parte de la definición de respuestas locales ante los efectos del Cambio Climático (CC).

---

<sup>1</sup> Entrevista (7) Técnica de CONGOPE, septiembre de 2019.

Así como la importancia de revalorizar los conocimientos locales ancestrales sobre prácticas sostenibles, especialmente en el territorio de la Nacionalidad indígena Tsáchilas, y comunidades del sector rural donde se practica la agroecología, el uso de la medicina tradicional, la conservación de fuentes de agua y especies nativas de flora y fauna, entre otras formas de convivir de manera armónica con la naturaleza, las cuales son un aporte importante en términos de adaptación y mitigación al CC.

Además de posicionar el debate sobre cambio climático a nivel local, especialmente con actores de la sociedad civil (ONG, fundaciones, colectivos, universidades, organizaciones comunitarias) y con el sector privado (productores agrícolas, ganaderos, agroindustriales, comerciantes), a fin de visibilizar los efectos del cambio climático en los ámbitos “social, económico y ambiental” motivando su involucramiento en la definición de respuestas acotadas a la realidad de la provincia, aun considerando la existencia de distintos intereses, posiciones y por tanto conflictos, los cuales pueden ser debatidos, colocados sobre la mesa de negociaciones, para llegar a acuerdos que aporten a disminuir la vulnerabilidad climática.



## **Agradecimientos**

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador, Especialización en liderazgo, cambio climático y ciudades, por darme la oportunidad de estudiar y ser parte de esta importante institución educativa. De manera especial a Yolanda Rojas, Investigadora del Proyecto Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades, quien ha sido una guía y motivación constante en el transcurso de los estudios.

A mi asesora de tesina y profesora Tania Zabala, quién con sus conocimientos y orientaciones aportaron a mi formación profesional y cumplimiento de esta meta.

A mi lector de tesina, Martin Scarpacci, cuyas observaciones y valiosos aportes me llevaron a enriquecer desde una mirada más crítica los contenidos y planteamientos de este documento.

Al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, especialmente al equipo de la Dirección de Gestión Ambiental por su gran apoyo y apertura para participar y aportar en el proceso de investigación aplicada.

A mi familia “por darme raíces y alas”.

## Introducción

El cambio climático es considerado hoy en día uno de los mayores desafíos para la vida en el planeta. El aumento de la temperatura en la superficie de la tierra provocado principalmente por las actividades humanas a través de los procesos de industrialización, extracción de combustibles fósiles, deforestación, uso de agroquímicos, entre otros, han elevado la concentración de gases efecto invernadero (GEI), provocado alteraciones climáticas como sequías, inundaciones, olas de calor, aumento del nivel del mar, impactos en los medios de vida y/o actividades socio-económica de la población, además de afectaciones en la salud, seguridad, conectividad. Siendo “los países en vías de desarrollo” los más vulnerables, pese a ser lo que menos emisiones de GEI generan (OMM 2011).

Esta situación de vulnerabilidad demanda de respuestas inmediatas enfocadas en “el aumento de la capacidad de adaptación y resiliencia climática de las poblaciones tanto urbanas como rurales” (IPCC 2017, 11). Por lo que, Ecuador ha realizado importantes avances en términos de normativa, estructuras institucionales y estrategias de actuación para la adaptación y mitigación al CC.

Destacando en estos avances el rol de los gobiernos locales para transversalizar los criterios de cambio climático en la gestión de la política pública desde una mirada integral del territorio, teniendo en cuenta el contexto social, económico y ambiental, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo climático, así como la capacidad de adaptación y resiliencia de las poblaciones locales.

Proceso en el cual, es relevante la participación de los distintos actores del territorio (sector público, privado y sociedad civil), a fin de garantizar la incorporación de distintas visiones y aspiraciones en la definición de respuestas locales frente al CC, así como para “facilitar el encuentro entre gobiernos y comunidades locales, necesario para la sintonización de las políticas públicas” (IPCC 2014, 12).

En esta perspectiva, mediante la presente investigación se lleva a cabo un análisis de las condiciones actuales para la gobernanza climática y participación a escala sub nacional (provincial), a través de la identificación de los desafíos y oportunidades actuales que inciden en la construcción de agendas climáticas locales, priorizando el rol de la sociedad civil y su

articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Santo Domingo de los Tsáchilas.

A partir de lo cual, se establecen recomendaciones técnicas con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la gestión del cambio climático a nivel local, aportar en la construcción participativa de agendas climáticas locales considerando los ámbitos multi-escala y multi-sector, el contexto social, económico y ambiental del territorio, visibilizando y posicionado el rol de la sociedad civil en la definición de respuestas locales frente al cambio climático. Esta investigación contiene en el primer capítulo un esbozo del contexto de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, en cuanto a condiciones de desarrollo y características climáticas; una revisión teórica sobre la conceptualización de Gobernanza Climática, la Participación social en la gestión de lo público y de la Gestión del cambio climático a nivel local; y finalmente la metodología desde donde se abordan los ejes de análisis de la Participación y Gobernanza Climática, alrededor de los cuales se realiza la investigación. En el segundo capítulo se presenta los resultados y hallazgos en cuanto a los desafíos y oportunidades para la Participación y Gobernanza Climática, presentados por cada uno de los ejes de análisis: marco normativo, marco institucional, financiamiento climático, acciones e información climática y actores y roles. Además, se incluyen varios criterios de análisis para el estudio de la participación y gobernanza climática, que pueden ser referenciales para casos o contextos similares.

Finalmente, en el tercer capítulo se presenta una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de la Gobernanza Climática y Participación, en el marco de gestión del cambio climático a nivel territorial, en los ámbitos normativo, institucional, de financiamiento climático, acción y gestión de información, los mismos que fueron socializados con autoridades y equipos técnicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Santo Domingo de los Tsáchilas.

## **Capítulo 1**

### **Marco contextual, teórico y metodológico**

El presente capítulo pretende ubicar teórica y metodológicamente el contexto de la participación y gobernanza climática en los procesos de construcción de agendas climáticas locales, con énfasis en el rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Es así que en el primer apartado se hace una breve contextualización de la provincia en torno a las características demográficas, sociales, económicas de la población, así como la situación de vulnerabilidad climática y un acercamiento a los procesos locales emprendidos para la gestión del cambio climático. En el segundo apartado se desarrolla el esquema teórico de la investigación, centrado en: la gobernanza climática, la participación social en la gestión de lo público y la gestión del cambio climático con énfasis en el nivel local, sin dejar de considerar criterios multi-nivel que conlleva la gestión del CC. Finalmente, en el tercer apartado se presenta el proceso metodológico aplicado en presente investigación, explicando el enfoque y ejes de análisis, métodos, técnicas de levantamiento de información aplicadas.

#### **1.1 Marco contextual**

##### **1.1.1 Contexto de desarrollo y vulnerabilidad social**

La investigación se llevó a cabo en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la participación y gobernanza climática que favorezcan los procesos de construcción de agendas climáticas locales, con énfasis en el rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas.

De acuerdo a la información registrada en el PDOT de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (2017, 27-28) “la provincia se localiza en la región del Litoral o Costa ecuatoriana, cuenta con una superficie de 3.778,57 Km<sup>2</sup>, su capital es la ciudad de Santo Domingo”, está conformada por 2 cantones: 1) Santo Domingo de los Tsáchilas y 2) La Concordia, en el caso de Santo Domingo cuenta con 7 parroquias urbanas, 7 parroquias rurales y 7 comunas Tsáchilas; mientras que el cantón La Concordia cuenta con 1 parroquia urbana y 3 parroquias rurales, es relativamente una provincia nueva dado su provincialización en el año 2007.

Sus límites provinciales son: las provincias de Pichincha y Esmeraldas en la parte norte, Los Ríos en la parte sur, Cotopaxi al este y Manabí al oeste, “su clima es Megatérmico Húmedo manteniendo una temperatura promedio de 23°C, a una altitud de 635 msnm” (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 28), poseen abundantes recursos hídricos; sus condiciones físicas y climáticas hacen que se caracterice por su capacidad agrícola – productiva, constituido por amplias zonas productivas e importante vías de comunicación entre las regiones Costa y Sierra lo que permite dinamizar las actividades agroindustriales logísticas, nacionales e internacionales (60-63).

Según la proyección poblacional del INEC al 2019 la “población de la provincia es de 467.560 habitantes, de los cuales el 50,16% son mujeres y el 49,84% son hombres”, mantiene una riqueza multicultural al ser territorio de la Nacionalidad Tsáchila, “la densidad poblacional al 2015, fue de 14,99 personas/Km<sup>2</sup>; la población urbana paso de 62,26% en el 2001 a un 72,97% en el 2010 atribuido al crecimiento demográfico, pero además debido a la migración constante de otra provincias o países vecinos que llegan Santo Domingo de los Tsáchilas” (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 77); la mayor parte de la población tiene solo instrucción primaria, de las cuales el 38,75% corresponde a mujeres y 41,03% hombres, mientras que el 5% de la población no tiene ningún tipo de formación; el 52,24% posee vivienda, a nivel rural solo el 40% cuenta alcantarillado, el 46,81% dispone de agua dentro de sus viviendas de las cuales el 16,37% viven en hacinamiento (80-83).

La estructura productiva medida a través del Valor Agregado Bruto (VAB), refleja la dinámica del comercio al por mayor y al por menor que representa el 20,4% del VAB provincial, seguido de las industrias de la construcción, la enseñanza y la agricultura que tienen el 13,2%, 8,6% y 8,5% del VAB respectivamente, complementándose con las industrias del Sector Terciario y al “Sector Primario de la economía”; en cuanto a la ocupación de la Población Económica Activa (PEA) el Sector Primario de la economía (actividades agrícolas, ganaderas, silvicultura y pesca) reciben el 30,8% de la ocupación de los jefes de hogar y el Comercio casi el 20% de dicha ocupación (GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 111-118).

Con base a las cifras de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) las cuales “caracteriza a la población de acuerdo a: calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a servicios básicos, acceso a educación y capacidad económica” (INEC 2018,7), en la provincia

de Santo Domingo el 74,4 % de la población presenta pobreza por NBI de acuerdo de los datos del INEC (2010), muy por debajo de la media nacional que a Diciembre 2018 se ubicó en el 33,5% (INEC 2018), sin bien existe una diferencia en la temporalidad de los datos disponibles, esta situación no deja de reflejar una alta vulnerabilidad social, que se acentúa principalmente en el sector rural, en las poblaciones indígenas (Nacionalidad Tsáchila, afro ecuatoriana y montubios), así como un en la población migrante que se asientan en la provincia. Esto es relevante entender cuando sabemos que:

La pobreza y desigualdad acrecienta la vulnerabilidad de la población frente a los efectos del cambio climático, la desproporcionada afectación de los más pobres por falta de atención a los riesgos, reduce la resiliencia (...) y profundiza las pérdidas económicas y los retrocesos sociales (Novillo, et al. 2018, 21).

De ahí la relevancia de analizar los efectos del cambio climático tomando en cuenta las “dimensiones sociales, económicas y ambientales”<sup>2</sup>, a fin de comprender su incidencia en la vida de las personas y los sistemas naturales, lo que a su vez nos obliga a pensar en la necesidad de articular las distintas disciplinas y actores a fin de “superar la visión de cambio climático como solo un tema técnico o científico, para empezar a considerar también desde lo social, es decir cómo el cambio climático nos afecta en la cotidianidad y vida de las personas...”<sup>3</sup>

### **1.1.2 Vulnerabilidad climática de la provincia, una breve referencia**

En cuanto a las condiciones climáticas, al igual que el resto del país, en los últimos años la provincia de Santo Domingo se ha visto afectada por los efectos de la variabilidad climática. De acuerdo al diagnóstico realizado por el “Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador” CONGOPE (2018) “las amenaza más frecuentes en la provincia corresponde al incremento de las precipitaciones expresada con el aumento del número de días con lluvias; alteración de la época seca del año (junio a noviembre), con periodos de sequía (normalmente de 16 a 25 días)”, así como temperaturas muy altas; mientras que en la época húmeda del año (diciembre a mayo) las precipitaciones diarias tienden a ser más intensas, siendo los

---

<sup>2</sup> Lucas Riestra (2018), señala que para comprender el Desarrollo Sostenible es necesario analizar las dimensiones sociales, ambientales y económicas en su relación con la vida de las personas y sus necesidades. Obtenido en: <https://www.revistaecosistemas.net/ecosistemas/article/download> (Consultado: 15-09-2019).

<sup>3</sup> Entrevista (05) a especialista social y ambiental de la Empresa Mente Social, Quito, septiembre de 2017.

asentamientos humanos, la infraestructura vial y agricultura, los sectores más vulnerables frente a la variabilidad climática (CONGOPE 2018).

Por su parte el GAD provincial analiza la vulnerabilidad climática con base en los procesos geo dinámicos que se dan en el territorio, así como las interrelaciones entre el ámbito urbano y rural distinguiendo así entre los procesos internos (sismicidad), y los procesos externos (antrópico, movimientos en masa e inundaciones). Siendo predominantes en la provincia los movimientos de masa (derrumbes), debido a la acumulación de agua por lluvias intensas, a las condiciones agro productivas dado la expansión agroindustrial en zonas frágiles ambientalmente y/o de riego, la movilidad por tráfico pesado, además de la “expansión urbana sin un adecuado ordenamiento territorial, elementos de importancia económica que al estar altamente expuestos al riesgo climático han generado grandes pérdidas socioeconómico a la población” (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 63-65), (ver Anexo 2).

Por otro lado, la “expansión de asentamientos informales” que responden entre otras causas al limitado acceso a suelo urbano especialmente para la población de escasos recursos económicos, así como a procesos de migración interna<sup>4</sup> e inmigración desde países vecinos como Colombia y Venezuela, “desde 2016 hasta el 2018 ingresaron al país más de un 1 millón de migrantes venezolanos, siendo el 2018 el año con mayor número de registros de ingresos al país con 954 mil venezolanos, de los cuales 799 mil salieron hacia otros países y 154 mil ciudadanos se quedaron en el Ecuador” (Ministerio de Gobierno del Ecuador 2019, 2) quienes se concentraron mayoritariamente en ciudades como Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Santo Domingo, Ibarra, Tulcán, Riobamba, Portoviejo, Pedernales y Ambato (2).

“Asentamientos humanos informales” que generalmente no están dentro de la planificación urbana, complejizando así la deficiente cobertura de servicios básicos que sumado a “la escasa capacidad de respuesta de las autoridades locales para planificar y gestionar el territorio incorporando la gestión de riesgos naturales y riesgos climáticos”<sup>5</sup> aumentan las condiciones de vulnerabilidad climática de la provincia.

---

<sup>4</sup> El Telégrafo (2017), señala en la sección de noticias, citando las cifras de SENPLADES que: aproximadamente 37.000 personas migraron al interior del país a las provincias vecinas, luego del terremoto del 16 de abril en Pedernales, Manabí, siendo una de las provincias receptoras de población migrante Santo Domingo de los Tsáchilas. Obtenido de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/cifras-del-terremoto-de-2016-se-analizan-en-un-encuentro>, con fecha 22 de diciembre de 2019.

<sup>5</sup> Grupo Focal (01) con técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas. Santo Domingo de los Tsáchilas, agosto de 2019.

### 1.1.3 Circunstancias locales para la gestión del cambio climático

A pesar de la estrecha relación entre los “procesos de desarrollo” y el Cambio Climático (CC), para muchas autoridades - tomadores de decisiones, los temas climáticos no son una prioridad, no constan de manera específica o transversal en la mayoría de agendas locales, (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), Planificación institucional, otros), “el CC es visto solo como un tema o competencia específica del área ambiental, siendo en administraciones anteriores el área ambiental poco considerada por lo que no contaba con asignación de recursos”<sup>6</sup>. Todo ello es evidente no solo en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, sino en la mayoría del país; a esto se debe sumar la escasa articulación entre los niveles de gobierno “nacional, provincial, cantonal, parroquial”, que impiden una adecuada gestión del territorio, incluyendo la gestión del cambio climático.

Por otro lado, el modelo de desarrollo promovido principalmente por los actores políticos, económicos y sociales es un modelo que crea desigualdades, con lo cual se aumenta el nivel de riesgo y vulnerabilidad climática que sumado a la carencias institucionales y falta de “voluntad política” para abordar la gestión del CC, aumenta las condiciones de desventaja y vulnerabilidad climática a las poblaciones históricamente excluidas (Romero 2018).

Desde la sociedad civil, aparentemente aún es débil el conocimiento, interés y debate sobre el cambio climático y su incidencia en la vida de las personas, en el desempeño de las actividades económicas productivas, en la sostenibilidad y conservación de los medios de vida y áreas naturales, siendo necesario cada vez más “humanizar el cambio climático, dejar de lado los discursos científicos del nivel global para empezar a reflexionar desde lo local, desde la cotidianidad como nos afecta el CC, pero también como desde nuestros hábitos consumistas, nuestro supuesto modelo de desarrollo, somos parte del problema”<sup>7</sup> Esto nos lleva a reconsiderar la importancia de la participación y rol de los distintos actores de sociedad (sector público, privados, sociedad civil, academia, cooperación, otros) con la certeza que las respuestas ante los efectos del CC, para adaptarnos y elevar la capacidad resiliencia climática no deben venir de un solo lado.

---

<sup>6</sup> Entrevista (01) a personal técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas. Santo Domingo de los Tsáchilas, agosto de 2019.

<sup>7</sup> Entrevista (07) a personal técnico de CONGOPE, Quito, septiembre de 2019.



Sin embargo, cabe señalar que existen algunos esfuerzos que se están realizando a nivel nacional y local en torno a la respuestas ante CC, los cuales han tomado mayor fuerza desde la ratificación del Ecuador ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en 1994, a partir de lo cual el Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) como autoridad ambiental ha trabajado para que sea considerado como una política pública (MAE, 2017), logrando hasta el momento importantes avances a nivel de normativo, institucional, fortalecimiento de capacidades institucionales, principalmente en el ámbito nacional, no así en lo local. Siendo este uno de los desafíos en la gestión del CC, transversalizar, articular y bajar al nivel local la información, políticas y normativas de CC.

En el caso de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, también se ha dado importantes avances en cuanto a la gestión del cambio climático, así por ejemplo, podemos señalar que GADP, en el PDOT (2017) si bien no se plantea de manera específica medidas de adaptación o mitigación, varios de los proyectos y programas estratégicos de desarrollo aportan al aumento de las capacidades de mitigación y adaptación del territorio, actualmente existe cierto nivel de coordinación con las instancias nacionales como MAE y CONGOPE para fortalecer los procesos de gestión del CC, por otro lado durante el 2018 y 2019 el CONGOPE conjuntamente con las prefecturas del país en el marco del proyecto “Acción Climática Provincial”, financiado por la Unión Europea, llevaron a cabo un “Diagnóstico de la Vulnerabilidad Climática” de cada una de las provincias del país, a partir de lo cual lideraron un proceso de elaboración de las “Estrategias Provinciales de Cambio Climático” - EPCC (CONGOPE, 2018).

Por lo que, la provincia cuenta actualmente con el Diagnóstico de Vulnerabilidad Climática y una EPCC (versión preliminar), que se espera sea un instrumento que aporte a la gestión del CC, no obstante se requerirá de una serie de condiciones previas relacionada con la generación de normativas locales, procedimiento institucionales, disponibilidad presupuestaria, fortalecimiento de capacidades locales desde la ciudadanía y sociedad civil en general, articulación de actores de distintos sectores y niveles, que permitan incluir el CC en la toma de decisiones, planificación y gestión territorial.

En este contexto, es relevante entender cuáles son los desafíos y oportunidades para la participación y Gobernanza Climática en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con el propósito de aportar en el fortalecimiento de la gestión del cambio climático a nivel local,

así como en la integración del cambio climático en los procesos de “toma de decisiones” en el marco de la planificación y gestión del territorio.

Es así que se plantea con la presente investigación realizar un “Análisis de la participación y gobernanza en la construcción de agendas climáticas locales, con énfasis en rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas”. Para lo cual se propuso como pregunta de investigación la siguiente:

¿Cuáles son los actuales desafíos y oportunidades para la participación y gobernanza climática en la construcción de agendas climáticas locales, con énfasis en el rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (GADP) de Santo Domingo de los Tsáchilas?

## **1.2 Marco teórico**

### **1.2.1 Acercamiento teórico a la gobernanza climática**

Si bien existe una variedad de literatura sobre gobernanza climática, no se cuenta con una definición consensuada o acabada, por esto, para efectos del presente estudio se realizará una breve descripción del concepto de gobernanza, junto algunos enfoques o temas que guardan más relación con el objetivo de la investigación.

#### *Gobernanza*

El concepto de gobernanza ha ido evolucionando y en función al contexto socio político contemporáneo, se ha ido acoplando y adaptando a ámbitos específicos, para atender problemas complejos como el cambio climático y las acciones que en este aspecto se requieren coordinar y llevar adelante por los Estados. Así, el término de gobernanza inicialmente acotado en Europa en la década de 1990, planteaba resaltar la importancia de la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado para establecer nuevas formas de gobernar (Lerner, Uvalle y Moreno 2012). Complementariamente Rhodes (1996) señala que la gobernanza permite:

...comprender el enfoque del cómo se asigna el poder y recursos para controlar y llevar a cabo acciones coordinadas, lo cual infiere la importancia de las dinámicas de poder desplazadas

entre redes de actores involucrados en el accionar de un gobierno (Rhodes 1996 citado en Adapt Chile 2017, 7).

Por su parte Joan Prats (2006), citado en Lerner, Uvalle y Moreno (2012, 56) señala que “la gobernanza se basa en la eficacia y la legitimidad de la acción pública basadas en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y la sociedad civil”. Pudiendo esto último entenderse como una nueva forma de gobernar, intentando superar el tradicional esquema jerárquico. El énfasis en este planteamiento de Joan Prats (2006), es la “participación de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en la resolución de problemas que afectan al interés general o común”, “siendo una condición básica para una buena gobernanza, la existencia de capital social, el involucramiento activo y corresponsable de actores privados-empresariales así como el liderazgo transformacional de los líderes de la función pública”, (Joan Prats 2006, s.p. citado en Lerner, Uvalle y Moreno 2012, 164). Por otra parte, Bulkeley (2005) define:

La gobernanza como el posicionamiento de actores de gobierno local dentro de un ámbito de actividades y control que abarca varias escalas (local, regional, nacional, intermunicipal y global) y actores en representación de distintos sectores (...) como gubernamental, sociedad civil y privada (Bulkeley 2005, 89).

Lo que nos lleva a considerar la necesidad o relevancia de la inclusión de diversos intereses pensados desde colectividad en búsqueda de beneficios comunes. Así mismo, se rescata la importancia de desarrollar fuertes liderazgos y capacidades de incidencia de los actores, construir y/o fortalecer la articulación de redes de trabajo. En esa línea, Gerry Stoker (1999) citado en Lerner, Uvalle y Moreno (2012), señala que:

...la gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno, a una condición diferente de las reglas del orden o a un nuevo método por el cual la sociedad es gobernada... (...) la palabra gobernanza tiene una presencia constante en los debates políticos y de política, reconociendo la interdependencia de los sectores público, privado y sociedad civil en los países en desarrollo (Stoker 1999 s.p. citado en Lerner, Uvalle y Moreno 2012, 165).

Es así como el concepto de gobernanza ha ido reconfigurándose en el tiempo, pasando de una comprensión lineal o jerárquica de la forma de gobernar centrada en el sector público o de un

gobierno “más eficiente”, hacia una conceptualización más amplia donde el énfasis está en la interacción entre actores tanto públicos, privados y sociedad civil; la articulación multi-escalar (local, nacional, regional, global) orientada a la complementariedad de acciones, la optimización de recursos y esfuerzos dirigidos a la democratización de los procesos de toma de decisiones, la acción o gestión pública a favor de las mayorías, la participación social en la gestión de lo público.

Sin embargo, pese a estos avances en el “discurso” por entender las complejidades de la gobernanza, la pregunta es ¿será suficiente estas conceptualizaciones amplias para cambiar o modificar las dinámicas de poder que inciden en las causas estructurales de un modelo de desarrollo que crea desigualdades?, desigualdades que incrementan las condiciones de vulnerabilidad frente al cambio climático; ¿qué intereses se juegan, quienes están detrás de la toma de decisiones de la administración pública?, ¿a quiénes se beneficia?, ¿qué tan real es la participación social en la gestión de lo público?, o será más bien en la mayoría de los casos un “mero formalismo”; ¿existe una receta o modelo único de gobernanza?.

Ante estas y otras posibles interrogantes urge la necesidad de repensar en “...un cambio consecuente en las formas de gobernanza imperantes si queremos cambiar el paradigma del desarrollo (...) lo que implica un cambio estructural y progresivo ...” (CEPAL 2019). Lo que para Gerry Stoker (1999), sería “[...]cambio en los patrones y estilos de gobernar [...] haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno, a una condición diferente de las reglas del orden o método por el cual la sociedad es gobernada” (Stoker 1999 s.p. citado en Lerner, Uvalle y Moreno 2012, 165).

Pero, además, supone abordar algunos desafíos como la *inclusión de demandas y respuestas locales en la gestión de la política pública*, lo cual pasa por revalorar los saberes locales, por entender los diferentes contextos y realidades del territorio, que muchas veces se desconoce o no se desea incluir dado que pueden representar “una amenaza” a los privilegios o beneficios de ciertos poderes económicos y políticos, dejando excluidas las demandas de grupos y sectores sociales; además existen “intereses contrapuestos” que no son debatidos o puestos a la luz, o peor aún “inclinándose la balanza” a favor de los grupos o poderes económicos y políticos que mantienen el control e inciden en la gestión de lo público.

Acciones como el empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades tanto individuales como colectivas, el fortalecimiento del tejido social organizativo en el marco de la defensa de los derechos, la inclusión de grupos o colectivos, de jóvenes, de mujeres en procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento o creación de redes sociales o alianzas, así como la “democratización de la información”, podrían incrementar las posibilidades de incidencia desde la ciudadanía, desde la sociedad civil, a fin de “legitimar la voz de los comunes”<sup>8</sup>, de las mayorías quienes generalmente se ven marginados de los “procesos de desarrollo”.

Por otro lado, es básico “superar los desafíos de la coordinación en un proceso continuo en que intereses diversos puedan ser escuchados, acomodados, incluyendo instituciones, organizaciones formales y no formales ...” (UN-HABITAT 2002, citado en Adapt Chile 2017). Al mismo tiempo “...la gobernanza propone relaciones de interdependencia que, si bien suelen ser difíciles de comprender, permiten que los actores intervinientes tengan tanto capacidad de opinión como de decisión” (Kooiman 2003, citado en Paz D 2019: 13). La gobernanza principalmente a nivel gubernamental es un problema de “coordinación más que direccionamiento y control”, producida por la incidencia de actores “estatales y no estatales”, “transnacionales, sub nacionales y locales”, a quienes se ve obligado a rendir cuentas, a resolver conflictos (Adapt Chile 2017).

Algunos intentos de “integración de objetivos estratégicos en el proceso de planificación y rendición de cuentas que, finalmente, crea obligatoriedad sobre uno y otro sector” (Peters 2018, citado en Paz D 2019: 14); así como el fortalecimiento de redes de trabajo, el articular los niveles de gobierno y actores de distintas escales, podrían aportar en mejorar los procesos de coordinación institucional - estatal como de actores no estatales.

No obstante, es necesario reconocer que este interés por avanzar hacia una “buena gobernanza” no son suficientes para mediar las disputas de poder, los intereses y posiciones distintas o particulares, las ideologías y valores no solo desde lo público, sino también desde lo privado y la sociedad civil, las cuales estarán latentes permanentemente.

### *Gobernanza Climática*

---

<sup>8</sup> Frase basada en el contenido del libro “El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública: Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública”, de Fuenmayor. A. Costa Rica. UNESCO 2004.

Jagers y Stripple (2003) plantean que “el énfasis está en los mecanismos y medidas orientadas a dirigir o guiar el sistema social y político hacia la prevención, mitigación o adaptación a los riesgos del cambio climático” (56).

De igual manera, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático IPCC (2014), en la síntesis del Quinto Informe de Evaluación del Cambio Climático, hace referencia a la necesidad de replantear el concepto e implicaciones de la “gobernanza” dado las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas de las últimas décadas, donde es relevante el aporte “Multi-nivel” es decir desde lo local, regional y global, además del énfasis en una dimensión “Multi- sector” haciendo referencia a la necesidad de incorporar y fortalecer el rol del sector privado, sector público y sobre todo de la sociedad civil, lo que implica nuevos planteamientos, nuevos desafíos para los actores involucrados en la gestión del CC.

Es decir, hablar de gobernanza climática, necesariamente debe incluir acciones consensuadas desde los gobiernos (nacional, sub-nacional o local) considerando y articulando las múltiples escalas (global, regional y local), así como la diversidad de actores (privados, públicos, sociedad civil incluyendo la academia). Lo que obliga entonces replantearse la dimensión institucional de la gobernanza, que permita la incorporación del cambio climático en la planificación, toma de decisiones, en acciones locales, generación de “políticas públicas”, asignación de recursos, entre otras que permitan enfrentar los desafíos del cambio climático.

En esta misma línea Fröhlich y Knieling (2013) citado en Adapt Chile (2017) señalan que: “El Estado no es el único stakeholder que participa en la creación, resolución e implementación de instrumentos, sean estos de tipo económicos, formales e informales, sino que la sociedad civil y/o los actores privados deben también involucrarse en tales procesos” (Fröhlich y Knieling 2013 s.p. citado en Adapt Chile 2017, 7), es decir no se caracteriza por una jerarquía líneas del Estado, se enfatiza en la relevancia de la incorporación de los actores “Multi-escala” y “Multi-sector”.

Por su otra parte Moraga y Araya (2016) señala a la gobernanza climática como un desafío, esto debido a que:

...exige la adecuación de marcos normativos e institucionales, para entregar respuestas apropiadas desde diversos ámbitos, tanto públicos como privados (...). No obstante, la respuesta institucional de gobernanza en una sociedad globalizada, no solo está determinada por el fenómeno climático, sino también por los lineamientos y estructuras internacionales, siendo quizás uno de los mayores desafíos que impone el cambio climático al modificar la percepción de la ciudadanía y la administración respecto a la urgencia en la adopción de políticas y acciones para enfrentar el cambio climático, que implica además la gestión de financiamiento para la puesta en marcha de las iniciativas... (Moraga y Araya 2016, 34).

En este sentido, la gobernanza climática desde una lectura amplia de la gestión del cambio climático, tiene implicaciones en cuanto al marco normativo, institucional, acciones e información, financiamiento climático y actores. El rol que asuman los distintos actores (públicos, privados y sociedad civil) es relevante en el nivel local, nacional, regional y global.

No obstante, al hablar gobernanza climática no podemos dejar de abordar la otra mira “del escepticismo, “la oposición” o negación”, que para muchos actores políticos y económicos especialmente se debe a una supuesta “falta de evidencia científica” que sustente la “contribución humana al cambio climático”. “Estas otras formas de entender o interpretar la problemática climática a conveniencia sustentadas o apadrinadas por cómplices de las industrias de los combustibles fósiles, industrias alimenticias, políticos, académicos o juristas que toman partida” (Dunlap 2013; Victor,2014, citado por BBC 2019, 1), y que están latentes en el ámbito internacional en países como EEUU, China e India quienes son los que más emisiones de GEI generan (57% aproximadamente) pero se niegan a firmar los acuerdos y compromisos para la reducción de emisiones de GEI a nivel global, dado la relación directa con sus grandes negocios (2).

Así como lo evidenciado en la reciente Cumbre sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas realizada en Madrid – España (COP25) en diciembre de 2019 donde “no se logró incluir la regulación de los mercados de carbono, debido a que los países no lograron sellar un compromiso común al respecto” (BBC 2019, 1).

Y esto se da en un contexto cada vez más urgente de un cambio en el modelo de desarrollo hacia uno más sostenible. En el caso del Ecuador:

...se registran altos niveles de producción y uso indiscriminado de energía (matriz eléctrica se conforma por un 49% de termoeléctricas, 46% de hidroenergía, 2% de energía renovable no convencional). El 83% de la demanda de energía proviene de fuentes fósiles que a su vez son las más contaminantes, en consecuencia, el 47% de GEI corresponden a este sector como resultado del uso de vehículos, la generación de 4,1 millones de toneladas de residuos sólidos al año, lo que representa 273 mil camiones de basura, de los cuales solo el 6% es reciclado (PNUD 2019, 1).

Además de las actividades agro productivas lideradas por las grandes empresas agroexportadoras (bananeras, arroceras, palmicultores, otras) que hacen uso de agroquímicos y prácticas insostenibles de producción (monocultivos), que sin bien no han mostrado una clara oposición frente a las políticas de CC, si hacen parte del grupo de actores indiferentes o no involucrados es los procesos adaptación o mitigación al CC (CONGOPE, 2019).

En este contexto, hablar de gobernanza climática se vuelve todo un desafío, ya que tiene que ver con cambios estructurales en el “modelo de desarrollo”, poniendo en juego intereses, poderes económicos, políticos, sociales. Se trata de “topar el bolsillo” y los “privilegios” de los que “más tienen”, para favorecer a los que “menos tienen”, a los grupos o poblaciones más vulnerables, quiénes actualmente presentan un alto riesgo climático y difícilmente tienen voz y voto en los “grandes espacios de toma de decisiones”.

Entonces ¿es posible hablar de gobernanza climática?, debería decir que NO, pero de eso se trata, de evidenciar esta disputa de intereses, “poner sobre la mesa”, para sobre esta realidad pensar en posibles estrategias frente al CC, para intentar avanzar en la construcción de relaciones sociales, económicas, políticas, ambientales más justas, de visibilizar, incluir y empoderar la voz de todos los sectores, especialmente desde la sociedad civil (ciudadanía, organizaciones sociales, grupos o colectivos, otros).

### **1.2.2 La participación ciudadana en la gestión de lo público**

La participación tiene una serie de interpretaciones, para algunos autores, participación significa las acciones que afectan o inciden en la toma de decisiones públicas (Oakley 2006 s.p. citado en Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). Así también, se señala que “participación es un concepto mediado por intereses, posiciones de poder, ideologías, valores, posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, pudiendo entenderse



también como la capacidad de agencia en los procesos de toma de decisiones” (Alguacil 2005, 6, citado en Tobar Freire 2015, 30)

La Constitución de Ecuador (2008), en su Título IV sobre “Participación y Organización del Poder”, Capítulo Primero, Art. 95 señala que: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”<sup>9</sup>


Por otro lado “al propiciar la participación ciudadana los gobiernos locales, acarrear grandes beneficios, los cuales dan como resultado mayor eficacia y efectividad en la actividad gubernamental” (OECD 2006, 54). Superando la limitada comprensión de la participación como un simple formalismo, porque así lo exigen ciertos procesos de gestión pública, llegando a cumplir generalmente con un nivel de asistencia más no de participación en su real dimensión y/o concebida como un derecho.

La Asociación Internacional para la Participación Pública - IAP (s.a.) citado en Guillen et al., 2009, hace un acercamiento a las distintas formas de participar en la gestión pública, estableciendo niveles que van desde lo más básico y mínimos (informar) hasta un nivel más avanzado (empoderamiento) ubicando distintos “niveles de participación en la toma de decisiones”, las cuales son presentadas en un esquema denominado “Spectrum de Participación” el cual se presenta en la siguiente figura (1.1):

---

<sup>9</sup> Constitución del Ecuador (2008, 67), Título IV sobre “Participación y Organización del Poder”, Capítulo Primero, Art. 95. Asamblea Constituyente. Quito.

Figura 1.1: Niveles de participación en relación a la gestión pública

<b>Incremento en el nivel del impacto público</b> 					
<b>Objetivos de la Participación</b>	<b>Informar</b>	<b>Consultar</b>	<b>Involucrar</b>	<b>Colaborar</b>	<b>Apoderar</b>
	Proveer al público información balanceada de objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones	Obtener retroalimentación pública sobre análisis, alternativas y decisiones	Trabajar directamente con el público a través de todo el proceso para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones públicas se comprendan y consideren de manera regular en encuestas, audiencias públicas	Asociar se con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Poner la decisión final en las manos del público
<b>Promesas al Público</b>	Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informado, lo escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Trabajaremos con usted(es) para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formulación de soluciones, e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones hasta donde sea posible	Instrumentaremos lo que usted(es) decida(n)
<b>Instrumentos</b>	Hojas de datos Paginas de Internet Visitas a las oficinas	Comentarios públicos Grupos Focales Encuestas Audiencias Públicas	Talleres Votaciones deliberadas ó paneles de discusión antes de las votaciones	Consejos Consultivos Ciudadanos Construcción de Consensos Toma de decisiones participativas	Jurados ciudadanos Votaciones Delegación de decisiones.

Fuente: “Spectrum de Participación” de IAP s.a. citado en Guillen et al., 2009, 12.

De estos niveles mostrados en la figura (1.1), se puede entender que:

El nivel más básico es la información, en este proceso no hay un diálogo con los ciudadanos, únicamente una comunicación unidireccional, el siguiente nivel es la consulta, tampoco hay diálogo (...) en el tercer nivel comienza la participación (...) donde el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, el cuarto nivel es la colaboración, se

establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado, y por último el quinto nivel, el empoderamiento (...) se traspa el poder de la toma de decisiones al ciudadano (IAP s.a. citado en (Guillen et al., 2009, 12).

Generalmente nuestras instituciones públicas, en referencia a la escala de participación de IAP, muestran una relación débil entre la ciudadanía e instancias públicas, pudiendo fácilmente ubicarles entre los primeros niveles (informar, consultar), y en pocos casos en los niveles más avanzados (involucramiento, colaboración y empoderamiento). Esto pese a existir importantes avances en términos de normativa e institucionalidad para viabilizar los procesos de participación ciudadana en el país, como es el caso de Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) la cual establece los “mecanismos, instrumentos y procedimientos de participación ciudadana y control social” que deben ser implementados en los distintos nivel de gobierno y la sociedad, para el aporte, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a fin de “fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión para sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa”<sup>10</sup>

No obstante, aún es evidente la baja participación de la ciudadanía especialmente en los procesos de planificación y gestión pública, su rol principal está centrado en la demanda de recursos y/o acciones para satisfacer las “necesidades básicas” e inmediatas de la población lo cual es muy legítimo (en el contexto de desarrollo que se encuentran muchas poblaciones), sin embargo estas demandas no siempre solucionan o aportan a resolver problemas estructurales los cuales en ocasiones tienen que ver con cambios en el modelo de desarrollo, en la políticas públicas, en la forma de gobernar, en la visión de futuro más sostenible y justo.

Lo que nos lleva a poner en valor la necesidad de fortalecer las capacidades locales para que, de manera informada y preparada pueden incidir en la toma de decisiones (Guillen et al., 2009).

La participación ciudadana existe (...) cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos que efectivamente la ciudadanía tiene la posibilidad de participar (...) surge como

---

<sup>10</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010, 23). Título VIII de los “Mecanismos de Participación Ciudadana”. Capítulo Primero de los “Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública”. Art. 72, señala: “*Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley*”. Quito. Asamblea Constituyente.

una respuesta a la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas desde lo social (...). La participación ciudadana se levanta como un factor estratégico que puede afianzar la gobernabilidad y la democracia (Guillen et al., 2009, 183).

De igual manera en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en su Art. 56 referido a las Asambleas Locales señala que: “Cada nivel de gobierno podrá (...) fortalecer las capacidades colectivas para la interlocución con las autoridades e incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas (...) y en general, en la gestión de lo público”<sup>11</sup>

### *La participación ciudadana en los procesos de planificación local*

La participación ciudadana al estar reconocida en nuestro país como un derecho, legitima a las y los ciudadanos a ser parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas (mecanismos, instrumentos, procedimientos) que van más allá de la participación en eventos electorarios o la asistencia a actos públicos. La participación de la ciudadanía se extiende a la gestión de la política pública en todos sus ciclos incluyendo la planificación, implementación, seguimiento y evaluación, siendo esto uno de los desafíos del país y la región en perspectiva de una adecuada gobernanza (CEPAL 2018).

Es así que: la planificación puede ser considerada como un acto político porque su razón de ser es la búsqueda del bien común, resultado de acciones colectivas, y lideradas por las autoridades, es en lo político donde la planificación encuentra sus fundamentos, sus alcances y sus límites, siendo un instrumento político para concretar las propuestas y visiones país... (CEPAL 2018, 209).

La planificación permite la definición de acuerdos comunes acerca de las ideas de desarrollo, expresadas en las visiones, objetivos, metas, acciones, enfocadas en concretar el “deseado bienestar, calidad de vida, igualdad, prosperidad y democracia”; además la “planificación intenta integrar conocimientos que provienen desde técnicos, especialistas, políticos y ciudadanos, articulando los diferentes niveles (nacional, intermedio, local); y armonizando las perspectivas de corto, mediano y largo plazo, acercándose a una gobernanza multi escalar e intersectorial” (CEPAL 2018, 17).

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010, 23). Título VI de “La Participación Ciudadana en los diferentes niveles de Gobierno”. Capítulo Primero “De la Participación a nivel nacional” Art. 56. Quito. Asamblea Constituyente.

Si bien la participación se incluye en diferentes instrumentos normativos y de gestión de la política pública desde un enfoque de derechos, de reconocimiento de la diversidad de actores, de actuación en los distintos niveles de gobierno, estableciendo mecanismos de participación, entre otros, “esto no ha implicado necesariamente que el Estado reconozca y respete la autonomía de los actores sociales, que se abran canales para que ese tejido social se fortalezca y los actores individuales y colectivos influyan en las decisiones estatales, prevaleciendo tensiones entre concentración del poder en el Estado y redistribución del poder en la sociedad” (Ortiz 2008, 5).

Varios espacios de participación han estado movidos desde las instituciones públicas, limitando la participación por afinidad partidista, escuchando o permitiendo aportes “afines a sus intereses”, existiendo iniciativas o propuestas que han surgido desde la ciudadanía que no han sido tomadas en cuenta por las autoridades (no son vinculantes), desconfigurando la “participación como un derecho”, pues pareciera que al gobierno no le interesa mucho la participación, frente a las cuotas políticas - poder y electorales.

Del otro lado varios actores sociales han preferido alejarse o no participar, se han desanimado frente a los largos procesos burocráticos, el movimiento social ha perdido fuerza, se han debilitado a nivel organizativo, disminuyendo sus capacidades para posicionar y debatir sobre sus intereses o propuestas.

De ahí la importancia que exista “voluntad política de parte del gobierno para reconocer y respaldar los procesos de participación; desde la sociedad se articulen procesos de formación e incidencia pública (...) se mantenga el tejido social, que, aunque segmentado, seguirá influyendo desde la sociedad constituyéndose como capital social que puede dinamizar procesos de democratización en el país” (Ortiz 2008, 6).

### *Género, participación y políticas públicas*

Los países de América Latina (AL) son los que mayor vulnerabilidad al cambio climático presentan, los altos índices de desigualdad en la región ubica a las poblaciones más pobres en condiciones de mayor vulnerabilidad dado su exposición y/o afectación a sus medios de vida y territorios en su conjunto (áreas naturales, fuentes de agua, biodiversidad, bosques, suelo

agrícolas, otros), a pesar de ser AL una de las regiones que menor cantidad de emisiones de GEI<sup>12</sup> genera (CEPAL 2016).

En este sentido es importante analizar “las brechas existentes entre hombres y mujeres las cuales tiene que ver con las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión e históricamente han generado desigualdad” (MAE 2017, 480). Asimetrías que pueden verse ahondadas por la incidencia de la variabilidad y CC, dada la estrecha relación con los medios de vida (agua, bosques, tierra, agricultura campesina, comercialización alternativa y otras actividades de subsistencia) que son administrados y sostenidos principalmente por mujeres en el sector rural – urbano y que hoy en día son las actividades y sectores que presentan mayor vulnerabilidad al climático “Agricultura, ganadería y soberanía, alimentaria, Pesca y acuicultura, Salud, Recursos hídricos, Ecosistemas naturales” (MAE 2013, 23).

Bajo esta consideración, es importante destacar que las relaciones desiguales basadas en género están interrelacionadas con diferentes condiciones específicas de la vida social, económica, cultural y política de las mujeres y están asociadas a las situaciones históricas de exclusión, en pueblos indígenas, afrodescendientes u otros grupos minoritarios y sus territorios con ecosistemas altamente diversos y frágiles.

Donde, además las poblaciones dependen directamente de los recursos de la naturaleza para su supervivencia (MAE 2017a), siendo así necesario entender la afectación del cambio climático en zonas o regiones donde se registran mayor vulnerabilidad socioeconómica, con énfasis en la cotidianidad de mujeres y los hombres, especialmente del sector rural, y su incidencia en los medios y calidad de vida (seguridad alimentaria, sistemas de producción, acceso al agua, salud, otros) (MAE 2017b).

### **1.2.3 Gestión del cambio climático a nivel local**

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha establecido el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, el cual hace referencia a que, si bien la mayor responsabilidad de este problema recae en los países industrializados quienes mayormente contribuido al “aumento de concentración de GEI”, el cambio climático es un problema que requiere la atención de todos (CONGOPE, 2018).

---

<sup>12</sup> América Latina y el Caribe actualmente generan apenas el 9% de las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera (Santelices y Rojas 2016 citado en Novillo, et al. 2018, 21).

En este contexto varios países han dado importantes pasos en cuanto a la medición y comprobación de los efectos del CC a fin de ir sustentando y evidenciando los posibles impactos, pero también en la implementación o desarrollo de iniciativas para estar preparados (adaptación) y que ayuden a disminuir las emisiones emitidas a la atmósfera (mitigación).

En el caso de nuestro país, existen importantes avances desde la ratificación del Ecuador ante la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (CMNUCC), en el año 1994, a partir de lo cual el MAE como autoridad nacional junto con otras entidades nacionales y locales han dado pasos importantes para que el CC sea considerado como una política pública nacional (MAE 2017).

Entendiendo a la política pública como “toda acción llevada para resolver un problema público” (Dunn 1981, 4 citado en Fontaine 2015, 24), ejercida por una “autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) que se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (Mény y Thoenig 1992, 89 citado en Fontaine 2015, 24); y que las políticas públicas se caracterizan por la generación de productos (programas) que permiten hacer frente a la problemática.

En este sentido, la gestión del CC en Ecuador, es a una política pública dado que ha logrado avanzar en términos de normativa, institucionalidad para la gestión, recursos para la implementación de iniciativas de adaptación y mitigación, la misma que está normada desde los distintos instrumentos de gestión pública. Teniendo así los Gobiernos Locales la potestad y responsabilidad de ejercer acciones para que los territorios logren adaptarse y mitigar los efectos del CC, en el marco de las competencias asignadas para cada nivel y circunscripción territorial, tal como lo señala el COA (2018) en su Art. 26, Numeral 11: “Incorporar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación...”. Señalando además de la incorporación de criterios de cambio climático, la articulación entre los instrumentos de planificación de todos los niveles de gobierno<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Código Orgánico Ambiental (COA) 2018, Art. 26, Numeral 11 y Capítulo Cuarto referido a la Gestión del Cambio Climático. Quito. MAE.

Bajo esta perspectiva, se podría pensar que la gestión del cambio climático a nivel local puede ser una oportunidad para integrar los distintos actores presentes a nivel local (públicos, privados, y de la sociedad), propiciar un encuentro entre las zonas urbanas y rurales, fortalecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y aportar en la construcción de capacidades locales para la planificación y gestión del territorio incluyendo criterios de CC.

Sin embargo, no podemos dejar de lado los retos que también suponen la gestión del cambio climático CC. Así, por ejemplo, en términos de planificación, el CC demanda de una lectura integral del territorio, que va más allá de los límites geográficos y políticos (circunscripción territorial de cada nivel de gobierno), lo cual demanda superar posibles diferencias o disputas políticas, económicas, intereses particulares, que no siempre se logran.

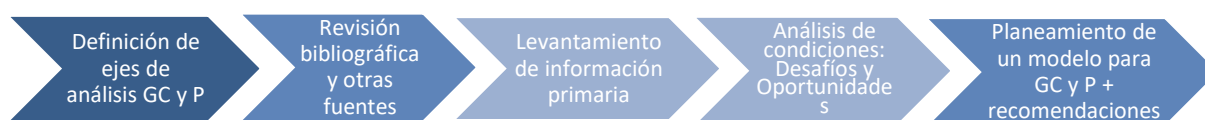
Por otro lado, los actores privados, casi siempre buscarán medidas que vayan en beneficio de sus intereses, por lo que, al hablar de adaptación y mitigación al CC se debería considerar de qué manera la gestión del CC beneficiará los negocios o actividades del sector privado.

### 1.3 Marco metodológico

#### 1.3.1 Fases de la investigación

Para la presente investigación aplicada, se ha seleccionado el **método cualitativo**, ya que permite describir y/o estudiar las cualidades, formas, eventos, hechos, personas, interacciones que se observan de una determinada situación, y dado que se requiere analizar la realidad o contexto en relación a los desafíos y oportunidades en los procesos de participación y gobernanza para la construcción de agendas climáticas a nivel local (provincial) a fin de obtener insumos o elementos que me permitan proponer un modelo para fortalecer la participación (**P**) y gobernanza climática (**GC**) a nivel local, junto con recomendaciones que permitan fortalecer la gestión territorial del cambio climático a nivel provincial. Con este propósito se plantea un proceso de investigación basado en 5 fases de investigación (fig. 1.2):

Figura 1.2: Pasos metodológicos del proceso de investigación



Fuente: Marco metodológico de la presente investigación



### 1.3.2 Ejes de análisis de la participación y gobernanza climática

Bajo esta secuencia metodológica las fases comprenden:

- a) Primera fase, definición del **marco de análisis** para identificar las condiciones actuales respecto a los desafíos y oportunidades que favorezcan o no los procesos de participación y gobernanza climática en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, para lo cual se ha tomado como referencia los principales contenidos o conceptuales abordados en el Marco Teórico, llegando así a proponer 5 ejes o elementos de análisis a partir de los cuales se investigó los desafíos y oportunidades. Y sobre esta base de información se propone una serie de recomendaciones enfocadas en fortalecer la gestión del CC a nivel territorial.

Estos 5 ejes de análisis propuestos son: 1) Marco Normativo para la gestión del CC; 2) Marco Normativo Institucional para la gestión del CC; 3) Financiamiento climático; 4) Acciones climáticas e información disponible y 5) Actores y participación. Junto con un análisis transversal Multi nivel y Multi sector, en cada uno de elementos. Ver (fig. 1.3):

Figura 1.3: Ejes de análisis de la Participación y Gobernanza Climática



Fuente: Información proveniente de la revisión bibliográfica.

Para efectos de la presente investigación el **Marco normativo** abordará las normas, leyes, reglamentos o instrumentos relacionadas con la gestión del cambio climático; el **Marco institucional** se considera como el “conjunto de organismos, organizaciones, redes y acuerdos, de nivel internacional, nacional, regional, sub-nacional (y local)<sup>14</sup> que participan en la definición de instrumentación de lineamientos y políticas” (Herrán 2012, 12),

<sup>14</sup> Aporte propio, incluido en el texto de la cita.

orientadas a la gestión del cambio climático y/o “que permitan incorporar de manera transversal criterios de cambio climático en la gestión pública a varios niveles de gobierno...” (ENCC 2012, 16). El **Financiamiento Climático** considerado como las “...finanzas para reducir las emisiones y mejorar los sumideros gases de efecto invernadero y reducir la vulnerabilidad, mantener y aumentar la resiliencia de los sistemas humanos y ecológicos...” (CMNUCC 2018 citado en PNUD 2019,6).

En cuanto a las **Acciones climáticas**, hacen referencia a “las medidas o programa con miras a reducir los gases de efecto invernadero, construir resiliencia al cambio climático o apoyar y financiar esos objetivos...” (Acction Lac 2016, 23). Las mismas que “deben ir de la mano con los esfuerzos destinados a integrar las medidas de reducción del riesgo de desastres en las políticas y estrategias nacionales, con voluntad política y un amplio abanico de medidas tecnológicas...” (PNUD, 2019), también como parte de la acción climática se considerará los esfuerzo que se hacen para generar, compartir, disponer de **Información climática** considerada como referencia o base para la toma de decisiones y planteamiento de alternativas frente al CC.

Y finalmente el abordaje y análisis de los **Actores y participación** comprende la identificación de los “actores relevantes para la bajada del mandato de políticas públicas y los compromisos a nivel nacional en términos de mitigación y adaptación al cambio climático (...) contemplando en los ámbitos nacionales, sub nacionales y locales...” (Adapt Chile 2018, 26), así como las relaciones, roles e incidencia en procesos de toma de decisiones y gestión del cambio climático, por lo que se considera la actuación Multi-nivel y Multi-sector.

- b) Segunda fase, **revisión bibliográfica** y otras fuentes de información secundarias consideradas como referencia para la indagación y recopilación de información en base a los 5 elementos del marco de análisis (fig. 1.2), aplicados en un contexto a escala sub nacional enfocados en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, sin que esto implique dejar de lado el análisis a escala nacional y cantonal que permitan tener una mayor referencia de los distintos niveles de la Administración pública.
- c) Mientras que para el tercer momento de trabajo de **levantamiento de información primaria** (en campo), se llevó a cabo y/o aplicó distintas técnicas e instrumentos con

actores claves del territorio, tanto del sector público, privado y sociedad civil, en énfasis en quienes están vinculados a la gestión del cambio climático a nivel de la provincia en el ámbito nacional, a procesos de desarrollo territorial, género y participación. Ver (fig. 1.4):

Figura 1.4: Actores priorizados para el levantamiento de información



Fuente: Información propuesta para la revisión bibliográfica

### 1.3.3 Técnicas e instrumentos de la investigación

Con los actores priorizados para el levantamiento de información, con base en las variables teóricas de la investigación y tomando en cuenta los elementos de análisis de Gobernanza Climática y Participación, se levantaron las siguientes técnicas e instrumentos (tabla 1.1):

Tabla 1.1: Contenidos temáticos, técnicas e instrumentos

Variables Teóricas	Atributos/ Elementos De Análisis	Contenidos Temáticos	Técnica	Instrumento
Variables independientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobernanza climática.</li> <li>Participación ciudadana</li> </ul>	1) Legislación, normativa, instrumentos  2) Marco institucional de gobernanza;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normativa Nacional y local</li> <li>Conocimiento / aplicación de la normativa por el GADP-SDT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Grupo Focal con el GADP – SDT (Técnicos y autoridades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía metodológica para grupo focal</li> </ul>
Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gestión territorial del cambio climático</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura Institucional (sistema político-administrativo) del GADP-SDT</li> <li>Relación del GADP- SDT con el Gobierno central y local.</li> <li>Instituciones y actores relevantes que participan en la formación e implementación de políticas y planes climáticos (multi nivel y multi sectorial).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 Grupo focal con representantes de la sociedad civil.</li> <li>3 Entrevistas, una con las autoridades del GADP,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guía de preguntas para entrevistas</li> <li>Cuestionario para encuesta focalizada</li> </ul>

	3) Actores, roles e incidencia (Multi nivel – Multi sector);	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol, nivel de incidencia en la gestión pública, interés y liderazgo en temas de CC.</li> <li>• Mecanismos de participación local, activos</li> <li>• Condiciones de desigualdad de género en la gestión pública</li> </ul>	CONGOPE y con especialista de CC.	
	4) Financiamiento climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de financiamiento para la acción climática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta aplicada técnicos del GADP-SDT.</li> </ul>	
	5) Acciones climáticas e información disponible respecto al cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones climáticas que se desarrollan en la provincia o están planificadas.</li> <li>• Información disponible, respecto a los efectos del CC.</li> <li>• Desafíos y oportunidades para la gestión del CC a nivel territorial.</li> </ul>		

Fuente: Información del planteamiento metodológico de la investigación.

Se hace una breve referencia y descripción del grupo focal y entrevista como métodos priorizados para la investigación:

- **Grupo focal:** Considerando que: “Los grupos focales como técnica para la recolección de información sobre temáticas que afectan a un grupo humano específico, que esencialmente implica involucrar a un conjunto de personas en una(s) discusión(es) de grupo informal(es), enfocada’ hacia un tema o una serie de temas específicos” (Wilkinson 2011, 177).

Es así que se realizó un grupo focal con al menos 8 técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, bajo los siguientes criterios:

- Servidores públicos que pertenezcan a la prefectura (contrato y/o nombramiento), de las áreas de: ambiente, producción, participación social, y otras relacionados con procesos de desarrollo territorial, gestión del cambio climático, género.
- Servidores públicos que realicen la coordinación, trabajo con distintos actores locales sean estos del sector público, privado, sociedad civil, comunidades, otros.
- De preferencia (no indispensable), técnicos del GADP que hayan participado en la construcción de la “Estrategia Provincial de Cambio Climático”, en el marco del proceso liderado por CONGOPE.

- **Entrevistas:** Con el propósito de obtener información directa, o de primera mano, se realizó entrevistas a actores claves del territorio y a nivel nacional, considerando los criterios:
  - Especialistas en temas de participación, gobernanza, CC, vinculados en procesos de planificación territorial. (1)
  - Funcionarios públicos vinculados a procesos de gestión del cambio climático, desarrollo territorial, participación, gobernanza (preferentemente autoridad). (2)
  - Especialistas que hayan participado en la construcción de la “Estrategia Provincial de Cambio Climático”, deseable. (2).
  
- d) En la **cuarta fase de investigación**, referida al análisis de condiciones existentes actualmente en torno a los desafíos y oportunidades para la Gobernanza Climática, Participación que inciden en los procesos de construcción de agendas climáticas a nivel local (provincial) a fin de obtener insumos o elementos que me permitieron proponer un modelo para fortalecer la participación y gobernanza climática a nivel local, así como recomendaciones para fortalecer la gestión territorial del cambio climático.
  
- e) Finalmente se presenta recomendaciones orientadas a mejorar la gestión del cambio climático en el marco de las competencias del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, alineado a las políticas públicas nacionales y locales, y con énfasis en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de agendas climáticas locales.

Recomendaciones que fueron presentadas o socializadas al personal del GADP y otros actores locales, a través de un espacio público organizado por la prefectura denominado “Semana del Conocimiento”, dentro del cual se incluyó la “Conferencia sobre; Desafíos y Oportunidades para la participación local y la gobernanza climática” durante la cual se abordó los principales resultados y recomendaciones identificadas en la investigación.

## Capítulo 2

### Hallazgos: desafíos y oportunidades para la gobernanza climática y participación

Tomando como referencia el marco de análisis propuesto para la investigación, se llevó a cabo la revisión bibliográfica y se levantó información primaria, a través del desarrollo de: 1 grupo focal, 5 entrevistas y 1 encuesta en línea, orientados a levantar información relacionada con los desafíos y oportunidades para la Gobernanza Climática y Participación, y que permitieron recabar importantes aportes desde actores del sector público (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas y CONGOPE), así como actores del sector privado y sociedad civil (Frente Ambiental de Santo Domingo de los Tsáchilas, Fundación Chanchay, Empresa Finanzas de Carbono – FINCEC, Fundación Mente Social y Fundación Tierra Viva).

Como resultado de este proceso, se presentan a continuación los hallazgos relacionados a cada uno de los elementos propuestos: el primero “*marco normativo*”, referido a “los instrumentos legales, planes, políticas o estrategias vigentes y relevantes para la provincia en el marco de la gestión del cambio climático” (MAE 2017).

El segundo elemento describe los hallazgos en cuanto al “*marco Institucional*”, referido al contexto político y administrativo de la provincia, analizando desde el marco de las competencias y dentro de la circunscripción territorial del GADP las condiciones que existen para lograr o no una adecuada gestión del CC.

El tercer elemento el “Financiamiento climático” identifica la disponibilidad de recursos en la provincia para financiar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

El cuarto elemento considera a las “Acciones e información climática” a fin de conocer los avances en la provincia en cuanto acción climática y procesos de investigación e información disponible.

Y finalmente el quinto elemento hace un análisis de “Los actores y su participación” relacionados principalmente con la gestión del territorio, identificando quienes están más cercanos y se constituyen aliados estratégicos para la gestión del cambio climático o son opositores. Considerando la perspectiva de género y sin perder de vista las dimensiones

Multi-sectorial y Multi-nivel que son relevante en perspectiva de plantear recomendaciones para fortalecer la gestión y gobernanza.

## 2.1 Marco normativo

Si bien el país aún no ha desarrollado una “Ley específica de Cambio Climático”, si ha dado pasos importantes en los últimos años hacia la construcción de una política pública para la gestión del CC, es así que: “En 1992 Ecuador firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), posteriormente en 1999 se adhiere al Protocolo de Kioto y en el 2016 el Acuerdo de París” (MAE 2017, 6) y, consecuentemente cuenta con marco normativo y avances a nivel de sus estructura institucional, que permiten avanzar en línea con objetivos contemplados en la CMNUCC.

El país ha desarrollado un amplio marco normativo que va desde la “Constitución del Ecuador (2008)”, “El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”, el “Código Orgánico Ambiental - COA (2018)” y su Reglamento (2019), el “Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (2010)”, la “Estrategia Nacional de Cambio Climático - EPCC (2013)” y una serie de instrumentos legales (Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales, Resoluciones) que establecen la atención y abordaje del cambio climático, como política pública, para lo cual se han definido mecanismos para la operativización e incorporación de la gestión del cambio climático en la gestión pública, concretamente las acciones se orientan a reducir la “vulnerabilidad social, económica y ambiental” de la población ante los peligros del CC.

En la siguiente tabla (2.1) se resume la normativa nacional relacionada al cambio climático:

Tabla 2.1: Matriz de normativa nacional e instrumentos que viabilizan la Gestión del CC.

Instrumentos de normativa	Contenido relevantes que sustentan la gestión del cambio climático en el Ecuador
“Constitución de la República del Ecuador, 2008”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 275 define el Estado como: “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan el Buen Vivir, Sumak Kawsay”,</li> <li>• Art. 319 y 395: El Estado garantizará "un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas...”</li> <li>• Art. 389 y 390. “Enfatiza la gestión subsidiaria del riesgo, junto con la prevención a fin de reducir la vulnerabilidad de las colectividades y de la naturaleza”.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 414: “El Estado adopta medidas adecuadas y transversales para la mitigación y adaptación 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 protección de la población en riesgo...”</li> </ul>
“Plan Nacional de Desarrollo - Para Toda una Vida 2017-2021”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca impulsar una “cultura de gestión de riesgos que disminuya la vulnerabilidad de las poblaciones”, entre ellas, la vinculada al cambio climático.</li> <li>• Eje 1: “Derechos para Todos durante Toda una vida”</li> <li>• Objetivo 3: “Garantizar los Derechos de la Naturaleza para las actuales y futuras generaciones”</li> <li>• Política 3.4: “Promover buenas prácticas que aporte a la reducción de la contaminación, la conservación, la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático e impulsar las mismas en el ámbito global.”</li> <li>• Meta al 2021: “Reducir el índice de vulnerabilidad de alta a media, de la población, medios de vida y ecosistemas, frente al cambio climático”.</li> <li>•</li> </ul>
“Código Orgánico del Ambiente, COA 2018”. <sup>15</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 3: Fines, numeral 10: “Establecer medidas eficaces, eficientes y transversales para enfrentar los efectos del cambio climático a través de acciones de mitigación y adaptación...”</li> <li>• Art. 5: Numeral 12 “...La implementación de planes, programas, acciones y medidas de adaptación para aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica frente a la variabilidad climática y a los impactos del cambio climático, así como la implementación de los mismos para mitigar sus causas”</li> <li>• Art. 26: “Incorporar criterios de cambio climático en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación...” “Señalando además de la incorporación de criterios de cambio climático, la articulación entre los instrumentos de planificación de todos los niveles de gobierno”.</li> <li>• En el libro 4 sobre cambio climático establece que los GADP deberán incorporar el tema de cambio climático en la planificación territorial y esta deberá estar alineada a la política nacional, a la vez que los GAD municipales y parroquiales deberán estar alineados al GADP.</li> </ul>
Reglamento al Código Orgánico de Ambiente. (Decreto Ejecutivo No. 752, de 21 de mayo de 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Libro 4 sobre el cambio climático, Art. 670. Señala: “...la gestión del cambio climático se basa en el conjunto de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, medidas y acciones orientadas a abordar el cambio climático, considerando los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ a) Adaptación;</li> <li>○ b) Mitigación;</li> <li>○ c) Fortalecimiento de capacidades;</li> <li>○ d) Desarrollo, innovación, desagregación y transferencia de tecnología;</li> <li>○ e) Financiamiento climático; y</li> <li>○ f) Gestión del conocimiento tradicional, colectivo y saberes ancestrales”</li> </ul> </li> </ul>

<sup>15</sup> El Código Orgánico Ambiental (COA), fue aprobado en el 2017, y entró en vigencia en el 2018. Revisado el 28 de octubre de 2019 en: <http://www.ambiente.gob.ec/codigo-organico-del-ambiente-coa/>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 678. Establece que: ...” los instrumentos para la gestión del cambio climático son: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ a) Estrategia Nacional de Cambio Climático;</li> <li>○ b) Plan Nacional de Adaptación;</li> <li>○ c) Plan Nacional de Mitigación;</li> <li>○ d) Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y,</li> <li>○ e) Otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional.”</li> </ul> </li> </ul>
“Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, 2010”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 11, 140, refiere: “gestión de riesgos como un ejercicio concurrente y articulado a todos los niveles de gobierno; así como al ordenamiento territorial de los GAD debe ser de obligatoriedad incluir normas técnicas que precautelen a la población y su naturaleza”</li> <li>• Art. 42: “Gestión Ambiental Provincial” es competencia exclusiva de los GAD.</li> <li>• Art. 116: “...son facultades de los GADP: la rectoría, planificación, regulación, control y gestión en su respectiva circunscripción local”</li> </ul>
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 64: Establece que: “...en el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación y adaptación al cambio climático, y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos naturales y antrópicos”</li> </ul>
Decreto Ejecutivo 1815, de julio de 2009. (Registro Oficial N.º 636, del 17-07- 2009)	“Declara como política de Estado la adaptación y mitigación del cambio climático”. “El MAE estará a cargo de formular y ejecutar la estrategia nacional y el plan que permitan implementar acciones y medidas tendientes a concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de la lucha contra este proceso natural y antropogénico, y que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado”.
Decreto Ejecutivo 495, de octubre de 2010. (Registro Oficial N.º 304, del 20-10-2010)	Se crea el “Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), que, entre sus atribuciones, tiene la de coordinar la ejecución integral de las políticas nacionales relacionadas al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y los compromisos asumidos respecto a la aplicación y participación en la CMNUCC y a instrumentos” (Reforma del Decreto Ejecutivo 1815).
Estrategia Nacional de Cambio Climático. 2012. (Acuerdo Ministerial MAE Nro. 095, MAE 2013).	Emite la “Estrategia Nacional de Cambio Climático, ENCC” que establece como una de sus líneas primordiales de acción “la adaptación, reduciendo la vulnerabilidad social, económica y ambiental frente a los peligros del cambio climático”.  “Integra además los distintos niveles de gobierno, para incorporar de manera transversal el cambio climático”; “establece los sectores prioritarios de intervención, la visión, las líneas estratégicas de intervención, los objetivos, resultados y lineamientos para la acción, así como un mecanismo de implementación e instrumentos nacionales a ser desarrollados”, “define los sectores prioritarios para la adaptación al cambio climático: Agricultura, ganadería y soberanía, alimentaria, Pesca y acuicultura, Salud, Recursos hídricos, Ecosistemas naturales, Grupos humanos vulnerables, Turismo, Infraestructura y Asentamientos humanos. Así como los sectores para la Mitigación o reducción de emisiones de GEI en el Ecuador: la Agricultura, el Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS), la Energía, Manejo de desechos sólidos y líquidos, los Procesos industriales”

“Resolución Nro. 005-CNC-2014”, del Consejo Nacional de Competencias, CNC”	Art. 14: Señala que los GAD deben “Proponer programas de difusión y educación sobre cambio climático”. Art. 19: Señala que “los GAD deben gestionar actividades relacionadas al cambio climático y entre ellas la coordinación de acciones con la autoridad ambiental nacional, MAE”.
“Acuerdo Ministerial MAE, Nro. 086, 2009”	“En la Política 3, señala las directrices en materia de política pública para la gestión del cambio climático”.
Acuerdo Ministerial N.º 114. Del 07-11-2013 (Registro Oficial N.º 138, del 05-12-2013)	Expide “la Política Nacional de Gobernanza de Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir 2013-2017, como instrumento de dirección política y técnica de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del MAE. Su objetivo es orientar las acciones y estrategias que permitan una gestión institucional del patrimonio natural que posibilite su adecuada inserción en la dinámica económica del país”.
Plan de Acción REDD <sup>16</sup>	Establece como uno de sus objetivos “Apoyar a la articulación de políticas intersectoriales y gubernamentales, y transversalizar el cambio climático y REDD+ en las políticas públicas nacionales y en los principales instrumentos de ordenamiento territorial a nivel de los GAD y de comunidades, pueblos y nacionalidades”.
Otros Acuerdos Ministeriales del MAE, relacionados con la gestión del Cambio Climático.	“El MAE, en calidad de Autoridad Ambiental Nacional y ente rector de la política en materia de cambio climático, ha expedido una serie de acuerdos ministeriales que permiten disponer de un marco de acción para llevar a cabo: 1) el mecanismo de desarrollo limpio; (MDL), 2) el diseño, planificación y/o implementación de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés) y 3) el enfoque de REDD+”. Entre los que se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• “N.º 089 (2013) - Autoridad Nacional para NAMA”</li> <li>• “N.º 033 (2013) - Regulación del mecanismo REDD+” **</li> <li>• “N.º 103 (2013) - Carta de Registro REDD+” **</li> <li>• “N.º 128 (2013) - Guía sobre los requisitos y procedimientos REDD+” **</li> <li>• “N.º 045 (2014) - Normas sobre Desertificación, Degradación de Tierras y Sequía”</li> <li>• “N.º 137 (2014) - Lineamientos para los Planes de Cambio Climático”</li> </ul>

Fuente: Información obtenida en el trabajo de campo.

Bajo esta referencia de normativa nacional, les corresponde a los GAD, transversalizar en los procesos de desarrollo local la gestión del cambio climático, a través de la incorporación de criterios de cambio climático en la planificación y gestión territorial, para lo cual el MAE y ex SENPLADES (actualmente Secretaría Técnica Planifica Ecuador) han generado distintas herramientas para facilitar la incorporación de criterios de cambio climático en los planes locales de desarrollo y de gestión pública, extendiendo actualmente:

- “Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) provincial;

<sup>16</sup> REDD: “Reducción de Emisiones por 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” (MAE 2017).

- “Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial(PDOT) cantonal”;
- “Guía para formulación/ actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial”;
- “Herramienta para la integración del Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”;
- “Lineamientos y directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019, 1).

Entre otras herramientas desarrolladas que contribuyen a la gestión del cambio climático a nivel local y nacional.

Por otro lado, el país cuenta con las agendas sectoriales, que son instrumentos de coordinación de políticas públicas (programas o proyectos emblemáticos) que estén alineados al “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021” que han contribuido de forma directa e indirecta a transversalizar en las agendas de desarrollo sectorial el cambio climático.

Por su parte, la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, desde el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, ha incorporado en su PDOT 2015 – 2030, el análisis de Vulnerabilidad, Amenazas y Riesgo, que permite tener una primera base de información dentro del PDOT. En cuanto a estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, el PDOT no contiene acciones específicas, no obstante si contempla proyectos y programas de desarrollo que aportan directamente a incrementar la capacidad de adaptación y reducción de la vulnerabilidad climática así como a la mitigación, las mismas que aportarían a dos de los sectores prioritarios de la ENCC (“Agricultura y Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura” -USCUSS), y están relacionadas con la gestión de recursos naturales y fomento de la productividad.

Adicionalmente el PDOT referido, propone 6 estrategias de desarrollo, de las cuales una corresponde a: “Sostenibilidad Ambiental y patrimonio”; a partir de ello se ha definido ejes de trabajo: “1) Biofísico-Ambiental; 2) Económico-Productivo; 4) Conectividad, Energía y Movilidad y 5) Político Institucional y Sociocultural” (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 25-98).

En cada uno de estos ejes, se han definido proyectos específicos, y algunos de estos contribuyen directamente a reducir la vulnerabilidad al cambio climático, tales como:

Producción de especies de plantas nativas y reforestación de áreas degradadas y entornos urbanos (en coordinación con entidades educativas de la provincia y municipalidades), capacitación y sensibilización en educación ambiental, promoción de buenas prácticas agrícolas sostenibles (agroecología, agroforestería), turismo comunitario sostenible.

Actualmente, con el nuevo período de gestión de las autoridades locales (2019 – 2023) la prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas se encuentra en un proceso de actualización del PDOT, el mismo que deberá estar finalizado hasta el primer semestre del 2020, proceso que representa una ventana de oportunidad para integrar los criterios de cambio climático en la planificación y gestión territorial; y que es considerado “favorable” a criterio de CONGOPE<sup>17</sup>, dado la apertura de las autoridades actuales para abordar el cambio climático a nivel local así el interés y participación de otros actores locales (Universidades, ONG).

Adicionalmente es de señalar la elaboración de las “Estrategias Provinciales de Cambio Climático” (EPCC) liderado por CONGOPE y 23 prefecturas del país, con el financiamiento de la Unión Europea, las cuales se encuentran en una fase de revisión por parte de CONGOPE, antes de la entrega del documento final a las autoridades provinciales para su implementación (previsto hasta diciembre 2019) <sup>18</sup>.

La EPCC constituyen un instrumento de gestión dado que contiene estrategias, metas, objetivos y medidas o acciones climáticas para la adaptación y mitigación, un amplio análisis de la variabilidad climática y sectores de preocupación, así como el un modelo de gestión para su implementación, por lo que se espera sea un aporte para el fortalecimiento de la gestión del cambio climático a nivel local.

## **2.2 Marco institucional**

El país cuenta con un marco institucional orientado hacia la transversalización de los criterios de cambio climático en la política pública. Así el “Código Orgánico del Ambiente” (COA), en el Libro 4to, Art. 248, señala como uno de los fines del Estado en materia de cambio climático la de “Coordinar, implementar y aplicar la política nacional sobre cambio climático,

---

<sup>17</sup> Entrevista (7) a Técnica de GONGOPE pregunta sobre gestión de las prefecturas para el CC. septiembre 2019

<sup>18</sup> Las “Estrategias Provinciales de Cambio Climático EPCC”, se elaboraron por CONGOPE y las 23 prefecturas del país, en el marco del proyecto “Acción Provincial Frente al Cambio Climático, financiado por la Unión Europea” durante el período 2018-2019.

por parte de las instituciones del Estado y sus diferentes niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias.”<sup>19</sup>

El *Ministerio de Ambiente de Ecuador (MAE)*, en calidad de “Autoridad Ambiental Nacional”, cuenta con la *Subsecretaría de Cambio Climático (SCC)*, creada en el 2009, encargada de “liderar y coordinar las Políticas, Estrategias y normatividad sobre cambio climático; coordinar como Política de Estado la adaptación y mitigación del cambio climático, promover la coordinación intersectorial...”<sup>20</sup> (COA 2017). Está conformada por 2 unidades: 1) “La Dirección Nacional de Adaptación al Cambio Climático – DNACC” y la” Dirección Nacional de Mitigación del Cambio Climático DNMCC”, quienes son las áreas encargadas de mantener una estrecha coordinación con los gobiernos locales de país, entidades públicas sectoriales, representantes del sector privado, cooperación, academias y sociedad civil.

Para agilizar la coordinación entre la Subsecretaría de Cambio Climático del MAE y los GAD provinciales, se cuentan con un “*Punto Focal*” nominado por el GAD de entre las/los técnicos de las áreas de Ambiente o Planificación, quienes mantienen se encargan de mantener una estrecha comunicación y/o coordinación con el nivel nacional.

Por otra parte, el *Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)* es una instancia nacional multisectorial, creada en el año 2010 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 495, incluido su estructura y funciones en la ENCC y en el reciente Reglamento al COA (2019) en el cual se incorpora ajustes a su estructura y funcionamiento; manteniendo como objetivo principal el “Gestionar, coordinar y planificar la inclusión de políticas públicas intersectoriales de cambio climático, como ejes transversales de política pública en todos los niveles de gobierno y sector privado”<sup>21</sup>

En la siguiente figura (2.1) se presente la estructura del CICC, al 2019:

---

<sup>19</sup> Código Orgánico Ambiental - COA (2017, 65) 1.

<sup>20</sup> Código Orgánico Ambiental - COA (2017, 65) 2.

<sup>21</sup> Reglamento al Código Orgánico Ambiental - COA (2017, 292).

Figura 2.1: Estructura del “Comité Interinstitucional de Cambio



Fuente: Reglamento del Código Orgánico Ambiental COA 2019.

La estructura del CICC está liderada por una “Secretaría Técnica del Comité”, ejercida por la “Subsecretaría de Cambio Climático del MAE”, conformada por las autoridades o sus delegados multisectoriales (del nivel ejecutivo) denominados “Miembros del Comité”; y la presencia de “Observadores Nacionales” quienes deben garantizar la transversalización del cambio climático en las Agendas intersectoriales y multi-nivel. EL CICC podrá organizar grupos o mesas técnicas de trabajo con personal especializado para discutir o analizar algún tema específico que requiera especial atención.

En cuanto a los *instrumentos para la gestión del cambio climático* a nivel nacional, en el Reglamento del COA (2019) se señala los siguientes instrumentos que se resumen en la siguiente figura (2.2):

Figura 2.2: Instrumentos para la Gestión del Cambio Climático



Fuente: Reglamento del Código Orgánico Ambiental 2019.

Cabe considerar la temporalidad de los instrumentos. La “Estrategia Nacional de Cambio Climático” se emitió en el 2012 y tiene un período de 2012 – 2025; los \* “Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación” están actualmente en proceso de elaboración; las “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional NDC” la primera edición se elaboró en 2019.

Bajo esta referencia de instrumentos nacionales para la gestión del cambio climático, en los niveles descentralizados de gobierno, los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, deben establecer e implementar “políticas, medidas y acciones sobre cambio climático” en línea con las directrices nacionales y en correspondencia con el contexto de cada territorio.

Y precisamente en este rol de planificación y gestión del territorio otorgado a los GAD, es donde tienen la posibilidad de promover una política pública distinta “inclusiva” “sostenible”, concretando procesos de gobernanza climática, promoviendo espacios de diálogo o encuentro entre el sector público y la sociedad civil, motivando la corresponsabilidad del sector privado.

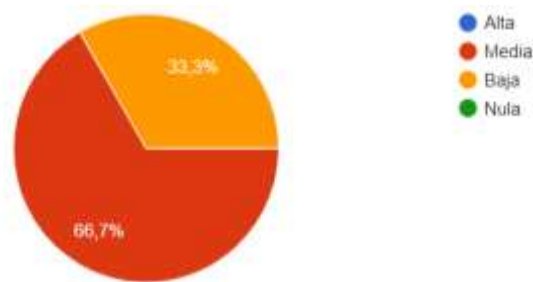
El *GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas*, a nivel de estructura institucional, no cuentan con un área administrativa específica de cambio climático, los programas o proyectos relacionados y/o que aportan al aumento de la capacidad de adaptación y mitigación en el territorio, se llevan a cabo a través de la *Dirección de Gestión Ambiental* quién ejerce la competencia exclusiva de la Gestión Ambiental Provincial y es el Órgano Competente en el ejercicio de la Acreditación como Autoridad Ambiental del nivel provincial, mediante mecanismos de control y seguimiento ambiental, para la protección de los recursos naturales garantizando un ambiente libre de contaminación y precautelando el interés común del buen vivir y salud de los habitantes (GADP 2019).

En cuanto a la articulación con el nivel nacional para abordar temas relacionados a la gestión del cambio climático, se ha asignado un funcionario de la “Dirección de Gestión Ambiental” como “*punto focal*” encargada de la coordinación con el MAE; no obstante, la relación que se mantiene entre el nivel nacional y provincia es “lejana”, dado que no existe un acompañamiento cercano que permita fortalecer la gestión del cambio climático a nivel territorial, en lo relacionado a la transversalización en los procesos de desarrollo local.

Así se refleja en los resultados de la encuesta aplicada a servidores públicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, corroborada también en el grupo focal realizado por técnicos

de las Direcciones de Ambiente, Desarrollo Económico y Producción y Planificación. Donde el 33,3 % considera que mayoritariamente el gobierno central incide en la implementación de acciones locales de cambio climático es baja, mientras que el 66,7% considera que es media, evidenciándose la distancia y/o relacionamiento entre el nivel central y provincial, según se puede observar en el siguiente gráfico (2.1):

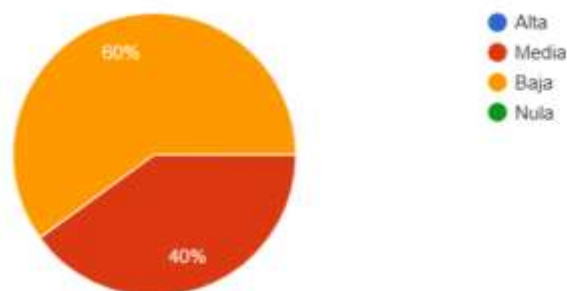
Gráfico 2.1: ¿Qué nivel de influencia tiene el Gobierno central en la definición de acciones locales de cambio climático?



Fuente: Encuesta realizada a técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas

Al mismo tiempo, los encuestados señalaron la necesidad de fortalecer las capacidades a nivel institucional para la gestión del cambio climático, siendo necesario una mayor capacitación, apoyo técnico y financiero para el desarrollo de acciones climáticas, tal como se puede ver en el gráfico 2.2:

Gráfico 2.2: ¿Qué nivel de capacidad considera que tiene el GADP para la gestión del cambio climático en la provincia? Fuente:



Encuesta realizada a técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Sin duda para el GADP al igual que para la mayoría de prefecturas, municipalidades y juntas parroquiales, la gestión del cambio climático obliga a replantearse la dimensión institucional, requiriendo en muchos casos adecuaciones a nivel de estructuras y procedimientos internos, decisiones políticas, entre otros aspectos, que viabilicen la integración del cambio climático



en la planificación, toma de decisiones, generación de políticas públicas, asignación de recursos, para generar respuestas ante el cambio climático desde la realidad del territorio.

## **2.3 Financiamiento climático**

### **2.3.1 Financiamiento climático en el contexto internacional**

La necesidad de gestionar y disponer de financiamiento climático surge con la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el año de 1992, donde los países desarrollados deben asumir el compromiso de aportar con recursos financieros para que “los países en desarrollo puedan afrontar la crisis climática en términos de adaptación y mitigación, aportando a las metas globales de mantener menos de 1.5°C el calentamiento global” (MAE 2017, 187).

Es así que en el mismo año (1992) se crea el primer mecanismo de financiamiento “Fondo Mundial para el Medio Ambiente – GEF”<sup>22</sup>, destinado a la reducción de emisiones de carbono y resiliencia climática; posteriormente el 2001 se crea el “Fondo de Adaptación” enfocado en programas de adaptación en países en desarrollo y que es parte del Protocolo de Kioto; en el 2009 surge el “Fondo Verde del Clima”<sup>23</sup>, junto con otros mecanismos que a nivel internacional y desde los países firmantes, creando así una “Arquitectura Financiera Climática Internacional”.

Esta arquitectura financiera está conformada por fuentes y tipos de financiamiento (Mercados de carbono, recaudación impositiva, mercados de capitales globales, fuentes privada, públicas y público-privadas), entidades e instituciones movilizadoras o implementadoras (instituciones bilaterales, multilaterales) y entidades y/o países receptores (organismos encargados de la ejecución de fondos nacionales, regionales).

---

<sup>22</sup> El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) es una organización financiera independiente que proporciona financiamiento a países en desarrollo y a países cuyas economías están en transición, están destinados al desarrollo de proyectos relacionados con la diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de la tierra, agotamiento de la capa de ozono y contaminantes. El GEF actúa como mecanismo financiero en 5 Convenios y convenciones: CDB, CMNUCC, CNUCLD, Protocolo de Montreal y Minamata. Fuente: <http://www.fao.org/climate-change/international-finance/global-environment-facility-gef/es/>. Obtenido en: 12-08-2019.

<sup>23</sup> Se crea el “Fondo Verde del Clima” a la firma del Acuerdo de Copenhague, durante la COP 15 en 2009, con el objetivo de movilizar de forma conjunta entre las partes el financiamiento procedente de diversas fuentes para acciones de mitigación y adaptación en países en desarrollo. Fuente: CMNUCC 2010.

Si bien la actual arquitectura se base en mecanismos de financiamiento liderados por la CMNUCC y del Acuerdo de París, esta estructura no deja de ser compleja y variable, cada vez toman fuerza los mecanismos multilaterales y bilaterales, así como los fondos climáticos regionales y nacionales (PNUD 2019).

Se estima que a “nivel global en el 2015 se invirtió aproximadamente 472 billones de dólares provenientes de fuentes privadas, públicas y público-privadas destinado a acciones climáticas, incluyendo programas como REDD+<sup>24</sup>” (PUND 2019, 25); no obstante, *no se cuenta con una definición consensuada y registro de información* adecuada sobre financiamiento climático que permita evidenciar el impacto o logros alcanzado, así como direccionar de mejor manera basados en la necesidad de recursos de los países receptores o en desarrollo (PNUD 2019).

Por otro lado, es cuestionable también que muchos países (incluido Ecuador) no puedan recibir directamente fondos climáticos provenientes de fuentes internacionales, requieren de agencias implementadoras (externas), que “les den administrando los recursos”, limitando las posibilidades de fortalecer y dejar capacidades institucionales instaladas, en ocasiones implementando acciones sin un claro conocimiento del territorio e institucionalidad y llevándose altos costos por honorarios de especialistas que no siempre conocen el contexto.

Lo que nos lleva a cuestionar si la “*Arquitectura del financiamiento climático internacional*” está realmente respondiendo a las “demandas de los países en desarrollo” o está creando una mayor dependencia económica y política. A nivel internacional existen varios cuestionamientos a los mecanismos de financiamiento. Una reciente publicación de Alianza Clima y Desarrollo (2019), señala algunos elementos:

Las agencias de cooperación incluyen bancos, ofrecen recursos a cambio de una deuda, pocos son los que ofrecen sin necesidad de devolución. ¿Cuál es la prioridad de los países de la región con respecto a la acción climática? ¿Cuál es la prioridad en mitigación, cambios de la tecnología o cuál es la prioridad de adaptación? ¿Debería reportarse el pago de esa deuda

---

<sup>24</sup> REDD+: Por sus siglas inglés es un mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en los países en desarrollo con el fin de mitigar el cambio climático, establecido como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El “+” se refiere a la importancia de la conservación, el manejo forestal sostenible y el incremento de reservorios de carbono forestal como parte del mecanismo para mitigar el cambio climático. (MAE, 2016).

como provisión de financiamiento desde países en desarrollo hacia países desarrollados?  
(CDKN, 2019, 2a)

Es decir, ¿conviene que nos endeudem para cubrir o disminuir la crisis climática que los grandes países “desarrollados” han provocado?, pareciera que los acuerdos internacionales de aportar con recursos para que los países en desarrollo puedan afrontar los efectos del CC, es interpretado a conveniencia, beneficiando finalmente a los causantes de la crisis climática.

Así también: La Convención y el Acuerdo de París indican que la provisión de recursos debe responder a las prioridades y necesidades de los países en desarrollo. En la actualidad es que los países que necesitan de recursos deben revisar qué financian las fuentes y a partir de allí generar un proyecto. ¿No debería en la práctica funcionar al contrario? El financiamiento debería buscar abordar las necesidades definidas por cada país y sobre la base de esto diseñar su oferta (CDKN, 2019, 2b).

Al responder o tratar de apegarse a los lineamientos de las fuentes de financiamiento internacional, muy probablemente las respuestas o proyecto que se proponga estarán alejadas de la realidad, y de las verdaderas demandas del territorio. Más al contrario posiblemente estarán favoreciendo a los intereses políticos y económicos que están detrás (compra de tecnologías, contratación de obras gigantescas, pago de expertos – asesorías, otras)

Normalmente los países establecen que su prioridad es la adaptación, los proyectos de adaptación no generan retornos financieros. Los proyectos que pueden generar un ingreso y que pueden generar retorno para el pago de la deuda son los de mitigación, por lo que las fuentes de financiamiento climático priorizan mitigación ya que atraen la atención de la banca internacional, que no está interesada con el cambio climático, sino en los retornos financieros (CDKN, 2019, 2c).

Una muestra más como las fuentes de financiamiento no responden a las necesidades o demandas en temas climáticos de los países en desarrollo, sino que priorizan la adquisición de deuda que pueda ser pagada.

Varios reportes a nivel internacional aseguran que la movilización de recursos financieros desde países desarrollados a países en desarrollo bordea los 60 o 70 mil millones de US\$ al año. Estos reportes no sólo incluyen datos de países en desarrollo que asumen deuda externa a

través de financiamiento no concesional, sino que también incluye proyectos no ejecutados y reportes de programas de Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) (CDKN, 2019, 3).

Esta mezcla de información entre recursos asignados a programas de desarrollo y recursos que para acciones climáticas, tiene a duplicar los reportes, puesto que no existe un sistema de información que permita cuantificar cuánto dan los países en desarrollo (dado que los compromisos de los países no son vinculantes, es casi un tema voluntario), tampoco cuánto entregan a los países en desarrollo, el valor no se fija en base a las necesidades, es fijado por un grupo de políticos de los países desarrollados, tampoco existe adecuadas metodologías y herramientas para medir en términos de mitigación y adaptación el aporte que hace cada uno de los países, existiendo cifras poco confiables (CDKN 2019).

### **2.3.2 Financiamiento climático nacional**

En el Ecuador según los datos reportados en la “Tercera Comunicación Nacional del Ecuador a la CMNUCC” (2017), señala que entre el 2011 -2015:

...el gasto del país relacionado al cambio climático desde el presupuesto general del Estado, alcanzó un valor de 993,2 millones de dólares anuales, equivalente al 1,39% del PIB y el 3,05% del presupuesto general del Estado (...) siendo los sectores Energía y Patrimonio Hídrico, Agricultura/Soberanía Alimentaria, ganadería, acuicultura y pesca; y USCUS, los sectores de la ENCC con mayor gasto asignado (MAE 2017, 54).

Además de fondos desde la cooperación internacional que han ingresado al país, que no se tiene un registro que permita desagregar el monto específico lo asignado para acciones de cambio climático.

Por otro lado, el reciente COA (2018), en el Libro 4to, Art. 253, relacionado a los Mecanismos de financiamiento, señala que:

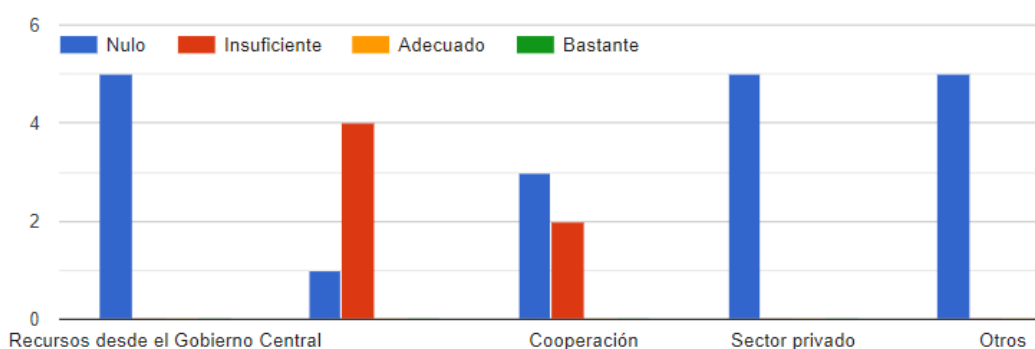
La Autoridad Ambiental Nacional en coordinación y articulación con las entidades competentes, establecerá mecanismos para identificar y canalizar el financiamiento climático proveniente de fuentes nacionales e internacionales, para gestionar medidas y acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático (MAE 2018, 67).

Los recursos financieros y de asistencia técnica de fuentes tanto nacionales como internacionales deberán cumplir con criterios como alineación a los instrumentos nacionales de gestión del cambio climático, aportar a la gestión de información climática, así como a la sostenibilidad ambiental, social y económica del país (MAE 2019).

Actualmente el país cuenta con posibilidades de recursos financieros como: el “Fondo para el Medio Ambiente Mundial” (GEF), “Fondo de Adaptación” (FA), “Banco Mundial” (BM), “Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina” (CAF), Nama Facility (PNUD 2019), debiendo ser canalizados los recursos a través del MAE para la implementación de acciones de adaptación y mitigación a nivel territorial en coordinación con los GAD de los distintos niveles.

En el caso del GADP no cuenta con financiamiento específico para acciones de cambio climático, dentro de las prioridades de inversión de la prefectura (en la administración anterior) no estaba la gestión ambiental, llegando a menos del 2% del presupuesto anual, existiendo así una deficiencia en cuanto a la disponibilidad de recursos para iniciativas de CC a nivel provincial, tal como se puede ver en el gráfico 2.3:

Gráfico 2.312: Evalúe la disponibilidad de financiamiento para desarrollar acciones climáticas en la provincia.



Fuente: Encuesta realizada a técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas.

No obstante, la Dirección de Gestión Ambiental del GADP se ha venido impulsando acciones, proyectos relacionados con la conservación ambiental y gestión de riesgos naturales (restauración ambiental mediante reforestación, agroforestería análoga, educación ambiental, protección de taludes y áreas de riesgo natural, mantenimiento de vivero forestal), que si bien

no están concebidas directamente como adaptación y/o mitigación contribuyen a fortalecer las capacidades de adaptación, a reducir las condiciones de vulnerabilidad climática y pueden aportar al aumento de sumideros de carbono en la provincia.

Desde la administración actual (autoridades) existe interés por impulsar acciones climáticas y ambientales a nivel local, por lo que se espera en el nuevo proceso de formulación del PDOT se incluya de “manera transversal” criterios de cambio climático, y de manera específica de defina proyectos o programas de adaptación y mitigación con la asignación de presupuesto.

No obstante, cabe señalar también algunos desafíos identificados en la investigación de campo, al interior de la institución, tales como:

- Escaso conocimiento sobre financiamiento climático
- Limitada asistencia técnica para transversalizar el cambio climático en la agenda local (proyecto, planificación institucional, estrategias climáticas).
- Escasos estudios e información climática que sustenten la definición de propuestas climáticas y por tanto el acceso a financiamiento.
- Débil articulación intersectorial (privado, público – multinivel, sociedad civil) que aporten y/o complementen proyectos climáticos; entre otras.

Existe actualmente el interés desde las entidades nacionales como MAE y CONGOPE en apoyar procesos de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica orientados a fortalecer la gestión del financiamiento climático a nivel de los GAD. El PNUD junto con el MAE está llevando a cabo un proceso de capacitación en temas de financiamiento climático dirigido a los GAD del país y público en general.

#### **2.4 Acciones climáticas e información disponible**

Si bien nuestro país en el marco de la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, no tiene compromisos obligatorios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el país debe alinear sus políticas de desarrollo a los esfuerzos para la mitigación al cambio climático” (MAE 2017, 17). Es así que en distintos instrumentos y normativa ha orientado la gestión pública de los distintos niveles de gobierno y sectores a la acción climática (MAE 2017).

Así a nivel nacional entre los avances más relevantes respecto a la *mitigación del CC* “ha sido el cambio de la matriz productiva” impulsada orientada a la sostenibilidad económica, social y ambiental del país, desde el “impulso del conocimiento científico y tecnológico” y la “disminución del modelo extractivista de los recursos naturales”, que incluye así el “cambio de la matriz energética” en los sectores de energía, industrial, Uso del Suelo, Cambio del Usos del Suelo, silvicultura y agricultura (USCUSS) y residuos; como parte de los avances en último sector señalado USCUS, además de las iniciativas para el mantenimiento y conservación de “reservorios de carbono (áreas protegidas, programas de reforestación), se destaca el Plan de Acción REDD+ que comprende varias estrategias de mitigación, captura y almacenamiento de carbono” (MAE 2017, 17).

Por otra parte el Ecuador en marzo de 2019, aprobó la “Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional del Ecuador” (NDC) que “constituye el principal mecanismo para que los países miembros del Acuerdo de París declaren sus compromisos de reducción de emisiones de GEI, como sus medidas de adaptación por el cambio climático”<sup>25</sup>, lo que implica para el país concretar los esfuerzos de mitigación y fortalecer las capacidades de adaptación, resiliencia y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático (MAE 2019).

*Respecto a la adaptación*, es de señalar que la ENCC define los sectores prioritarios para la adaptación a: “1) Soberanía alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; 2) Sectores productivos y estratégicos; 3) Salud; 4) Patrimonio hídrico; 5) Patrimonio natural; 6) Asentamientos humanos; 7) Grupos de atención prioritaria, y 8) Gestión de riesgos; siendo los dos últimos sectores transversales” (ENCC 2013, 23).

A partir de lo cual la “Tercera Comunicación Nacional del Ecuador presenta los principales avances en términos de adaptación siendo los más relevantes: gestión de los recursos hídricos (medidas físicas, políticas y tecnológicas), gestión de áreas protegidas; avances en la adaptación a nivel de la Agricultura, Silvicultura y otros usos del Suelo a nivel de ecosistemas, además de proyectos de adaptación enfocados en la gestión del agua, desertificación y degradación de la tierra para mitigar los efectos de la sequía, fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ante los efectos adversos del cambio climático con énfasis en seguridad

---

<sup>25</sup> Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Publicado: agosto 2019. <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-aprueba-sus-lineas-de-accion-en-cambio-climatico/>. Revisado con fecha: 29-08-2019.

alimentaria, así como el fortalecimiento de capacidades e institucionalidad a través de Planes de Cambio Climático a nivel de GAD provinciales, cantonales y parroquiales”<sup>26</sup>

Por su parte el *GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas* si bien no cuenta con proyectos específicos elaborados e implementados de cambio climático, en su PDOT en los Ejes de desarrollo: “Biofísico – Ambiental, Económico productivo y Conectividad, Energía y Movilidad” contiene proyectos que pueden contribuir al aumento de la capacidad de adaptación y mitigación, y que corresponde a los sectores priorizados en la ENCC de: USCUS, Soberanía alimentaria, Agricultura y Ganadería, Patrimonio hídrico, Patrimonio natural e infraestructura, dado que se encuentran relacionadas con la gestión sostenible de recursos naturales y fomento a la productividad.

Del total de 13 proyectos analizados en el PDOT, se puede identificar que 8 aportan al aumento de la capacidad de adaptación y 5 están más relacionados con mitigación y adaptación, tal como se puede observar en la siguiente Tabla 2.2.

Tabla 2.2: Iniciativas relacionadas con adaptación y mitigación del PDOT - SDT

Nro.	Iniciativa /proyecto	Sector Vinculado	Adaptación /Mitigación	Estado	Fuente de Financiamiento	Co-beneficio o impacto
<b>Eje: Biofísico - Ambiental</b>						
1	Centro de Interpretación Turístico Ambiental KASAMA	USCUS Patrimonio natural	Adaptación	En ejecución	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Conservar los ecosistemas de la Provincia (Bosque Kasama), ecoturismo
2	Programa de Educación Ambiental	Educación Patrimonio natural	Adaptación	En ejecución	GADP	Sensibilización ambiental, 100 instituciones públicas y privadas capacitadas
3	Manejo, uso y conservación de Recursos Naturales	USCUS Patrimonio natural	Mitigación Adaptación	En ejecución	GADP	Aumento de la cobertura vegetal y biodiversidad, mejora condiciones climáticas
4	Gestión integral de cuencas hidrográficas	USCUS Patrimonio natural Patrimonio hídrico	Mitigación Adaptación	En ejecución	GADP	Conservar los recursos naturales de las sub-cuencas y microcuencas,

<sup>26</sup> Fuente: <http://suia.ambiente.gob.ec/web/suia/proyecto-foreccsa>. Obtenido el: 29-08-2019.



						aumento de cobertura vegetal y biodiversidad.
5	Implementar un sistema integral de monitoreo meteorológico	Aporte a todos los sectores	Adaptación	En ejecución	GADP	Generación de información, monitoreo del clima
6	“Control ambiental de las actividades productivas”/ “Implementación de Servicios Ambientales de Regularización Ambiental”	Procesos industriales y Uso de Productos, Agricultura, S.	Adaptación	En ejecución	GADP	Regulación actividades que generen impacto ambiental, aporte al manejo sustentable del ambiente.
<b>Eje: Económico productivo</b>						
7	Implementación de Sistemas Agro silvopastoriles	Agricultura	Mitigación Adaptación	Diseño	GADP	Fortalecimiento de las cadenas agro productivas, articulación productiva entre pequeños productores y empresas agroindustriales.
8	Buenas prácticas ganaderas	Ganadería	Mitigación Adaptación	En ejecución	GADP	Fortalecimiento de cadenas agro productivas, capacitación ganaderos
9	Programa de fomento productivo (cadenas productivas)	Agricultura	Mitigación Adaptación	En ejecución	GADP	Fortalecimiento de infraestructura y tecnología para el fortalecimiento de las cadenas agro productivas
10	Proyecto de comercialización de proyecto de cacao	Agricultura	Adaptación	En ejecución	GADP	Fortalecimiento de la cadena productiva del Cacao, articulación entre pequeños productores y empresas agroindustriales.
11	Implementación de Sistemas de Riego	Agricultura	Adaptación	En ejecución	GADP	Incremento de la capacidad adaptativa de sector rural
<b>Eje: Conectividad, Energía y Movilidad</b>						
12	Mantenimiento de vías en asfalto y doble tratamiento	Infraestructura vial	Adaptación	En ejecución	GADP, gMin. Transporte y Obras Públicas.	Mejoramiento del sistema vial provincial que permita responder en caso de eventos climáticos

13	Construcción de estructuras menores al interior de la Provincia	Infraestructura vial	Adaptación	En ejecución	GADP / Min. Transporte y Obras Públicas.	Mejoramiento del sistema vial provincial, para responder en caso de eventos climáticos y mejorar conectividad entre lo urbano y rural.
----	---	----------------------	------------	--------------	--	--

Fuente: Adaptado de GADP Santo Domingo de los Tsáchilas. PDOT, 2017.

En el caso del Eje Biofísico Ambiental, las acciones han tenido un mayor énfasis para su ejecución tanto en el sector urbano como rural: recuperación y protección de áreas de ecológicas de conservación como el “Bosque Kasama”, reforestación de cuencas hídricas y protección de fuentes de agua, campañas de sensibilización y educación ambiental (Campaña de limpieza provincial, caminatas, difusión en medios), capacitación ambiental dirigida a estudiantes de entidades educativas y comunidades y producción de plantas nativas e introducidas en el vivero forestal (propiedad del GADP de SDT).

No obstante, en el *contexto político actual* con las nuevas autoridades locales y el proceso de planificación territorial, se ha puesto en marcha uno de los mecanismos de participación “Mesa Provincial Ciudadana”, quienes en conjunto con los equipos técnicos del GADP y a través de las Mesas Temáticas (Social, Vialidad, Ambiental y Desarrollo Económico Productivo) con la participado de distintos sectores (Sociedad civil, privado y públicos), se ha establecido las prioridades de inversión para el año 2020<sup>27</sup>, las mismas que han sido aprobadas por la Asamblea Provincial en agosto de 2019.

Siendo así para el caso del Eje Ambiental las siguientes prioridades,

- “Declaratoria de áreas de conservación y uso sustentable
- Restauración ecológica en riberas de ríos.
- Protección de fuentes de agua y espacios degradados
- Establecimiento de mecanismos para la reducción del uso de agroquímicos para precautelar el recurso agua, suelo y biodiversidad.
- Campañas de sensibilización ambiental
- Ejecución de la competencia ambiental en la provincia” (GADP 2019, 2)

Además de estas prioridades, de las entrevistas realizadas a las autoridades del GADP se señala como relevante proyectos que fortalezcan la capacidad de gestión institucional en

<sup>27</sup> Fuente: <http://www.gptsachila.gob.ec/index.php/7-blog/1656-asamblea-provincial-aprobo-las-prioridades-de-inversion-2020>. Recopilado el: 30-08-2019.

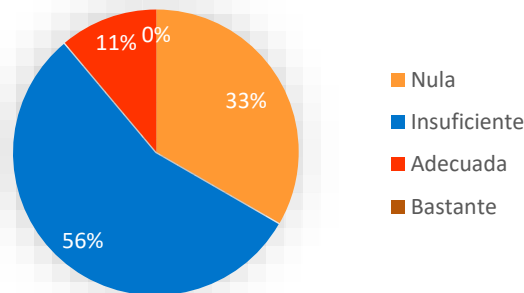
temas ambientales y vinculados al cambio climático tales como: a) Fortalecimiento de capacidades en financiamiento climático; b) Creación de un área administrativa de cambio climático; c) Consolidación de un sistema de información climática; d) Reforestación y restauración de taludes de vías, riveras de los ríos; y e) Elaboración de un proyecto de ordenanza para la reducción el consumo y producción de plásticos de un solo uso, entre otros.

Para lo cual mantiene una estrecha colaboración con el CONGOPE, con los GAD cantonales y parroquiales, y espera gestionar con organismos de cooperación internacional que permitan además contar con asistencia técnica para lograr la incorporación de criterios de cambio climático en los procesos de desarrollo a nivel provincial (desde la inclusión en el PDOT).

En cuanto a la *disponibilidad de información climática* en la provincia, si bien existe registros a nivel nacional derivada de diferentes fuentes (INAMHI, CIIFEN, otras fuentes), a nivel provincial se cuenta con información sobre las amenazas, vulnerabilidad, riesgos y población amenazada, recogida en el PDOT la misma que ha sido considerada en el análisis y definición de proyectos y programas estratégicos para la provincia; por otro lado el GADP cuenta con un estudio de “Diagnóstico Provincial de Vulnerabilidad Climática” desarrollado por CONGOPE con el apoyo técnico de CIIFEN durante el 2018, información ha sido tomada de referencia para la elaboración de la EPCC.

Sin embargo, a criterio del equipo técnico de la Dirección Ambiental, es información aún requiere ser procesada o sistematizada de manera que pueda ser utilizada por los funcionarios técnicos y autoridades. Por otro lado, señalan la necesidad de registrar, procesar y utilizar información climática en la provincia, puesto actualmente no se cuenta con un sistema de información que pueda dar cuenta por ejemplo de los avances y/o aporte en términos de mitigación (reducción de GEF, captura de carbono). Como referencia se puede observar en el Gráfico 4, que el 56% de los técnicos/as encuestados del GADP, consideran que la información sobre cambio climático es insuficiente y el 33% considera que es nula. Así se puede observar en el siguiente gráfico 2.4:

Gráfico 2.420: ¿Cuenta el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas con un sistema de información y/o disponibilidad de información climática?



Fuente: Encuesta realizada a técnicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Cifras que nos muestran una realidad del sector público en general, la gestión de información hoy en día aún sigue siendo una deficiencia en la gestión pública, más aún en los asuntos relacionados a la gestión del cambio climático, no se cuenta con registros históricos adecuados y/o accesibles sobre la variabilidad y/o cambio climático, no se cuenta con los equipamientos, tecnología, capacidades, metodologías necesarias para registrar los eventos asociados al cambio climático así como para llevar a cabo los análisis de la amenaza, exposición y vulnerabilidad climática, estimaciones de impactos del CC, por lo que se actualmente la gestión de información climática es una debilidad, se requerirá de innovar para lograr “democratizar la información”, buscar aliados estratégicos que aporten y/o asuman el rol de la generación, análisis, difusión y resguardo de información climática.

Además de garantizar o facilitar el acceso y uso de información climática en los procesos de planificación y gestión territorial, lo cual implica usos de la información por parte de las autoridades para la toma de decisiones.

## 2.5 Actores, roles y capacidad de influencia

En referencia a los actores, roles y capacidad de influencia, es importante señalar brevemente el marco normativo en materia de participación ciudadana que orienta y/o posibilita la participación ciudadana en la gestión de lo público.

### 2.5.1 Aproximación al marco normativo de participación

Desde la *Constitución del Ecuador (2008)*, se reconoce a todos los ecuatorianos y ecuatorianas como ciudadanos que gozan de derechos, estableciendo en el Art 61, a la participación ciudadanía como un derecho, además de reconocer en el Art. 1, que "...la soberanía radica en el pueblo y su voluntad se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución"<sup>28</sup>.

De igual manera en los Art. 10 y 11, se destacar que los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos podrán ser ejercidos, promovidos y exigidos ante las autoridades competentes, que garantizarán su cumplimiento; en el Art. 95 se reconoce el derecho a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, control social, y planificación y gestión pública; en el Art. 99 del mismo instrumento se dice que la acción ciudadana podrá ejercerse en forma individual o en representación de una colectividad, entre otros (*Constitución del Ecuador, 2008*).

La *Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)* en sus Art. 29 y 30, señala que las ciudadanas y ciudadanos de manera protagónica podrán participar en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos, así como en el control social de todos los niveles de Gobierno, de las funciones e Instituciones del Estado, y de las personas naturales y jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos, presten servicios o desarrollen actividades de interés público; así mismo en el Art. 56 establece que en cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.<sup>29</sup>

*El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (2010)*, en su Art. 2 literal f, señala que: "La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana"<sup>30</sup>, además en el Art. 3 literal g señala que:

<sup>28</sup> Constitución del Ecuador (2008).

<sup>29</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

<sup>30</sup> El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD (2010)

La participación ciudadana es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía (...) será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía (COOTAD 2010, 7).

En el *Código Orgánico Ambiental (COA)* se señala en su Art. 18 que: “La participación ciudadana en la gestión ambiental para la deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y sociedad, se canalizará mediante los mecanismos contemplados en la Constitución...” (COA 2017,16).

En el *Reglamento al COA (2019)* en su Art. 35 se indica que: “...la participación ciudadana es el derecho a participar de manera organizada para el intercambio público y razonado de argumentos como base en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, con igualdad de oportunidades; y, en materia ambiental ...” (Reglamento al COA, 2019: 14). Además de otras normas nacionales directamente referidas a la participación ciudadana y que posibilidad como ejercicio de derecho:

- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador- Código de la Democracia
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

### **2.5.2 Actores presentes en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas**

- *Organizaciones Sociales:* Según el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS), en el año 2015 se han registrado 238 organizaciones sociales de las cuales:

El 69,75 % se encuentran en las parroquias urbanas del cantón Santo Domingo, el 9,24 % en la zona urbana de La Concordia y el 21% en las parroquias rurales de los dos cantones; una de las principales asociaciones sociales se destaca la Asociación Provincial de Desarrollo Social de Afroecuatorianos Residentes en Santo Domingo EBANO; las asociaciones de artistas profesionales, deportistas, productores agropecuarios y médicos, son las que más destacan en la provincia; en el sector agropecuario, las asociaciones sociales coordinan trabajos con el

GADP y MAGAP para acceder a programas de capacitación, insumos y asistencia técnica (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 130 - 131).

Además de otros actores sociales como colectivos, gremios o asociaciones presentes en la provincia que trabajan el rededor de temas ambientales, sociales, productivos y de educación como: PlastiCo-PrGoject, Club Atlético Metropolitano, Grenn Acction, Tsáchila Smart Food, Colegio de Agropecuarios, Centro Agrícola Cantonal, Red de Mujeres Anita Vera, Cámara de la producción, Red de Mujeres emprendedoras, Centro Cultural LUBAN OKO, ECOBICY, World Cleanup Day, Academia de Mujeres Emprendedoras AWE en Santo Domingo. Además de las asociaciones y organizaciones campesinas e indígenas organizadas principalmente alrededor de temas agrícolas productivos y ganaderos.

- *Academia:* Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE), Escuela Politécnica del Ejercito (ESPE), FLACSO, Universidad Católica del Ecuador, Universidad Central del Ecuador (cede SDT) e Instituto Superior Tsáchila.
- *Entidades de cooperación internacional:* De acuerdo a la información de la (Ex) SETECI 2017 s.p. citada en el PDOT de Santo Domingo de los Tsáchilas, en el periodo 2010-2013, la provincia de ha recibido un 1,62% del total de cooperación internacional (no reembolsable) a nivel nacional, con el mayor porcentaje de los recursos enfocados al área social, vialidad, fomento a la producción (cadenas productivas) y educación, aglutinando a 59 proyectos de cooperación internacional no reembolsable, de los cuales 8 proyectos se canalizaron a través del GAD Provincial financiados por la Embajada de Alemania, Unión Europea, Bélgica y Japón (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017).

Y recientemente (diciembre 2019) con el fortalecimiento del Dirección de Cooperación Internacional y el liderazgo desde las autoridades, se ha concretado la articulando con nuevos cooperantes: Embajada de Estados Unidos (a través de la Cámara de Comercio de Quito) y Conservación Internacional.

- *Entidades Públicas presentes en el territorio:* Según los datos registrado en el PDOT 2015 - 2030 del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas en la provincia se cuenta con la presencia de 48 instituciones públicas de las cuales 13 son Ministerios, 4 Secretarías y

31 corresponden a entidades públicas sectoriales con administraciones provinciales desconcentradas (GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas 2017).

- *Autoridades locales:* En el ámbito político, de acuerdo al último proceso electoral de mayo 2019, en la provincia se posicionaron:

En la provincia hay 72 nuevas autoridades electas: 1 Prefecta, 1 Vice prefecto, 2 alcaldes, 15 Concejales Urbanos, 3 Concejales Rurales y 50 Vocales de las juntas parroquiales, los cuales tienen un período de gestión para 4 años (2019 – 2023), quienes representan a los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, que de acuerdo COOTAD, uno de sus fines es la planificación participativa de desarrollo dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias<sup>31</sup>.

También se cuenta en la provincia con el/la Gobernador, autoridad encarga de la representación oficial del presidente de la República.

- *Autoridades de la Nacional Indígena Tsáchila:* Constituye el segundo grupo de población indígena con mayor presencia en la provincia:

Su estructura organizativa está representada por un “Consejo de Gobernación de la Nacionalidad Tsáchila”, el cual está conformado por una/un Gobernador y 7 presidentes de comunas, las cuales son: “Comuna Cóngoma, Chigiülpe, Los Naranjos, Otongo Mapalí, El Poste, Colorados de Búa y Peripa”. Adicionalmente para fortalecer la auto gestión en temas productivos, agrícolas, vivienda, cuentan con 3 Asociaciones: “Asociación de Jóvenes Chachis; Asociación de Familia Chachi y Asociación de Mujeres Chachi (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 17)

---

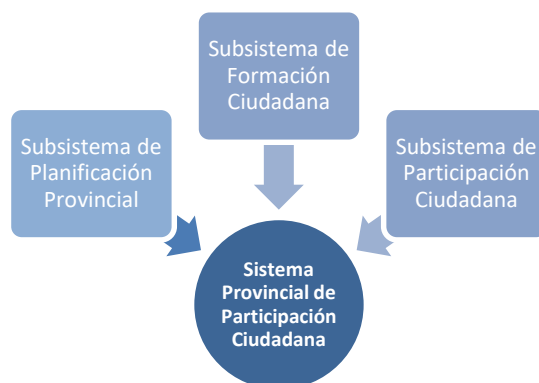
<sup>31</sup> CNE, Consejo Nacional Electoral. 2019. “Autoridades locales electas de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas”. Nota de prensa revisado el 21-08-2019. Quito: CNE.  
<http://delegaciones.cne.gob.ec/publicaciones/entry/cne-entrega-credenciales-a-las-autoridades-electas-de-santo-domingo-de-los-tsachilas>.



### 2.5.3 Estructura y capacidad institucional del GADP para favorecer la participación

El GADP de Santo Domingo cuenta con una estructura institucional para favorecer la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, incluyendo los presupuestos participativos. Esta estructura se denomina “Sistema de Participación Ciudadana” y está integrada por 3 subsistemas. Ver figura 2.3:

Figura 2.3: Sistema Provincial de Participación Ciudadana



Fuente: GADP Santo Domingo de los Tsáchilas. PDOT 2017.

En el marco de esta estructura de participación ciudadana, se lleva a cabo anualmente con las parroquias y zonas de planificación las “Asambleas de Presupuesto Participativos y Asamblea Provincial, para definir las prioridades de inversión para la provincia” (GADP Santo Domingo de los Tsáchilas 2017, 201).

### 2.5.4 Análisis de actores, relaciones y capacidad de influencia

Para el presente análisis de actores se tomó como referencia la información existente en el PDOP de la provincia respecto a los actores del territorio; el mapeo de actores (versión preliminar) realizado por Pablo Santillán, 2019 (Consultor por la empresa FINCEC), como parte del proceso de elaboración de la EPCC de Santo Domingo de los Tsáchilas, liderado por el CONGOPE (2019), así como la información primaria obtenida durante la fase de campo (grupo focal, entrevistas, encuestas).

Los criterios alrededor de los cuales se presenta el análisis son: a) Relación y/o articulación existente entre los actores del territorio y su capacidad de influencia, bajo la consideración de que a más conexiones o redes de trabajo mayor capacidad de incidencia; así como su participación en espacios de toma de decisiones; y b) El interés y/o participación de los

actores en acciones relacionadas con la gestión ambiental, desarrollo sostenible y/o cambio climático en el territorio.

*a) Relación y capacidad de influencia de los actores:*

Entre los hallazgos relevantes se puede señalar que, a pesar de la presencia a una diversidad de actores tanto públicos, privados, sociedad civil, academia, existe una débil articulación entre los actores y por ende una baja capacidad e incidencia en la toma de decisiones a nivel local, lo cual está relacionado a la débil estructura organizativa principalmente de las organizaciones comunitarias, poco conocimiento e interés de algunos sectores (privado, entidades públicas) por los temas ambientales, sociales, y de cambio climático.

Siendo necesario trabajar procesos de sensibilización, posicionamiento y debate de las problemáticas ambientales, sociales y económicas asociadas al cambio climático, incluyendo el análisis de la afectación diferencia por hombres y mujeres, lo cual aún es un “tema nuevo”, que tiene relación con el estado de las organizaciones de mujeres quienes están desarticuladas entre si y más aún de las organizaciones con alcance nacional, así como de procesos de desarrollo local.

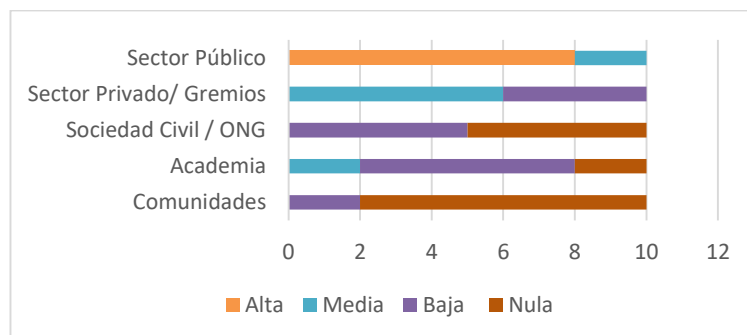
No obstante, cabe resaltar el rol protagónico de la Sra. Prefecta. Johanna Núñez, quién actualmente lidera el grupo de mujeres “Academia de Mujeres Emprendedoras AWE en Santo Domingo”, iniciativa que ha reunido a cerca de 80 mujeres de todas las parroquias urbanas y rurales de la provincia y está liderada por la prefectura con el apoyo de la Cámara de Comercio de Quito y la Embajada de los Estados Unidos, que busca fortalecer el rol de las mujeres en el desarrollo socio económico de la provincia desde el fortalecimiento de saberes locales e identidad cultural, lo cual puede representar una oportunidad para fortalecer el tejido social y rol de las mujeres en el marco de la defensa de los derechos y reducción de las brechas de desigualdad.

En cuanto al rol de las y los jóvenes en la provincia, se puede resaltar el rol de los colectivos: PlastiCo- PrGoject, Frente Ambiental de Santo Domingo, Grenn Acction, Tsáchila Smart Food, como iniciativas lideradas por jóvenes (hombres y mujeres), con un fuerte trabajo en la provincia especialmente en procesos de sensibilización ambiental dirigido a niños y jóvenes de escuelas y colegios, procesos de recuperación de áreas degradadas y protección de zonas de riesgo mediante campañas de limpieza y reforestación, impulso de iniciativas de ciudadanas para disminuir la huella ecológica (reciclaje). Para Verónica Narváez, Directora de

Gestión Ambiental del GADP, estas iniciativas están permitiendo visibilizar o posicionar la importancia de los temas ambientales en la provincia, sumando cada más persona especialmente joven de la provincia que se unen a este tipo de campañas.

Finalmente cabe señalar que la toma de decisiones especialmente en los procesos planificación territorial está centrado en las autoridades locales (sector público), no existe un claro protagonismos y/o participación de sectores sociales (comunidades, colectivos, academia, ONG, otros), por lo que actualmente se busca activar mecanismos de participación desde el GADP a fin de fortalecer su participación en la gestión pública. En el siguiente gráfico se puede observar el nivel de influencia a los distintos sectores en la toma de decisiones y planificación territorial ante la pregunta realizada durante la encuesta y grupo focal a técnicos del GAD, así como a actores de la sociedad civil (gráfico 2.6).

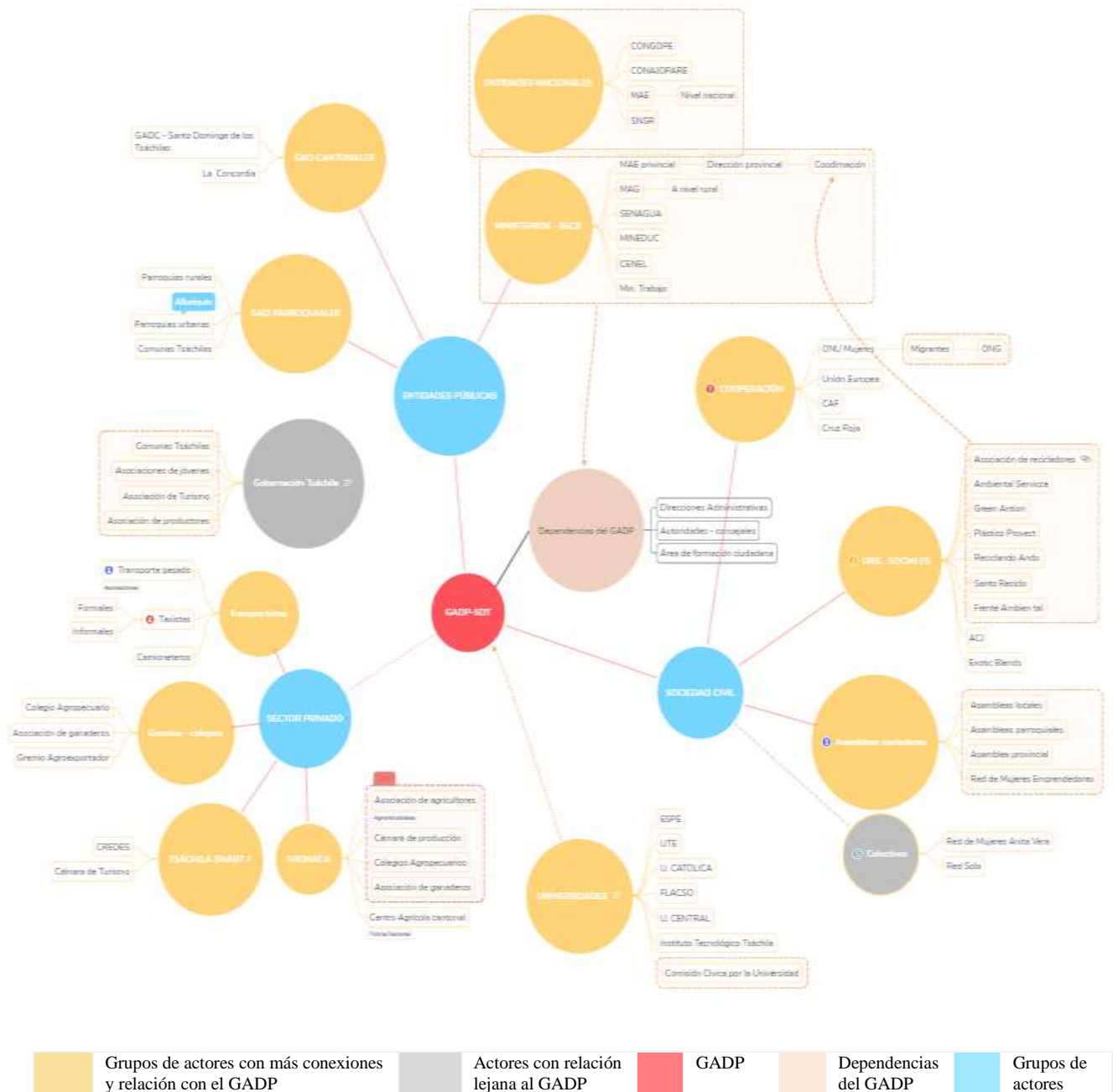
Gráfico 2.5: ¿Qué nivel de influencia tiene los distintos sectores (público, privado, sociedad civil, academia, comunidades, otros) en la toma de decisiones a nivel local y la planificación territorial?



Fuente: Encuesta realizada a técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas

Por otro lado, existe nodos de organizaciones, que están desconectadas, sin un actor con la capacidad de articularlos, así podemos ver en el siguiente gráfico donde se muestra los actores con mayor capacidad de influencia, bajo la premisa de que, a más conexiones, mayor capacidad de incidir en sus redes; se destacan en turquesa aquellos actores con más conexiones en el territorio, y en lila aquellos actores que representan a un colectivo (CONGOPE 2019). Ver figura 2.4:

Figura 2.4: Actores, redes y capacidad de influencia en Santo Domingo de los Tsáchilas



Fuente: GADP Santo Domingo de los Tsáchilas, 2019. Santillán P. Mapeo de actores EPPC, 2019.

Fortalecer la articulación para contar con aliados claves o estratégicos en el territorio que estén interesados y/o puedan aportar a impulsar acciones climáticas, sería uno de los primeros pasos que se debería impulsar, para esto los actores que actualmente se destacan con un mayor número de conexiones podrían ser claves para movilizar la participación (Tsachila Smart Foods, Ecobicy o Ambiental Services, GADP, PRONACA). Por otro, es importante considerar la presencia y rol de los distintos niveles de gobierno presentes en el territorio.

Esto podría aportar en la construcción de relaciones más equitativas, que permitan por un lado la participación e inclusión de actores de la sociedad civil generalmente excluidos en los procesos de planificación territorial, en los procesos de toma de decisiones; a fin de incorporar los aportes de distintos sectores, creando condiciones mínimas de gobernabilidad,

*b) El interés y/o participación de los actores en acciones relacionadas con la gestión ambiental, desarrollo sostenible y/o cambio climático en el territorio*

Como parte de los mecanismos de participación liderados por el GADP, actualmente se encuentra conformada la “Mesa de compromisos Ambientales”, la misma que tiene como propósito integrar a los actores del territorio en la gestión pública (planificación), para lo cual se analiza las problemáticas ambientales de la provincia y se define las prioridades de trabajo o estrategias de intervención, las mismas que son presentadas ante la Asamblea provincial para su revisión y/o aprobación (Dirección Ambiental – GADP 2019).

Esta mesa acta conformada por una diversidad de actores incluyendo representantes del sector público (gestión ejecutiva, gobiernos seccionales), organizaciones sociales del territorio, academia, sector privado y comunidades. En la siguiente figura se puede observar los participantes de la “Mesa de compromisos Ambientales”, actualizada a agosto 2019. Ver figura 2.5:

Figura 2.5: Actores de Mesa de Compromisos Ambientales



Fuente: GADP Santo Domingo de los Tsáchilas. Acta Mesa de Compromisos Provinciales Ambientales. 2019.

Los participantes de la mesa si bien están relacionados con el desarrollo de la provincial, no existe un actor posicionado y/o que esté liderando acciones climáticas, no obstante, muchas de iniciativas analizadas y propuestas por la mesa contribuyen de forma directa al aumento de la capacidad de adaptación y resiliencia climática, así como la mitigación, las mismas que están propuestas alrededor de las siguientes temáticas de trabajo: Recursos del Agua, Aire, Suelo, Social, Biodiversidad y Flora. Por lo que sería un aporte relevante la inclusión de criterios de cambio climático en las prioridades o ejes de trabajo de la Mesa de Compromisos Ambientales.

Es importante resaltar la participación *Multi-nivel* de los gobiernos seccionales (provincial, cantonales y parroquiales), así como de entidades públicas (ministerios, empresas públicas) lo cual muestra la apertura para abordar temas ambientales y de desarrollo de la provincia.

Por otro lado, se evidencia una débil presencia de organizaciones sociales (ONG, colectivos, Asociaciones, otras formas) lo cual responde a la escasa presencia de actores sociales en la

provincial en relación a otros contextos a nivel nacional (Región Sierra), al poco conocimiento e interés de los actores sociales por temas ambientales, quienes en el caso de la provincia están conformados alrededor de temas agrícolas y ganaderos; sumado posiblemente a la baja coordinación entre las áreas administrativas del GADP (Económico productivo, infraestructura, participación social, planificación) desde donde se puede lograr una mayor participación *Multi-sector*.

Es de señalar además el limitado involucramiento del sector privado de la provincia (sector agrícola, ganadero, agroindustrial, otros), y de colectivos o grupos de mujeres, todos quienes pueden jugar un rol importante en el fortalecimiento de la capacidad del territorio para responder a eventos climáticos extremos.

## 2.6 Criterios para el análisis de los desafíos y oportunidades

A partir de la información presentada por cada uno de los ejes temáticos propuestos para el análisis de las condiciones actuales (desafíos y oportunidades) para la Participación y Gobernanza Climática, con énfasis en rol de la sociedad civil y su articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, se presenta en la siguiente tabla algunos criterios basados en los contenidos teóricos de gobernanza climática y participación (tabla 2.3):

Tabla 2.3: Criterios de referencia para el análisis de la gobernanza climática y participación

Ejes de análisis	Criterios de referencia para el análisis de la Gobernanza Climática y participación
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de procesos y estructura institucional que garanticen la gestión del cambio climático.</li> <li>• Apertura e interés de las autoridades locales para abordar el cambio climático como parte de las prioridades y/o de manera transversal en la gestión del territorio.</li> <li>• Capacidad, conocimiento sobre la gestión del cambio climático tanto a nivel jerárquico superior (autoridades) como de técnicos.</li> <li>• Integración del cambio climático en la planificación y gestión del territorio (PDOT, planificación institucional o POA, otros) acorde a las demandas o contexto del territorio y alineado a las directrices nacionales e internacionales.</li> </ul>
<b>MARCO NORMATIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de políticas, normativas a nivel local para la gestión del cambio climático.</li> <li>• Mecanismos reales de participación que permitan recoger aportes de los distintos sectores en la construcción de normativas para la gestión del cambio climático.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de seguimiento, monitores de aplicación de normativas, planes, proyectos.</li> </ul>
<b>FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de recursos económicos y técnicos para la implementación de medidas de adaptación y/o mitigación.</li> <li>• Capacidad institucional para la gestión de financiamiento climático de distintas fuentes (cooperación internacional, recursos fiscales, privados, auto gestión, otras fuentes) y en concordancia con las directrices nacionales e internacionales (arquitectura de financiamiento climático).</li> <li>• Programas – proyectos que incluyan medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático identificadas y viables para ser gestionadas, que además faciliten la consecución de co-beneficios “ambientales, sociales y económicos” y que adopten un “enfoque sensible al género”.</li> </ul>
<b>ACCIÓN CLIMÁTICA / INFORMACIÓN CIENTÍFICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de adaptación y/o mitigación identificadas, planificadas y/o gestionándose.</li> <li>• Planes, programas, proyectos de desarrollo que contemplen y/o se complementen con medidas de adaptación y/o mitigación.</li> <li>• Disponibilidad de información climática (estudios de vulnerabilidad, riesgo climático, proyecciones climáticas), de fácil comprensión para distintos públicos capaz de ser utilizada para la toma de decisiones.</li> <li>• Existencia de mecanismos, procedimientos para la generación de información climática (sistemas operativos, observatorios, infraestructuras tecnológicas), que permitan realizar proyecciones del clima a futuro, analizar, procesar, difundir información climática.</li> <li>• Iniciativas de investigación sobre cambio climático que aporten al fortalecimiento de capacidades de los actores locales.</li> <li>• Reconocimiento, valoración y utilización de la información generada por distintos actores (academia, entidades de investigación), en los procesos de planificación y gestión territorial.</li> </ul>
<b>ACTORES - PARTICIPACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta con espacios y mecanismos de participación activos a nivel local que favorezcan la inclusión de los distintos sectores (público, privados, sociedad civil) en los procesos de toma de decisiones, planificación y gestión del CC.</li> <li>• Existe articulación entre los distintos niveles de gobierno, de manera formal e informal (consorcios, comités, asociaciones, otras).</li> <li>• Se desarrollan procesos, acciones de sensibilización, capacitación a la ciudadanía alrededor vinculados al cambio climático.</li> <li>• Se visibiliza y se evidencia acciones de colaboración de buenas experiencias y buenas prácticas de la sociedad civil, sector privado sobre cambio climático y temas relacionados (gestión ambiental, gestión territorial).</li> </ul>

Fuente: Información obtenida de la revisión bibliográfica y trabajo de campo

## 2.7 Desafíos y oportunidades para la participación y gobernanza climática

A partir de los ejes de análisis y sus criterios, se procedió a identificar los desafíos y oportunidades para la Participación y Gobernanza en la provincia de Santo Domingo, con



énfasis en el rol del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas y su articulación con la sociedad civil. En la siguiente (tabla 2.4), se presenta los principales hallazgos:

Tabla 2.4: Desafíos y Oportunidades para la Participación y Gobernanza Climática

DESAFÍOS	OPORTUNIDADES
<b>MARCO NORMATIVO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débil aplicación y/o incorporación de las políticas nacionales de CC en la planificación y gestión territorial.</li> <li>• Escaso seguimiento, asesoría desde las instancias nacionales hacia el GADP.</li> <li>• Ausencia de normativa local específica para la gestión del cambio climático, no obstante, este no debería ser una limitación para avanzar en la gestión del CC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas e instrumentos para la gestión del cambio climático (CC) generadas desde las instancias nacionales y que posibilitan y disponen la incorporación y transversalización del cambio climático en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno.</li> <li>• Liderazgo del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas en la construcción una normativa local para la disminución del uso de plásticos (en proceso de revisión) la misma que podría aportar en el aumento de la capacidad de adaptación del territorio.</li> </ul>
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura institucional del GADP no cuenta con área o unidad administrativa que lidere la gestión del CC en la provincia.</li> <li>• Ausencia o escasa capacidad técnica para la gestión del cambio climático a nivel institucional (ligado con escaso personal y conocimientos sobre CC).</li> <li>• Débil articulación entre las áreas administrativas al interior del GADP, podría incidir en la transversalización de CC en los procesos de desarrollo liderado por la prefectura.</li> <li>• Escasa articulación con los niveles cantonales y parroquiales de gobiernos.</li> <li>• Ausencia y/o desconocimiento del manejo de información climática (científica) por parte del personal técnico y autoridades.</li> <li>• Desconocimiento de metodologías, herramientas para la transversalización del CC en la planificación territorial.</li> <li>• Escasa articulación entre políticas climáticas y políticas sectoriales (El CC visto solo como un tema ambiental, de competencia de un área específica (DGA del GADP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas autoridades locales y personal técnico del GADP con apertura para abordar la gestión del cambio climático</li> <li>• Entidades nacionales y de cooperación internacional con perspectivas de fortalecer la capacidad institucional de los GAD para la gestión del CC</li> <li>• Proceso actual de elaboración del PDOT, como oportunidad para incorporar los criterios de CC en la planificación territorial</li> <li>• Estrategia Provincia de Cambio Climático (versión preliminar) que contiene Objetivos, metas, líneas estratégicas y proyectos priorizados, como instrumento para fortalecer la gestión institucional ante el CC.</li> </ul>
<b>FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente no se cuenta con un presupuesto (partida) asignado para la gestión del cambio climático en la provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El GADP ha definido las prioridades de inversión para el año 2020, en las cuales se incluye como parte de la planificación institucional acciones de</li> </ul>

DESAFÍOS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasas capacidades institucionales sobre financiamiento climático.</li> <li>• Débil articulación intersectorial (sector privado, entidades públicas presentes en el territorio, otros) quienes podrían co-financiar proyectos que les brinde beneficios y que aporten a enfrentar el CC.</li> <li>• Escasa presencia y/o gestión ante organismos de cooperación internacional que aporten con asistencia técnico y/o financiamiento climático.</li> </ul>	<p>conservación ambiental que aportan a la capacidad de adaptación y mitigación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de elaboración del PDOT, como oportunidad para incorporar proyectos con asignación de presupuesto para la gestión del CC.</li> <li>• Financiamiento climático para el país y la región que pueden ser gestionados y canalizados en coordinación con las entidades nacionales (MAE) y las agencias implementadoras (PNUD, FAO, GIZ, otras).</li> </ul>
ACCIÓN CLIMÁTICA/ INFORMACIÓN	
<p><b>Acción Climática:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la provincia aún no se han logrado superar las brechas de desarrollo (acceso a servicios básicos, inseguridad, desempleo, otros), por lo que la prioridad de las autoridades se centra en atender estas necesidades, pero sin considerar la transversalización del CC en los planes de desarrollo territorial.</li> <li>• El CC aún es visto como un tema aislado de los procesos de desarrollo territorial.</li> <li>• Aún no se logra articular las agendas de desarrollo entre los distintos niveles de gobierno, lo cual limita la articulación entre los sistemas y urbano – rural, siendo relevante en la provincia dado el riesgo climático y problemáticas ambientales asociadas a los centros poblados.</li> <li>• La presencia de actividades agroindustriales y de agro exportación (producción y procesamiento de alimentos, cultivo de palma, banano), si bien contribuyen a dinamizar la economía de la provincia, aumentan la vulnerabilidad ambiental, social y climática de los medios de vida y la población dado el modelo de producción no sostenibles (uso de agro tóxicos, monocultivos, acaparamiento de medios de producción, otros).</li> <li>• El diseño e implementación de planes, programas y proyectos de la prefectura en el marco de sus competencias carecen de criterios de adaptación y resiliencia climática, lo cual pueden suponer un mayor riesgo a mediano y/o largo plazo cuando se vean agudizadas las consecuencias del CC en el territorio. Esto está estrechamente relacionado con la disponibilidad de información y capacidades técnicas institucionales para lograr articular los criterios de CC en la planificación y gestión de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las características biofísicas socio culturales de la provincia dada la biodiversidad abundante, con áreas de bosque húmedo sub-tropical, importantes recursos hídricos, así como la riqueza intercultural de la población, podrían ser propicios para la implementación de iniciativas de mitigación y adaptación vinculadas a la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales (turismo comunitario, eco turismo).</li> <li>• Características climáticas de la provincia favorables, áreas aptas para la agricultura, sumando a la ubicación estratégica de la provincia (nexo entre la Sierra con la Costa) podrían favorecer el desarrollo de iniciativas de adaptación y resiliencia climática de la población y sus medios de vida.</li> <li>• Las principales proyectos o acciones lideradas por la prefectura y/o contemplados en el PDOT están relacionados o se enmarcan en los sectores de adaptación (Asentamientos humanos y Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería y pesca) y en los sectores de mitigación (Residuos y Uso de suelo), según la ENCC, los cuales además están relacionados con las principales amenazas climática de la provincia, identificadas en Diagnóstico de Vulnerabilidad Climática que son el “Incremento de precipitación y de lluvias intensas”, así como los “días de soles intensos”.</li> <li>• Estrategia Provincial de Cambio climático (Preliminar 2019), que contiene proyectos priorizados para la adaptación y/o mitigación en la provincia.</li> <li>• Las nuevas autoridades locales y personal técnico del GADP con apertura para abordar la gestión del cambio climático</li> </ul>
<b>Información Climática</b>	

DESAFÍOS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca prioridad de las autoridades para temas de investigación.</li> <li>• Universidades presentes en la provincia son extensiones, sus sedes principales o campus universitarios están en Quito, Guayaquil lo que dificulta la coordinación institucional.</li> <li>• Escasa información climática de la provincia y/o limitada utilización de la misma para la generación de nuevas alternativas de desarrollo con lente climático y que pueda ser utilizada por los tomadores de decisiones y/ o sectores involucrados.</li> <li>• Ausencia de información sobre las consecuencias del CC a nivel social, cultural, económico (ciencias sociales) de la población tanto del sector urbano como rural. Dado que está siendo considerado solo como un problema ambiental (técnico – científico).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de Universidades que han mostrado interés y/o se encuentran desarrollando iniciativas de investigación alrededor de temas ambientales y productivos.</li> <li>• Información existen sobre el “Diagnóstico de vulnerabilidad climática” generada con el apoyo de CONGOPE (2018).</li> <li>• Estrategia Provincial de Cambio climático (Preliminar 2019), que contiene un análisis amplio de la variabilidad y vulnerabilidad climática por sectores prioritarios según la ENCC.</li> <li>•</li> </ul>
ACTORES / PARTICIPACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un reconocimiento de la importancia de la participación en la gestión pública, sin embargo, no se logra de manera afectiva (Escasos actores locales en temas de cambio climático; débil incidencia en la gestión pública).</li> <li>• El rol de los actores locales y debate sobre el cambio climático aún es incipiente (tanto a nivel de autoridades, técnicos, representantes del sector privado y sociedad civil), por lo que es un gran desafío en perspectiva de genera una cultura de resiliencia en la población de la provincia (multi-étnica y con un alto número de migrantes nacionales y extranjeros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de participación ciudadana (Asamblea Provincial, Mesa de Compromisos Ambientales, Mesa de Participación Ciudadana, Espacio de Diálogo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible), activos y liderados por el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, con el énfasis promover una articulación de distintos actores sociales y representantes del sector público.</li> <li>• Apertura de las autoridades del GADP para articularse y coordinar con los distintos sectores (sector privado, público, sociedad civil, academia, comunitarios, otros).</li> </ul>

DESAFÍOS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel local existe desconocimiento para seguir las negociaciones internacionales y generar puentes y conexiones entre las agendas internacionales, nacional y locales.</li> <li>• No se cuenta con información y conocimiento por parte de los equipos técnicos del GADP sobre los efectos diferenciados del cambio climático en hombres y mujeres. El enfoque género aún no se evidencia de manera transversal en las acciones, proyectos de la prefectura vinculados con el área ambiental y productiva (Educación ambiental con enfoque de género, campañas de sensibilización en énfasis en la igualdad y equidad, otras).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés desde las organizaciones o colectivos sociales y/o entidades privadas (Frente Ambiental, Services Ambiental, Reciclando Ando, otros) para impulsar iniciativas de desarrollo vinculadas a la gestión ambiental y de cambio climático.</li> <li>• Interés y acercamiento para la articulación de trabajo entre los distintos niveles de gobierno (GAD cantonales y parroquiales), así como con entidades nacionales (MAE, CONGOPE, SENPLADES), alrededor de temas de producción, vialidad, sociales y ambiente.</li> <li>• Iniciativas impulsadas por el GADP a través del Área Social (“Proyecto Mujeres Emprendedoras”), enfocadas en el empoderamiento y liderazgo de las mujeres especialmente del sector rural (comunidades Puerto Limón, Nuevo Israel, Santa Cecilia y San Miguel), y Colectivos de mujeres existentes en la provincia (Red de Mujeres Anita Vera, Red Sola) pueden favorecer la acción colectiva de respuesta ante el CC. Autoridades del GADP liderado por mujeres (Prefecta, Directora de Ambiente), lo cual lo cual favorece o existe apertura para promover la participación inclusiva de hombres y mujeres en la gestión de lo público.</li> </ul>

Fuente: Información obtenida y procesada del trabajo de campo y revisión bibliográfica.

## Capítulo 3

### Aportes y recomendaciones para fortalecer los procesos de gobernanza climática y participación, que contribuyan a la gestión del cambio climático a nivel local

A partir de los desafíos y oportunidades para la Participación y Gobernanza Climática identificadas en el territorio con énfasis en el rol del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, se propone algunas recomendaciones que aporten a la construcción de un modelo adecuado de *Gobernanza Climática Local*, mediante la integración del cambio climático en la planificación y gestión del territorio, facilitando de esta manera a los gobiernos locales, aumentar su capacidad de respuesta ante los desafíos del cambio climático a escala local.

#### 3.1 Marco normativo local para la gestión del cambio climático

- Es necesario que las normativas e instrumentos para la gestión del cambio climático (CC) generadas desde las instancias nacionales sean trasladadas y/o socializadas hacia el nivel local, donde los GAD provinciales pueden tener un rol protagónico dado su presencia en el territorio así como el enlace con las instancias nacionales, por tanto podría propiciar un liderazgo para articular y coordinar con los GAD cantonales y parroquiales a fin de posibilitar y agilizar la integración y transversalización del cambio climático en la gestión pública en los distintos niveles de gobierno. No obstante, es necesario también un mayor protagonismo desde las instancias nacionales, en este caso del MAE como Autoridad Nacional Ambiental quien tiene la responsabilidad de llevar a cabo acciones de seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y demás instrumentos y normativas generadas para la gestión del cambio climático.
- Se requiere contar con normativas locales para la gestión del cambio climático; si bien existe un marco regulatorio amplio a nivel nacional que posibilita y establece los lineamientos para la gestión del cambio climático, es necesario que desde lo local, desde la comprensión y realidad del territorio se cuente con instrumentos, metodologías, normativas climática que avalen o respalden legalmente la implementación de iniciativas de adaptación, mitigación al CC, así como las adecuaciones institucionales necesarias que viabilicen la gestión del cambio climático, incluyendo la consecución de recursos económicos y técnicos necesarios.

### 3.2 Fortalecimiento de la capacidad institucional del GADP ante los desafíos del CC

- *Integración de criterios de cambio climático en la planificación y gestión territorial.* Es importante dejar de ver al cambio climático como un tema aislado o solo de competencia e interés ambiental para lograr transversalizar en la gestión pública multi-sectorial, por lo que es necesario que los GAD (técnicos y autoridades) conjuntamente con actores locales mediante procesos participativos incluyan en sus procesos de elaboración / actualización de los PDOT criterios de cambio climático plasmando en planes, programas y proyectos acciones o medidas específicas de adaptación y mitigación, además de incorporar en proyectos o gestión de sectores clave del territorio como: desarrollo productivo, agricultura, servicios básicos, gestión hídrica, desarrollo de agroindustria, gestión de los recursos naturales, salud, hábitat y vivienda (dependiendo de las competencias de cada nivel de gobierno), desde una mirada integral del territorio.
- *Creación de un área técnica administrativa que lidere y/o coordine* la gestión del cambio climático al interno de la prefectura, articulando el trabajo de las distintas áreas, acompañando y/o asesorando en el desarrollo de planes, programas y proyectos la incorporación de cambio climático, definición de procesos y procedimientos institucionales que se requieran. Además de propiciar un diálogo con los actores externos tanto públicos, privados y de la sociedad civil, orientado no solo a la coordinación de acciones, sino también en el intercambio de saberes, revalorando el conocimiento y sabiduría ancestral de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas respecto a las formas de convivencia armónica con la naturaleza incluyendo prácticas tradicionales de cuidado y conservación de la biodiversidad, las cuales son fundamentales al hablar de cambio climático.
- *Fortalecimiento de capacidades técnicas para la gestión del cambio climático,* mediante procesos de sensibilización y capacitación a servidores públicos del GADP, tanto técnicos como autoridades, para lo cual las Universidades presentes en el territorio (ESPE, UTE) podrían ser aliados estratégicos para implementar programas de capacitación que cuente con el aval o certificación de una entidad de educación superior.

Además de buscar alianzas con entidades nacionales como CONGOPE, MAE, CIIFEN, entre otros que podrían reforzar contenidos temáticos sobre cambio climático. Por su parte

el GADP para garantizar una buena participación y corresponsabilidad del personal capacitado podría considerar un sistema de incentivos – becas de estudio.

### 3.3 Financiamiento para las acciones climáticas

- *Asignación de recursos públicos para la gestión del cambio climático*, es necesario que dentro de la planificación institucional se incluya la asignación de recursos económicos específicos para la gestión del cambio climático a nivel local, esto no solo que asegura la implementación de acciones, sino que “permite disponer de una contra parte a la hora de gestionar fondos de fuentes internacionales –financista que mantienen esto como requisito”<sup>32</sup>, además de demostrar el compromiso con los objetivos y políticas nacionales de CC lo cual podría ampliar las oportunidades de gestionar recursos.
- *Promover alianzas público - privadas* con empresas locales o nacionales con la finalidad de cofinanciar iniciativas de CC, que por un lado se analice y considere co beneficios a las empresas privadas (Ejemplo: producción agrícola considerando criterios de cambio climática a fin de reducir el nivel de vulnerabilidad y por tanto reducción de pérdidas en el negocio), pero que al mismo tiempo aporten a la gestión del CC (Adapta Chile 2017). Evitando generar relaciones de codependencia, o imposiciones que beneficien a quienes ponen los recursos; promoviendo relaciones equitativas.
- *Proponer nuevas formas de financiamiento “Innovar”*, a fin de disminuir la dependencia de financiamiento internacional se podría indagar nuevas formas (Ejemplos: socio con entidades crediticias para el otorgamiento de créditos productivos bajo criterios de cambio climático, generación de energías alternativas, iniciativas de economía circular, entre otras...);<sup>33</sup> siendo necesario articularse con el sector público, privado y sociedad civil.
- *Diferenciar las iniciativas de desarrollo de las de cambio climático*, este paso es necesario no solo mejorar la gestión de financiamiento climático, sino también tener claridad en cuanto a la información que permita sustentar o reportar los avances en términos de adaptación y mitigación del territorio (Adapt Chile 2017).

<sup>32</sup> Entrevista (6) Gerente FINCEC, septiembre 2019.

<sup>33</sup> Entrevista (7) Técnica de CONGOPE, septiembre de 2019.

- *Fortalecer las capacidades institucionales para el financiamiento climático*, es necesario potenciar el área de cooperación del GADP, con el propósito de mejorar y acceder a fuentes de financiamiento nacionales e internacionales. Lo cual de la mano con procesos de capacitación y/o especialización superior para servidores públicos del GADP.

### **3.4 Acción climática / información científica**

#### *Acción climática:*

- *Articular agendas de desarrollo Multi-nivel*, para lo cual el GADP tiene un rol protagónico dado su incidencia territorial y sus competencias asignadas, pudiendo liderar o propiciar procesos de colaboración entre los Municipios y las Juntas Parroquias, a fin de proponer estrategias conjuntas de adaptación o mitigación desde una perspectiva integral del territorio, lo cual muchas veces demanda superar los límites geográficos y administrativos (pudiendo ser en función de zonas de vida, ecosistemas, otros).
- *Fortalecer la relación entre el “campo y la ciudad”* o sectores urbanos – rurales. Dado las características socio – productivas, agroindustriales, ganaderas, hídricas, de abundante biodiversidad, diversidad intercultural de la provincia, este debe ser un elemento principal a la hora de proponer iniciativas climáticas, así como de desarrollo, pues existe una estrecha relación entre los sistemas urbano y rural.
- *Diferenciar un proyecto de desarrollo de un proyecto de cambio climático*, puesto que se tiende a justificar la “no acción” e incluso la “no asignación de recursos” aludiendo a que todos o casi todos los proyectos ejecutados a nivel local “aportan” a enfrentar el cambio climático, es por esto necesario diferenciar y proponer iniciativas nuevas o complementarias a los proyectos de desarrollo que se ejecutan en el territorio.
- *Visibilizar los aportes o avances en términos de adaptación y mitigación* al cambio climático que se estén realizando en la provincia, aunque no hayan sido definidos de manera específica como de adaptación o mitigación, estoy ayuda a poner en valor los esfuerzos que desde el GADP y otros actores se han realizado, y que pueden ser reportados como metas nacionales desde lo local (Ejemplo: Programa de reforestación, iniciativas de gestión de los residuos, recuperación de áreas degradadas, conservación de especies nativas, entre otras).



### *Información climática*

- La información científica sobre el cambio climático es de suma importancia para la planificación y toma de decisiones en el marco de la gestión de cambio climático, por lo que es necesario *reforzar e implementar sistemas adecuados de información* que permitan registrar, generar, procesar, difundir información climática, a fin de que sea de fácil acceso y utilización, no solo para las entidades públicas sino también para actores de la sociedad civil, privados, academia, otros (Adapt Chile 2017).
- *Fortalecer iniciativas de investigación climática*, que permitan comprender la incidencia del cambio climática en diferentes ámbitos del territorio (en lo social, económico productivo, ambiental) tanto en el sector urbano como rural, que aporten en la definición de estrategias de adaptación y mitigación acordes a la realidad del territorio. Las Universidades, Institutos de investigación, actores privados, son actores relevantes en la generación, difusión y uso de la información por lo que se debería impulsar alianzas tanto a nivel local, nacional, como internacional, para que conjuntamente con los gobiernos locales y otros actores del territorio, lleven a cabo procesos de investigación (vinculación con comunidad, desarrollo de tesis, programas de investigación aplicada).
- *Integrar la perspectiva de género en la gestión del cambio climático a nivel local*: Si bien a nivel del GADP existe un conocimiento de los efectos del cambio climático en los sistemas naturales y medios de vida de las poblaciones de Santo Domingo de los Tsáchilas, aún resulta complejo analizar como los efectos del cambio climático ahondan las desigualdades de género, por lo que se requiere avanzar en procesos de investigación pensando no solo las afectaciones materiales, sino en “lo social”.

Esto puede ayudar a visibilizar los efectos del cambio climático diferenciados entre hombres y mujeres; emprender procesos de sensibilización y enfoque de género con el equipo técnico y autoridades del GADP, definir estrategias de adaptación y mitigación desde la perspectiva de género con la participación activa de hombres y mujeres a fin de no sesgar las posibles respuestas desde una mirada mayoritariamente masculina, quienes son los que lideran actualmente los temas ambientales y de investigación climática científica (Gonda 2014).

### 3.5 Participación social en la gestión del cambio climático

- *Fortalecer espacios de participación existentes en la provincia*, tales como la “Mesa Ambiental Provincial, Mesa de participación ciudadana, Asamblea ciudadana”, mediante un acompañamiento y seguimiento a la implementación de los planes de trabajo definidos de forma participativa y presentados a la prefectura para su ejecución conjunta; el fortalecimiento de capacidades para la participación e incidencia en la gestión pública e implementación de acciones climáticas.
- *Fortalecer las capacidades locales para la gestión del cambio climático*. Promover espacios de sensibilización y capacitación dirigido a la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades, estudiantes de escuelas y colegios, que favorezcan una “cultura de resiliencia climática en la población”, promuevan un cambio en los “hábitos de consumismo” hacia formas más sostenibles, limpias, “amigables con el ambiente”. Siendo necesario para esto “humanizar el discurso de cambio climático”<sup>34</sup>, utilizando un lenguaje menos “tecnicista”, vinculando los efectos del cambio climático con la cotidianidad de las personas, motivando a ser parte de definición de respuestas locales ante el CC.
- *Revalorizar los conocimientos locales – ancestrales sobre prácticas sostenibles*, especialmente en el territorio de la Nacional indígena Tsáchilas, y comunidades del sector rural donde se practica la agroecología, el uso de la medicina tradicional, la conservación de fuentes de agua y especies nativas de flora y fauna, entre otras formas de convivir de manera armónica con la naturaleza, las cuales son un aporte importante en términos de adaptación climática del territorio.
- *Posicionar el debate sobre cambio climático a nivel local*, especialmente con actores de la sociedad civil (ONG, fundaciones, colectivos, universidades, organizaciones comunitarias) y con el sector privado (productores agrícolas, ganaderos, agroindustriales, comerciantes), a fin de visibilizar los efectos del cambio climático en los ámbitos “social, económico y ambiental” y motivar su involucramiento en la definición de respuestas acotadas a la realidad de la provincia y que permitan enfrentar la variabilidad y vulnerabilidad climática.

---

<sup>34</sup> Entrevista (7) Técnica de CONGOPE, septiembre de 2019.

### 3.6 Conclusiones

- Para lograr una participación real de los actores de la sociedad civil es necesario fortalecer las capacidades locales para la gestión del cambio climático, promoviendo espacios de sensibilización y capacitación dirigido a la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades, estudiantes de escuelas y colegios, que favorezcan una “cultura de resiliencia climática de la población”, promuevan un cambio en los “hábitos de consumismo” hacia formas más sostenibles, limpias, “amigables con el ambiente”. Siendo necesario para esto “humanizar el discurso de cambio climático”<sup>35</sup>, utilizando un lenguaje menos “tecnicista”, vinculando los efectos del cambio climático con la cotidianidad de las personas, motivando a ser parte de definición de respuestas locales ante el CC.
- Una de las estrategias clave para la adaptación al CC es la *revalorización de los conocimientos locales – ancestrales sobre prácticas sostenibles*, especialmente en el territorio de la Nacional indígena Tsáchilas, y comunidades del sector rural donde se practica la agroecología, el uso de la medicina tradicional, la conservación de fuentes de agua y especies nativas de flora y fauna, entre otras formas de convivir de manera armónica con la naturaleza, las cuales son un aporte importante en términos de adaptación climática del territorio.

Conocimientos que deberían ser compartidos mediante un “diálogo de saberes” con las nuevas generaciones – jóvenes, con cuerpos técnicos institucionales, universidades, colectivos, otros actores interesados.

- Se requiere posicionar el debate sobre cambio climático a nivel local, especialmente con actores de la sociedad civil (ONG, fundaciones, colectivos, universidades, organizaciones comunitarias) y con el sector privado (productores agrícolas, ganaderos, agroindustriales, comerciantes), a fin de visibilizar los efectos del cambio climático en los ámbitos “social, económico y ambiental” y motivar su involucramiento en la definición de respuestas acotadas a la realidad de la provincia y que permitan enfrentar la variabilidad y vulnerabilidad climática. Sin dejar de considerar que existen distintos intereses, posiciones y por lo tanto conflictos, los cuales pueden ser debatidos, colocados sobre la mesa de negociaciones, para intentar llegar a posibles acuerdos.

---

<sup>35</sup> Entrevista (7) Técnica de CONGOPE, septiembre de 2019.

- La Gobernanza Climática, implica replantear la dimensión institucional de la gobernanza tradicional, a fin de permitir la incorporación del cambio climático en la planificación, toma de decisiones, en acciones climáticas locales por medio de la generación de políticas públicas articuladas, asignación de recursos, todo lo cual permitiría aumentar la capacidad de respuesta ante los desafíos del cambio climático, “Transitando hacia nuevas formas que promuevan una interrelación de distintos sectores y a múltiples escalas...” (IPCC 2017, 43).

Desde una lectura más amplia de gestión territorial, la gobernanza climática tiene también, como ya hemos revisado, implicaciones en la legislación e instrumentos de gestión climática, información científica y financiamiento climático, donde el rol que asuman los distintos actores clave (públicos, privados y sociedad civil), será muy relevante en la gestión climática tanto a nivel local, nacional, regional y global.

- La provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, evidencia un gran potencial para abordar la gestión del cambio climático, debido a la apertura y voluntad política de las autoridades y equipos técnicos (Dirección de Gestión Ambiental, Dirección de Desarrollo Económico y Productivo, Dirección de Planificación), para trabajar en la definición de estrategias locales acotadas que aborden el cambio climático, lo cual deberá concretarse con la integración de criterios de cambio climático en la planificación institucional y PDOT de la provincia.
- Desde los actores de la sociedad civil y actores privados quienes vienen participando en la Mesa Provincial Ambiental, se evidencia un buen nivel de acercamiento y confianza en las nuevas autoridades de la provincial, así como interés en abordar las problemáticas socio-ambientales de las localidades, priorizando y proponiendo a la Asamblea Ciudadana (como máxima instancia de representación de la sociedad civil en la provincia)<sup>36</sup>, líneas de trabajo relacionadas con el manejo sostenible y recuperación de áreas degradadas, conservación de la biodiversidad, gestión de los recursos hídricos, impulso de prácticas agroecológicas, entre otras que aportan directamente a reducir la vulnerabilidad climática del territorio y muestran condiciones favorables para impulsar procesos de gestión de cambio climático desde la participación activa de la ciudadanía.

---

<sup>36</sup> Acta de Asamblea Ciudadana Provincial, Santo Domingo de los Tsáchilas. Agosto 2019.

En este sentido es pertinente señalar que la planificación puede ser considerada como un acto político porque su razón de ser es la búsqueda del bien común, resultante de acciones colectivas, y lideradas por las autoridades. “Es en lo político donde la planificación encuentra sus fundamentos, sus alcances y sus límites, siendo un instrumento político para concretar las propuestas y visiones país...” (CEPAL 2018, 209).

- Abordar la gestión del cambio climático desde una comprensión y lectura integral y amplia del territorio, articulado a los procesos de desarrollo y en el marco de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno (en este caso provincial), representa una oportunidad para favorecer el logro de los ODS en términos de: seguridad alimentaria, producción sostenible, salud pública, conservación de la biodiversidad, medios de vida; además de permitir la optimización de recursos destinados a enfrentar los efectos del CC.
- De la literatura revisada sobre acciones climáticas tanto de adaptación como mitigación en distintos ámbitos (local, nacional, regional), en su mayoría no se incluye la importante diferenciación en las intervenciones desde una perspectiva de género. En efecto, en ocasiones se suele incorporar únicamente referencias sobre las brechas de desigualdad de género en el contexto de desarrollo local, sin llegar a concretar como estas pueden ahondarse e interrelacionarse con el cambio climático. En ese sentido, es importante avanzar en procesos de investigación y análisis que nos permitan comprender de mejor manera, cómo los impactos de la variabilidad climática, afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, a fin de contar con insumos que permitan plantear estrategias de adaptación y resiliencia climática con enfoque de género.
- La débil articulación entre los actores del territorio tanto públicos, privados, sociedad civil y academia incide en la baja capacidad e incidencia en la toma de decisiones a nivel local, lo cual está relacionado a la débil estructura organizativa principalmente de las organizaciones comunitarias, poco conocimiento e interés de algunos sectores (privado, entidades públicas) para los temas ambientales, sociales, y de cambio climático, siendo necesario trabajar procesos de sensibilización, posicionamiento y debate de las problemáticas ambientales, sociales y económicas asociadas al cambio climático, incluyendo el análisis de la afectación diferencia por hombres y mujeres, lo cual no se aborda a profundidad, y tiene relación con el estado de las organizaciones de mujeres

quienes actualmente están desarticuladas entre si y más aún de las organizaciones con alcance nacional, así como de procesos de desarrollo local.

- Actualmente la prioridad de las autoridades se centra en atender las necesidades de desarrollo (acceso a servicios básicos, inseguridad, desempleo, otros), por lo que el cambio climático no es una prioridad en la agenda y presupuesto de la provincia, sin embargo podría ser visto como una oportunidad para ir incorporando criterios de CC en los planes de desarrollo territorial, considerando y articulación a los distintos niveles de gobierno, además de visibilizar los ámbitos urbano – rural.
- La presencia de actividades agroindustriales y de agro exportación (producción y procesamiento de alimentos, cultivo de palma, banano), si bien contribuyen a dinamizar la economía de la provincia, aumentan la vulnerabilidad ambiental, social y climática de los medios de vida y la población dado el modelo de producción no sostenibles (uso de agro tóxicos, monocultivos, acaparamiento de medios de producción, otros).
- Aprovechas las sinergias e interés con las Universidades presentes en la provincia quienes se encuentran desarrollando iniciativas de investigación alrededor de temas ambientales y productivos, para emprender procesos de investigación en cambio climático desde un enfoque social, ambiental y económico, promover el involucramiento de la comunidad a fin de que los resultados se apeguen más a la realidad y sean considerados en los espacios de toma de decisiones.

## **Anexos**

Anexo 1: Mapa de ubicación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas

Anexo 2: Matriz de Amenazas, Vulnerabilidad y Riesgos de Santo Domingo de los Tsáchilas

Anexo 3: Organigrama Estructural del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas

Anexo 4: Encuesta en línea sobre gobernanza climática, dirigida a personal técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas

Anexo 5: Listado de personas entrevistadas

Anexo 6: Registro Fotográfico, fase de levantamiento de información en campo

**Anexo 1: Mapa de ubicación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas**



**Fuente:** <https://www.google.com/maps/place/Provincia+de+Santo+Domingo+de+los+Tsáchilas/@-0.2766856,-79.5883909,216490m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x91d548f5313d0c21:0x9299edec397be292!8m2!3d-0.2521882!4d-79.1879383>. Mapa del Ecuador con la ubicación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Obtenido el 15-08-2019.



## Anexo 2: Matriz de Amenazas, Vulnerabilidad y Riesgos de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Tabla: Matriz de Amenazas, Vulnerabilidad y Riesgo en la provincia de SDT

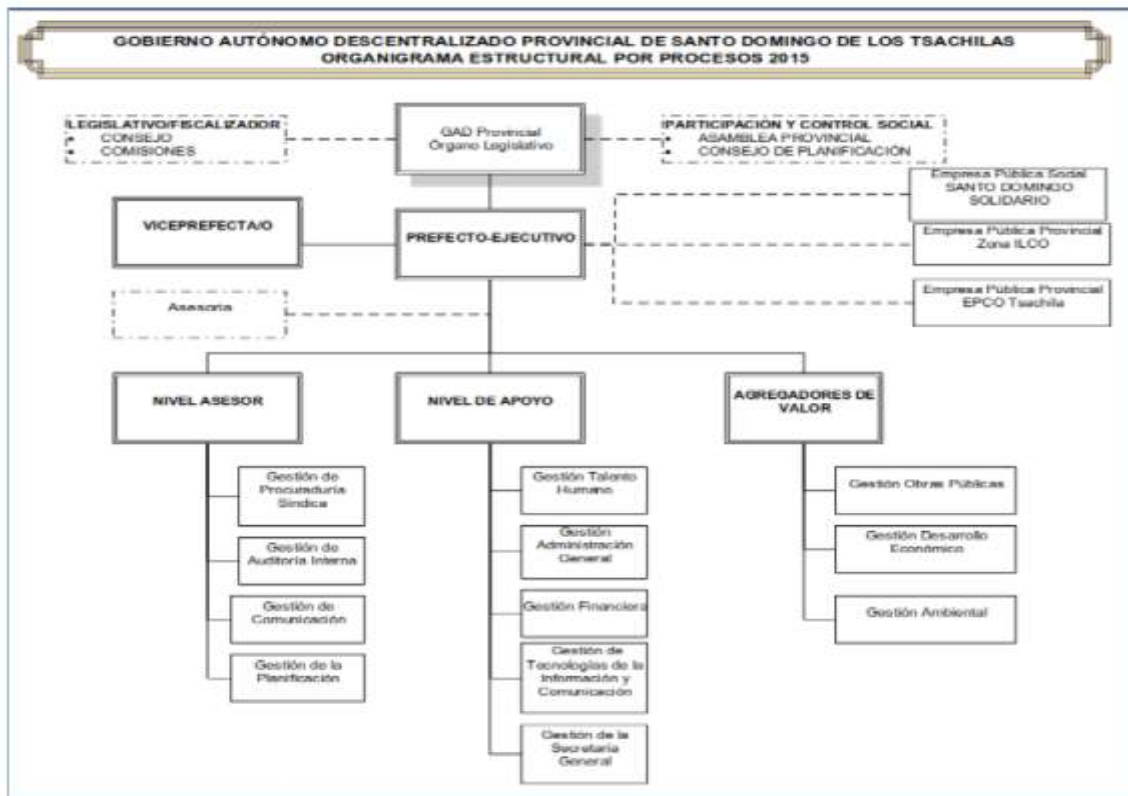
Tipo de amenaza	Amenaza Identificada	Indicios verificados	Vulnerabilidad	Riesgo	Población amenazada	Factores
<b>SECTOR RURAL</b>						
<b>Natural</b>	Alta susceptibilidad a fenómenos de remoción en masa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deslizamientos</li> <li>Fisuras</li> <li>Hundimientos</li> <li>Flujos de lodo</li> <li>Tremores</li> </ul>	Alta por exposición de población e infraestructura, falta de monitoreo, ausencia de sistema de alerta temprana y falta de cultura de prevención y gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto riesgo de daños a la integridad física</li> <li>Perdida de bienes inmuebles</li> <li>Daños a infraestructura</li> <li>Represamiento de aguas</li> <li>Inundaciones</li> <li>Daños a la red vial</li> <li>Incomunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unión del Toachi</li> <li>Alluriquín</li> <li>Recintos del Lelia</li> <li>Recintos de santa maría del Toachi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta pendiente</li> <li>Suelos poco cohesivos</li> <li>Alta pluviosidad</li> <li>Sobresaturación</li> <li>Deforestación</li> <li>Mal uso de suelo</li> <li>Relieve irregular</li> <li>Asentamientos bajo laderas</li> </ul>
	Alta susceptibilidad a represamientos e inundaciones intempestivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inestabilidad de taludes</li> <li>Deslizamientos recurrentes</li> <li>Flujos de lodo y escombros</li> <li>Fisuras y hundimientos</li> <li>Obstrucción de vías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta por exposiciones de población y de infraestructura estratégica ubicadas en riberas y cauce de ríos.</li> <li>Falta de monitoreo, ausencia de sistema de alerta temprana y falta de cultura de prevención y gestión de riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto riesgo de daños a la integridad física</li> <li>Perdida de bienes inmuebles</li> <li>Daños a infraestructura</li> <li>Estratégica oleoducto, red</li> <li>Eléctrica, fibra óptica</li> <li>Perdida de sembríos</li> <li>Inundaciones</li> <li>Daños a la red vial</li> <li>Incomunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unión del Toachi</li> <li>Alluriquín</li> <li>Recinto El Paraíso</li> <li>Pisotanti</li> <li>Urb. El Paraíso</li> <li>Urb. Brasilias</li> <li>Del Toachi</li> <li>Valle Hermoso</li> <li>La Concordia</li> <li>Riberas del rio blanco, Quinindé y esmeraldas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta pendiente</li> <li>Suelos poco cohesivos</li> <li>Alta pluviosidad regional</li> <li>Sobresaturación</li> <li>Deforestación</li> <li>Concentración de flujos</li> <li>Relieve irregular</li> <li>Asentamientos junto al rio</li> </ul>
	Alta susceptibilidad a represamientos e inundaciones intempestivas y desbordantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desbordamiento de cauces</li> <li>Erosión lateral</li> <li>Destrucción de sembríos</li> <li>Desestabilización de taludes</li> <li>Cambios de curso</li> <li>Colapso de</li> <li>Descargas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta por exposiciones de</li> <li>Población y de infraestructura comunitaria ubicadas en riberas y cauce de ríos y falta de cultura de prevención y gestión de riesgos. Falta de</li> <li>Monitoreo, ausencia de</li> <li>Sistema de alerta temprana y falta de cultura de prevención y gestión de riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediano riesgo de daños a la integridad física</li> <li>Perdida de bienes inmuebles</li> <li>Daños a infraestructura</li> <li>Colapso de alcantarillado</li> <li>Daños a la red vial</li> <li>Incomunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valle hermoso</li> <li>Mar de la tranquilidad</li> <li>San Gabriel Baba</li> <li>Julio Moreno</li> <li>Cristal del Lelia</li> <li>Valle del Toachi: Alluriquín - Brasilia del Toachi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mala explotación minera</li> <li>Deforestación</li> <li>Desvío de cauce</li> <li>Mal uso de suelo</li> <li>Ríos de montaña tormentosos</li> <li>Alta pluviosidad regional</li> <li>Asentamientos cercanos a</li> <li>Ríos</li> <li>Relieve irregular</li> </ul>
<b>Antrópico</b>	Alta susceptibilidad a inundaciones intempestivas y desbordantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desbordamiento de esteros</li> <li>Colapso de alcantarillas</li> <li>Inundaciones urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Media a alta por insuficiencia o colapso de alcantarillas</li> <li>Falta de cultura de prevención y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediano riesgo de daños a la integridad física</li> <li>Perdida de bienes inmuebles</li> <li>Daños a infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros poblados y asentamientos rurales del cantón</li> <li>Preferencialmente en zonas de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcantarillas insuficientes</li> <li>Alta pluviosidad regional</li> <li>Asentamientos cercanos a ríos</li> <li>Desvío de cauces</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flujos de lodo y escombros</li> <li>• Colapso de descargas</li> </ul>	gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de alcantarillado</li> <li>• Daños a la red vial</li> <li>• Incomunicación</li> </ul>	relieve irregular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residuos sólidos urbanos</li> <li>• Material vegetativo residual</li> </ul>
<b>SECTOR URBANO</b>						
<b>Natural</b>	Alta susceptibilidad a deslizamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deslizamientos</li> <li>• Fisuras</li> <li>• Hundimientos</li> <li>• Sobresaturación de manantiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta por exposición de población.</li> <li>• Falta de monitoreo</li> <li>• Ausencia de sistema de alerta temprana</li> <li>• Falta de cultura de prevención y gestión de riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto riesgo de daños a la integridad física</li> <li>• Perdida de bienes inmuebles</li> <li>• Daños a infraestructura</li> <li>• Represamiento de aguas</li> <li>• Inundaciones</li> <li>• Daños a la red vial</li> <li>• Incomunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asentamientos ubicados en bordes y laderas de más de 30 esteros que cruzan la ciudad de santo domingo y centros poblados rurales.</li> <li>• En la ciudad de santo domingo se estiman entre 4 y 5 mil familias ubicadas en zona de riesgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio muy disectado por red pluvial densa</li> <li>• Laderas abruptas de esteros angostos y profundos</li> <li>• Suelos poco cohesivos y muy meteorizados</li> <li>• Alta pluviosidad con eventos extraordinarios</li> <li>• Rellenos anti técnicos de</li> <li>• Laderas</li> <li>• Falta de alcantarillado pluvial</li> <li>• Erosión hídrica lateral</li> <li>• Reducción de sección de paso hídrico</li> <li>• Descargas directas</li> <li>• Mal manejo de cuencas hídricas</li> <li>• Infraestructura hídrica inadecuada</li> </ul>
	Alta susceptibilidad a la amplificación de sismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fisuras y afectaciones leves en viviendas por sismos.</li> <li>• Percepción sísmica alta ante sismos leves o distantes</li> <li>• Falta de historial sísmico por ser poblado joven (120 años)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país con alto riesgo sísmico. Población con alta exposición al impacto de sismos,</li> <li>• Limitada capacidad de respuesta,</li> <li>• Construcciones sin normas sismo resistentes,</li> <li>• Territorio con zonas inestables</li> <li>• Falta de monitoreo,</li> <li>• Ausencia de sistema de alerta temprana y falta de cultura de prevención y gestión de riesgos</li> <li>• Falta de registro sísmico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediano a alto riesgo de colapso de edificios</li> <li>• Daño estructural de</li> <li>• Construcciones</li> <li>• Afectación a la integridad</li> <li>• Física</li> <li>• Corte de servicios básicos</li> <li>• Pánico ciudadano</li> <li>• Incomunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad de Santo Domingo, asentamientos en bordes de cauce y bajo laderas,</li> <li>• Poblados rurales cercanos a la capital cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro sísmico moderado alto</li> <li>• Intensidades máximas vii</li> <li>• Fallas recurrentes y subducción</li> <li>• Alta pluviosidad regional</li> <li>• Llanura pie de montaña</li> <li>• Suelos poco cohesivos y húmedos</li> <li>• Flujos hipodérmicos</li> <li>• Múltiples niveles de acuíferos</li> <li>• Nivel freático superficial</li> </ul>
<b>Antrópico</b>	Alta susceptibilidad a inundación por represamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deslizamientos</li> <li>• Fisuras</li> <li>• Hundimientos suelos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta por exposición de</li> <li>• Población, falta de monitoreo,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto riesgo de</li> <li>• Daños a la integridad física</li> <li>• Perdida de bienes</li> <li>• Inmuebles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asentamientos ubicados en bordes y laderas de más de 30 esteros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran cantidad de esteros angostos y profundos</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobresaturados</li> <li>• Manantiales</li> <li>• Colapso</li> <li>• Estructural</li> <li>• Inundaciones</li> <li>• Represamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de sistema de alerta</li> <li>• Temprana y falta de cultura de</li> <li>• Prevención y gestión de</li> <li>• Riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños a infraestructura</li> <li>• Represamiento de aguas</li> <li>• Inundaciones</li> <li>• Daños a la red vial</li> <li>• Incomunicación</li> </ul>	<p>que cruzan la ciudad de Santo Domingo y centros poblados rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la ciudad de Santo Domingo se estiman entre 4 y 5 mil familias ubicadas en zona de riesgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suelos poco cohesivos e inestables</li> <li>• Alta pluviosidad y eventos extraordinarios</li> <li>• Rellenos anti técnicos de cauces</li> <li>• Embaulamiento de esteros y ríos</li> <li>• Impermeabilización del territorio</li> <li>• Alteración del ciclo hidrológico</li> <li>• Reducción de sección de paso hídrico</li> <li>• Alcantarillado insuficiente y caduco</li> <li>• Disposición de materia vegetativa en cauces</li> <li>• Infraestructura hídrica inadecuada</li> </ul>
--	--	---	---	--	---	---

Fuente: Adaptado de GADP Santo Domingo de los Tsáchilas - PDOT 2017.

**Anexo 3: Organigrama Estructural del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas**



Fuente: GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas. PDOT, 2017.

## Anexo 4: Encuesta en línea sobre gobernanza climática, dirigida a personal técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas

[https://docs.google.com/forms/d/1jHxAb\\_mPaxXWDhhBO7IhT9s-Rq9vK1QNNzJSmfqZFp8/prefill](https://docs.google.com/forms/d/1jHxAb_mPaxXWDhhBO7IhT9s-Rq9vK1QNNzJSmfqZFp8/prefill)

20/9/2019

ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO D

### ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

La presente encuesta está dirigida a levantar información general sobre la gestión del cambio climático en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas con el propósito de contar con insumos que contribuya al estudio de la gobernanza climática y participación en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Por lo que agradezco mucho su valioso aporte a este proceso.

\*Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico \*

---

2. Nombre

---

3. Área / Dirección del GAD Provincial

---

#### Eje: Institucional y normativo

4. ¿Qué nivel de capacidad tiene el Gobierno Provincial para implementar acciones locales de cambio climático?. Seleccione una opción

Marca solo un óvalo.

- Alta
- Media
- Baja
- Nula

5. ¿Qué grado de influencia tiene el Estado central en la implementación de acciones locales de cambio climático?

Marca solo un óvalo.

- Alta
- Media
- Baja
- Nula

[https://docs.google.com/forms/d/1jHxAb\\_mPaxXWDhhBO7IhT9s-Rq9vK1QNNzJSmfqZFp8/edit?vc=0&c=0&w=1](https://docs.google.com/forms/d/1jHxAb_mPaxXWDhhBO7IhT9s-Rq9vK1QNNzJSmfqZFp8/edit?vc=0&c=0&w=1)

20/9/2019 ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO DOMIN...

6. ¿Cuál es la estructura institucional actual para la gestión del cambio climático a nivel local - provincial?

---



---



---



---



---

7. ¿Con qué normativa local cuenta la provincia para favorecer la gestión del cambio climático? ¿En el caso de no existir una normativa específica, cuales otras (ambiental, desarrollo integral...) podrían aportar o favorecer la gestión del cambio climático a nivel provincia?

---



---



---



---



---

**Eje: Financiamiento Climático**

8. Evalúe la disponibilidad de financiamiento para desarrollar acciones climáticas en la provincia: \*

*Selecciona todos los que correspondan.*

	Nulo	Insuficiente	Adecuado	Bastante
Recursos desde el Gobierno Central	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recursos desde el GAD Provincial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cooperación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sector privado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. ¿Cuáles son los 3 principales rubros de inversión de la provincia, desde la prefectura?

---



---



---



---

10. ¿Cuál es el porcentaje de recursos económicos que se destina a la gestión ambiental y/o acciones relacionadas al Cambio climático?

---

20/9/2019 ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO DOMIN...

11. ¿Qué retos existen actualmente para obtener recursos destinado a acciones de mitigación y adaptación?

---

---

---

---

---

12. ¿Con que qué oportunidades de financiamiento climático cuenta actualmente la prefectura?

---

---

---

---

---

13. ¿Que acciones / proyectos de adaptación o mitigación se ejecutan actualmente en la provincia?

---

---

---

---

---

14. ¿En el marco de la nueva planificación territorial (PDOT) se tiene identificado iniciativas de adaptación y/o mitigación? Si la respuesta es afirmativa especifique cuales y con quienes?

---

---

---

---

---

15. ¿Cuenta la prefectura con un sistema de información y/o disponibilidad de información sobre cambio climático?

Marca solo un óvalo.

- Nula
- Insuficiente
- Adecuada
- Bastante

20/9/2019 ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO DOMIN...

16. ¿Qué acciones de investigación relacionadas a la gestión ambiental/cambio climático se ejecutan actualmente, con quién?

---



---



---



---



---

**Eje: Participación multi-sector multi-nivel**

17. ¿Qué nivel de influencia tienen los sector (público, privado, sociedad civil, academia, comunidades) en la toma de decisiones sobre la planificación de respuestas al cambio climático?

*Selecciona todas los que correspondan.*

	ALta	Media	Baja	Nula
Sector público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sector privado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sociedad Civil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comunidades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. ¿Qué mecanismos existen en la provincia para promover la participación y articulación con actores de la sociedad civil, entidades públicas, privadas, academia, comunidades?

---



---



---



---



---

19. ¿Cuáles son los principales actores con que coordina la prefectura para la gestión territorial integral con énfasis en temas ambientales y cambio climático?

---



---



---



---



---

20. ¿Cuál es el principal reto para lograr una activa participación y/o posicionamiento de las mujeres en la gestión del cambio climático a nivel local?

---



---



---



---



---



20/9/2019 ENCUESTA SOBRE GOBERNANZA CLIMÁTICA, DIRIGIDA A PERSONAL TÉCNICO DEL GAD PROVINCIAL DE SANTO DOMIN...

21. **¿Cuáles son los principales desafíos para lograr una adecuada gestión local del cambio climático en la provincia?**

---

---

---

---

---

22. **MUCHAS GRACIAS POR TU VALIOSO TIEMPO E INFORMACIÓN**

---

Se enviará una copia de tus respuestas por correo electrónico a la dirección que has proporcionado

---

Con la tecnología de  
 Google Forms

**Anexo 5: Listado de personas entrevistadas**

Número de entrevista (E)	Nombre y apellido	Institución / organización	Cargo
E 1	Verónica Narváez	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Directora de Gestión Ambiental
E 2	Gladys Benavides	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Técnica, Dirección de Gestión Ambiental
E 3	Diana Loor	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Analista de Riesgos, Dirección de Desarrollo Económico Productivo
E 4	Yadira Aguirre	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Técnica, Dirección de Gestión Ambiental
E 5	Mariela Medina	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Técnica, Dirección de Gestión Ambiental
E 6	Jorge Chicaiza	GADP Santo Domingo de los Tsáchilas	Analista, Dirección de Planificación
E 7	Jéssica López	CONGOPE	Coordinadora Técnica
E 8	Darío Pasos	Frente Ambiental	Representante
E 9	Pablo Santillán	Fundación Mente Social	Representante
E 10	Orlando Chugchilán	Fundación Tierra Viva	Representante
E 11	Fernanda Sánchez	FINCEC	Gerente

Fuente: Trabajo de campo. Agosto 2019.

**Anexo 6: Registro Fotográfico, fase de levantamiento de información en campo**



Foto 1: Grupo focal realizado con el equipo técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas.  
Fecha: 16-08-2019



Foto 2: Grupo focal realizado con el equipo técnico del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, material e información generada durante la reunión.  
Fecha: 16-08-2019



Foto 3: Grupo Focal con actores de la sociedad Civil. Fundación Tierra Viva. Alog. Fecha: 07-08-2019



Foto 4: Socialización de los resultados de la investigación con servidores públicos del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas y otros actores de la provincia. Mediante la ponencia: “Desafíos y oportunidades para la participación y gobernanza climática en SDT”, como parte del Smeinario “Calidad Ambiental, Biodiversidad y Cambio Climático”. Noviembre 2019.



Foto 5: Afiche de convocatoria al Seminario “Calidad Ambiental, Biodiversidad y Cambio Climático”. Noviembre 2019, en el cual se socializó los hallagos de la investigación.

**Siglas y acrónimos**

<b>ARCH -SD</b>	Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BMD</b>	Bancos multilaterales de desarrollo
<b>BMs</b>	Bancos Multilaterales
<b>CC</b>	Cambio climático
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIIFEN</b>	Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno del Niño
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
<b>CO<sub>2</sub></b>	Dióxido de carbono
<b>COA</b>	Código Orgánico Ambiental
<b>CICC</b>	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
<b>DGA</b>	Dirección de Gestión Ambiental
<b>ENCC</b>	Estrategia Nacional de Cambio Climático
<b>EPMAPA-SD</b>	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo
<b>ESPE</b>	Universidad de las Fuerzas Armadas
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>GAD</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado
<b>GADP</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
<b>GEI</b>	Gases Efecto Invernadero
<b>INAMHI</b>	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
<b>INECC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>IPCC</b>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
<b>MAE</b>	Ministerio de Ambiente del Ecuador
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>NAMA</b>	Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada (siglas en inglés)
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>NDC</b>	Contribuciones Nacionales Determinadas
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>PDOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
<b>PEA</b>	Población Económica Activa (PEA)
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SCC</b>	Subsecretaría de Cambio Climático
<b>SDT</b>	Santo Domingo de los Tsáchilas
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador / Actualmente: Secretaría Técnica Planifica Ecuador – Ecuador
<b>TCN</b>	Tercera Comunicación Nacional
<b>UNIANDES</b>	Universidad Regional Autónoma de los Andes
<b>UTC</b>	Universidad Técnica Equinoccial
<b>VAB</b>	Valor Agregado Bruto

## Lista de referencias

- Acción LAC. 2016. “Acción por el clima”. <https://actionlac.net/sobre-actionlac/>. Consultado: octubre 2019.
- Adapt Chile. 2017. *Gobernanza Climática y Respuestas Locales al Cambio Climático: Comparación de Estudios de Caso para Ciudades de la Alianza del Pacífico*. Patrocinado por Konrad-Adenauer-Stiftung.E.V. Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina. Chile: Adapt Chile.
- 2018. “La Gobernanza Multi-nivel y Acciones Climáticas”. Mapeo Institucional para el caso de Chile. Recuperado: septiembre 2019.  
[http://ledsgp.org/wpcontent/uploads/2018/07/EAC\\_MLG\\_LEDS\\_2018VF.pdf](http://ledsgp.org/wpcontent/uploads/2018/07/EAC_MLG_LEDS_2018VF.pdf).
- Casa, M. 2017. *La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2015. *La Economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y Desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago: CEPAL.
- 2016. *Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático. Estudios del cambio climático en América Latina*. Santiago: CEPAL.
  - 2018. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. ILPES. Santiago. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf)
- CNE, Consejo Nacional Electoral. 2019. “Autoridades locales electas de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas”. Nota de prensa revisado el 21-08-2019. Quito: CNE.  
<http://delegaciones.cne.gob.ec/publicaciones/entry/cne-entrega-credenciales-a-las-autoridades-electas-de-santo-domingo-de-los-tsachilas>.
- CONGOPE, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. 2018. *Análisis de las Amenazas Climáticas Actuales y Futuras en el Ecuador*. Quito, Ecuador.
- 2018. *Guía para la elaboración de estrategias provinciales de cambio climático*. Versión preliminar. Quito, Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Prólogo de Joan Subirats. Barcelona: Anthropos Editorial Quito: FLACSO.
- GADP, Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. 2017. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2030*. Ecuador.
- 2019. “Acta de la Mesa Ambiental Provincial Ciudadana”. *Documentos técnicos*. Dirección de Gestión Ambiental. No publicado. Santo Domingo de los Tsáchilas.

- Guillen, A., K. Sáenz, M.H., Badii y J. Castillo. 2009. “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. ISSN 1870-557X”. marzo 2009.  
<https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/guillc3a9n-sc3a1enz-badii-y-castillo-origen-espacio-y-niveles-de-participac3b3n-ciudadana.pdf>.
- Herrán, C. 2012. “Marco Institucional para el desarrollo sostenible: El mayor desafío en la cumbre Ríos + 20”. *México. Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES*. <http://www.fes-energiayclima.org/>.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. 2018. *Proyección poblacional*. Encuesta de población y vivienda del Ecuador 2010. Quito: INEC.
- IPCC, 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 [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- 2014. *Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Ginebra, Suiza.
  - 2014. *Quito reporte de Evaluación del IPCC, resumen ejecutivo*. CDKN.
- Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto. 2012. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México.
- MAE, Ministerio de Ambiente del Ecuador. 2012. *Estrategia Nacional de Cambio Climático, ENCC del Ecuador 2012-2025*. Quito: MAE.
- 2017. *Tercera Comunicación Nacional del Ecuador sobre Cambio Climático a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Quito, MAE.
  - 2017. *Código Orgánico del Ambiente, COA*. Quito: MAE.
  - 2019. *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, COA*. Quito: MAE.
  - 2019. *Herramientas para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito, MAE.
  - 2019. *Primera Contribución Determinada a nivel Nacional para el Acuerdo de París bajo La Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático*. Quito: MAE.



- Marenjo, M. y. (2014). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Una revisión general*. Santiago de Chile.
- Mejía, María Angélica. 2016. *Naturaleza Urbana*. Quito, Ecuador.
- Moraga, P. 2016. *Gobernanza del Cambio climático Chile*.
- Novillo, N, et al. 2018. *Aproximaciones al estudio de la relación entre ciudades y cambio climático*. Proyecto “Construyendo liderazgo en ciudades de América Latina y el Caribe frente al cambio climático”. Quito: FLACSO Ecuador.
- OMM, Organización Meteorológica Mundial. 2011. *El clima y tú*. Ginebra, Suiza.
- PNUD. 2019. Objetivo 13: “Acción por el clima”.  
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html>. Consultado: septiembre 2019.
- 2019. *Programa de fortalecimiento de capacidades en formulación de propuestas para acceder a financiamiento climático*. Módulo 1. Ciencia del cambio climático y Gobernanza Internacional. Ecuador: PNUD\_MAE.
- Prats, Joan, et al. 2006. *A los príncipes republicanos: Gobernabilidad y Desarrollo desde el republicanismo cívico*. Colección Gobernabilidad y Desarrollo. Primera edición. Barcelona IIG. Plural Editores Bolivia.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional.
- 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD*. Quito.
- Riestra, Lucas. 2018. “Las Dimensiones del Desarrollo Sostenible como Paradigma para la Construcción de las Políticas Públicas en Venezuela”. *Revista Tekhné 21: 1*. ISSN:1316-3930. <https://www.revistaecosistemas.net/ecosistemas/article/download>.
- Rodríguez, S. 2003. *Manual de incidencia política*. Participa Perú.
- Romero Lankao, Patricia. 2018. “Cambio Climático y Ciudades”, Encuentro Internacional Aproximaciones a los estudios urbanos y cambio climático con enfoque de género Video entrevista 2:26. Publicado el 04-10-2018. Quito: FLACSO Ecuador.  
<https://www.youtube.com/watch?v=GKWlr6DBLn0&feature=youtu.be>.
- Santelices y Rojas. 2016. “Climate Change in Latin America: Inequality, Conflict, and Social; ovements of Adaptation”. *Latin American Perspectives* 43. July 2016: 4-11.
- Santillán, P. 2019. *Mapeo de actores*. Versión preliminar. Documento técnico no publicado. CONGOPE y FINCEC. Proyecto “Acción Climática Provincial”. Quito.

- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2011. “Guía de participación ciudadana en la planificación de los GAD”. Quito. Retrieved from <http://www.eloro.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/participacion-ciudadana-planificacion-GAD.pdf>.
- 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Quito: SENPLADES.
  - 2011. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. 2019. “*Guía para la formulación –actualización de los PDOT*”. Primera Edición. Quito, Ecuador.
- 2019. “Herramientas para la integración de criterios de cambio climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Sverker C. Jagers y Johannes Stripple. 2003. “Gobernanza Climática más allá del estado. Gobierno Global”. Art. revista Vol. 9, núm. 3. Brill.  
[https://www.jstor.org/stable/27800489?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/27800489?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Tobar Freire, A. 2015. *La incidencia de actores no estatales en el diseño de la política pública local de participación ciudadana de la provincia de Tungurahua*. Tesis período 2000-2014. FLACSO Ecuador.
- Wilkinson, Onwuegbuzie, A, Dicking, W y Leech, N. 2004. 2011. *Un marco cualitativo ara la recolección de análisis de datos en la investigación basada en grupos focales*. Paradigmas: ISSN: 1909-4302.
- Ortíz, C. 2008. “La participación, un desafío para la democracia: Nuestra Constitución: Nuestro Futuro. Entre voces”. *Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. Número 15*. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-461.html>
- CDKN, Alianza Clima y Desarrollo. 2019, “¿La arquitectura financiera climática internacional responde a las necesidades de los países en desarrollo?”. *Artículo de opinión*. [https://cdkn.org/2019/07/opinion-la-arquitectura-financiera-climatica-internacional-responde-a-las-necesidades-de-los-paises-en-desarrollo/?loclang=es\\_es](https://cdkn.org/2019/07/opinion-la-arquitectura-financiera-climatica-internacional-responde-a-las-necesidades-de-los-paises-en-desarrollo/?loclang=es_es)