





# Estado & comunidades

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 16, volumen 1, enero-junio de 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 16, volume 1, January-June 2023

Quito-Ecuador



Dirección  
Editorial

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 16, volumen 1, enero-junio de 2023  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 16, volume 1, January-June 2023  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo  
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador  
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
<https://www.iaen.edu.ec/>  
[http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)  
Correo electrónico: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 16. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).— 1.ª ed. — Quito: IAEN, 2023.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 208 p.

Enero-junio de 2023

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 16, volume 1, January-June 2023

1. Cambios climáticos
  2. Cambios climáticos-Políticas-México
  3. Gobiernos Locales-Ecuador
  4. Gobernanza Climática-Ecuador (Sugerido)
  5. Gobernanza del clima (Sugerido)
  6. Cambio Climático-Loja Ecuador
  7. Políticas Públicas
  8. Bienestar Social
  9. Programa Barrio para Mejor Vivir-Cuenca Ecuador-2013-2017
  10. Desconcentración del Estado-Ecuador (Sugerido)
  11. Frente Nacional-Colombia-Planificación
  12. Libertad de Expresión-México-2000-2022
  13. Periodistas - México
  14. Políticas Climáticas - América Latina (Sugerido)
  15. Políticas Climáticas - Entrevistas
  16. Crisis Climática-Entrevista (Sugerido)
  17. Ecuador
  18. México
  19. Colombia
  20. América Latina.
- I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Eduardo Haro Ayerve

**Directora de *Estado & comunas*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunas*:** Javier Monroy Díaz

**Personas coordinadoras del Tema central:** Andrea Carrión y Paúl Cisneros

### **Equipo editorial asociado**

- Grace Jaramillo – The University of British Columbia – Canadá – grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego – Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador – jmgarcias@uees.edu.ec
- Palmira Ríos González – Universidad de Puerto Rico – Puerto Rico – palmira.rios@upr.edu

### **Comité asesor internacional**

- Almudena Cortés Maisonave – Universidad Complutense de Madrid – España – Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta – King’s College London – Reino Unido – Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams – The University Chicago – Estados Unidos – atomasi@uchicago.edu
- Beatriz Zepeda Rivera – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Guatemala – bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla – Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute – Alemania – claudia.Zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves – Universidad Externado de Colombia – Colombia – gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler – University of Kassel – Alemania – J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor – University California Channel Islands – Estados Unidos – jcs@csuci.edu
- Lucía Dammert – Universidad Católica de Chile – Chile – lucia.dammert@gmail.com
- Luis Terán – University of Fribourg – Suiza – luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas – Universidad de Aysén – Chile – mpatricia.baeza@uaysen.cl

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México

## ***Estado & comunes***

**E**l conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.





## Estado & comunes

N.º 16, volumen 1, enero-junio de 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Sumario

### Tema central

Presentación del Tema central ..... 15  
*Andrea Carrión y Paúl Cisneros*

Liderazgo y rezago subnacional en la política climática de México:  
análisis cualitativo comparado de sus instrumentos ..... 19  
*Jorge Adrián Guzmán Romero*

Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de  
los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador ..... 39  
*Wilson Lechón Sánchez*

Meta Global de Adaptación cuantificable y gobernanza climática en  
América Latina: propuesta de marco conceptual para su aplicación . 61  
*Carlos Nicolás Zambrano-Sánchez y Stephanie Ávalos Calderón*

Aplicaciones móviles como instrumento de comunicación urbana  
para el cambio climático en Loja, Ecuador ..... 81  
*Elsa Katerine Cuesta Palacios y Vanessa Karina Duque-Rengel*

### Coyuntura

Política pública y bienestar social: efectos del programa Barrio  
para Mejor Vivir en Cuenca-Ecuador, 2013-2017 ..... 103  
*Edwin Paúl Feijoo Criollo y Luis Heriberto Suin Guaraca*

Desconcentración del Estado central y configuración del poder en  
los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017 ..... 125  
*Andrea Madrid Tamayo*

Los planes de desarrollo durante el Frente Nacional en Colombia:  
la vía al Llano, 1958-1974 ..... 145  
*Ariel Charry Morales*

Mecanismos de protección frente a las agresiones a la libertad  
de expresión a periodistas en México, 2000-2022 ..... 161  
*María Neus Pons Carrera y Alexis Berg-Rodríguez*

Entrevistas

Las políticas climáticas en América Latina: avances y tareas pendientes	
Entrevista a Daniel Ryan .....	183
Por <i>Paúl Cisneros y Andrea Carrión</i>	
Crisis climática: de los compromisos a la acción	
Entrevista a Carola Mejía .....	191
Por <i>Andrea Carrión y Paúl Cisneros</i>	
Política editorial .....	201
Breve guía de estilo .....	205

## Estado & comunes

Issue 16, volume 1, January-June 2023

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Summary

### Main Topic

Main topic presentation ..... 15  
*Andrea Carrión and Paúl Cisneros*

Subnational leaders and laggards in Mexico's climate policy:  
a comparative qualitative analysis of its instruments ..... 19  
*Jorge Adrián Guzmán Romero*

Action on climate change: multilevel governance of subnational  
and local governments in Ecuador ..... 39  
*Wilson Lechón Sánchez*

Quantifiable Global Goal on Adaptation and Climate Governance in  
Latin America: an application conceptual framework proposal ..... 61  
*Carlos Nicolás Zambrano-Sánchez and Stephanie Ávalos Calderón*

Mobile apps as urban communication tools for climate change  
in Loja, Ecuador ..... 81  
*Elsa Katherine Cuesta Palacios and Vanessa Karina Duque-Rengel*

### Current situation

Public policy and social welfare: effects of the “Barrio para  
Mejor Vivir” program in Cuenca-Ecuador, 2013-2017 ..... 103  
*Edwin Paúl Feijoo Criollo and Luis Heriberto Suin Guaraca*

Deconcentration of the central state and configuration of power in  
the territories: institutional change in Ecuador, 2007-2017 ..... 125  
*Andrea Madrid Tamayo*

Development plans during Frente Nacional pact in Colombia:  
the highway to Llano, 1958-1974 ..... 145  
*Ariel Charry Morales*

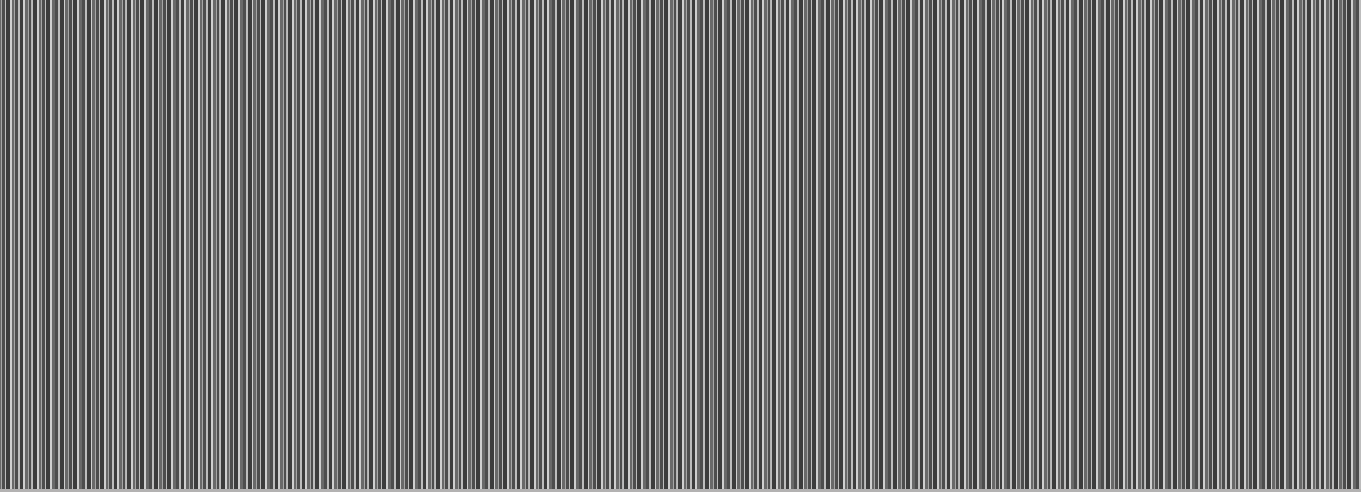
Protection mechanisms for journalists amidst threats  
on freedom of speech in Mexico, 2000-2022 ..... 161  
*María Neus Pons Carrera and Alexis Berg-Rodríguez*

Interview

Technologies and social policies in Latin America Interview with Daniel Ryan .....	183
By <i>Paúl Cisneros and Andrea Carrión</i>	
Climate crisis: from commitments to action Interview with Carola Mejía .....	191
By <i>Andrea Carrión and Paúl Cisneros</i>	
Editorial policy .....	201
Brief style guide .....	205



**Tema central**



# Cambio climático: políticas públicas y acción climática en América Latina

*Climate change: public policies and climate action in Latin America*

Andrea Carrión

Decana de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [andrea.carrion@iaen.edu.ec](mailto:andrea.carrion@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3817-3815>

Paúl Cisneros

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [paul.cisneros@iaen.edu.ec](mailto:paul.cisneros@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>

La adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 marca una fase del tratamiento público de los efectos de las actividades antrópicas sobre el sistema climático global (Bernauer, 2013). A partir de esta, se han adoptado acciones obligatorias y voluntarias para tratar la producción de las emisiones de gases de efecto invernadero y se ha expandido la discusión, desde el Protocolo de Kyoto centrado en la mitigación, para incluir la adaptación y sus esquemas de financiamiento, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades (Kuyper *et al.*, 2018). Estos fueron los temas centrales del texto del Acuerdo de París adoptado en 2015, cuyas reglas se siguieron discutiendo en el marco de la Conferencia de las Partes (COP) en Egipto en 2022.

Para 2021, 183 Partes habían presentado las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), con información sobre objetivos, políticas y medidas para reducir las emisiones y promover medidas de adaptación climática. En ese contexto, los países de América Latina han formulado sus Estrategias o Planes Nacionales de Cambio Climático con niveles de ambición e implementación heterogéneos (França, 2020), los cuales se han visto afectados por la pandemia y la crisis económica. A pesar de los avances en cuanto a la definición de la agenda

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio de 2023, pp. 15-18.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.295](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.295)



climática y la elección de los instrumentos para implementarla, el más reciente reporte del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático destaca la necesidad urgente de un aumento significativo en el nivel de ambición y superación de las NDC para cumplir con el objetivo global de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo del incremento de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales (IPCC, 2021).

En 2023, el Balance Global (GST, por sus siglas en inglés) buscará monitorear estos compromisos y evaluar el avance colectivo hacia el logro del Acuerdo de París y sus metas a largo plazo. El informe oficial y el informe independiente del GST intentarán gestionar la información de manera integral y facilitadora, considerando la mitigación, adaptación, medios de implementación y asistencia técnica, a la luz de la equidad y la mejor ciencia disponible (UNFCCC, 2016, decisión 19/CMA.1). El análisis de las políticas públicas y la acción climática es fundamental para informar el debate público con miras a mejorar el desempeño de los países de la región en cuanto al cumplimiento de sus compromisos.

El presente dossier se centra en el estudio de las políticas públicas y la acción pública relacionadas al cambio climático. Siguiendo a Thoenig (1997), diferenciamos entre políticas públicas y acción climática para marcar las tendencias a estudiar procesos políticos orientados a la solución de problemas, en los cuales adquieren diferente peso teórico y metodológico la esfera institucional del Estado y la sociedad, de forma respectiva. Este dossier incorpora reflexiones desde dos perspectivas complementarias con atención a las interacciones entre escalas, niveles y sectores (Adger, Arnell y Tompkins, 2005): por un lado, el liderazgo de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de instrumentos para la gobernanza multinivel del cambio climático; por otro, la necesidad de generar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los compromisos climáticos.

En el artículo “Liderazgo y rezago subnacional en la política climática de México: análisis cualitativo comparado de sus instrumentos”, Jorge Adrián Guzmán Romero reconoce la complejidad de las respuestas institucionales frente al cambio climático y analiza los tipos y estilos de gobernanza de multinivel. Dada la legislación nacional y la asimetría de poder entre los Estados, prevalecen las discrepancias y desequilibrios de los instrumentos de acción climática en un sistema federativo como el mexicano. A partir de un análisis cualitativo comparado de conjuntos nítidos, el autor muestra una notoria heterogeneidad entre entidades federativas caracterizada por un *collage* de descoordinación y desvinculación entre actores, instituciones y organizaciones. Existe una brecha entre entidades exitosas que cuentan con instrumentos comunicacionales, organizacionales, y procedimentales, frente a aquellas entidades con bajo desempeño, sin embargo, los estándares existentes para considerar a una entidad como exitosa son muy bajos. Se concluye que “la estricta distribución competencial es insuficiente para la acción climática, pues es necesaria la colaboración, coordinación y cooperación entre los distintos niveles y sectores del Gobierno”.



En el artículo “Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador”, Wilson Lechón Sánchez utiliza la noción de gobernanza multinivel para reflexionar sobre los avances para articular el nivel nacional y los niveles subnacional y local en la gestión de las políticas climáticas en Ecuador. El autor expone las amenazas climáticas priorizadas en la escala provincial para luego reflexionar sobre las competencias por niveles de gobierno. Señala que existe una falta de espacios institucionalizados de coordinación, así como incongruencia en la selección de los instrumentos para encaminar acciones para la adaptación y mitigación. Si bien se ha descentralizado la competencia de gestión ambiental, no existen los recursos económicos ni la capacidad técnica o administrativa en esta materia. Las políticas sectoriales nacionales no reconocen los avances de los gobiernos locales en materia de cambio climático. De los diálogos de las agendas de cambio climático y realidades territoriales similares se han generado relaciones de cooperación vertical y horizontal, como la agrupación de gobiernos locales en consorcios o mancomunidades, así como el desarrollo de direcciones especializadas en cambio climático.

En el artículo “Meta Global de Adaptación cuantificable y gobernanza climática en América Latina: propuesta conceptual para su aplicación”, Carlos Nicolás Zambrano-Sánchez y Stephanie Ávalos Calderón denotan el desafío metodológico para calcular el riesgo climático, así como la importancia de generar una línea base con baja incertidumbre. Sin embargo, la información y datos relativos a la adaptación son limitados, en particular en los países en desarrollo. Por tanto, si bien la métrica de adaptación debe ser medible, agregable y determinada en función de las capacidades nacionales, esta no debería ser utilizada para realizar comparaciones entre países. De otra parte, el contar con una métrica de adaptación al cambio climático permitiría generar estrategias de cooperación y financiamiento climático acorde a la arquitectura institucional internacional y las agendas nacionales.

El artículo “Aplicaciones móviles como instrumento de comunicación urbana para el cambio climático en Loja, Ecuador”, de Elsa Katherine Cuesta Palacios y Vanessa Karina Duque Rengel, aporta con una perspectiva de innovación tecnológica en el diseño e implementación de estrategias de cambio climático. El texto plantea un diagnóstico de los aplicativos móviles con mayor aceptabilidad que ayudan en el fortalecimiento de las estrategias de cambio climático y a los procesos de comunicación urbana. Se concluye que los aplicativos móviles se deben adecuar al contexto local, como herramientas que propician la participación activa de los actores estratégicos.

Daniel Ryan, profesor del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Argentina, reflexiona sobre los avances y tareas pendientes de las políticas climáticas en América Latina. Enfatiza que desde 2015 existe mayor diversidad y densidad de la red de actores que participan de coaliciones favorables a la acción climática, así como una “climatización” de la agenda ambiental. La entrevista cubre las relaciones entre la emergencia de la agenda climática global y sus repercusiones

en América Latina, los avances en la producción y uso de conocimiento técnico científico en la toma de decisiones, así como las iniciativas impulsadas en varios niveles de gobierno, sectores y grupos de la sociedad. Por último, plantea temas de investigación de interés para jóvenes investigadores.

Para cerrar, Carola Mejía, consultora para la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social, resalta la urgencia de la crisis climática, así como la importancia de llevar los compromisos a la acción. Sin embargo, durante la pandemia se dejó de priorizar la política climática y se perdió fuerza en la actualización de los compromisos climáticos, de ahí que la acción por el clima requiere alta voluntad política y el compromiso de diversos sectores. Por tanto, la sociedad civil cumple un rol fundamental al movilizar recursos, brindar información pública y promover la participación social para la toma de decisiones basadas en evidencias.

### Referencias bibliográficas:

- Adger, W., Arnell, N., & Tompkins, E. (2005). Adapting to climate change: perspectives across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), pp. 75-76. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.03.001>
- Bernauer, T. (2013). Climate Change Politics. *Political Science*, 16(1), pp. 421-448. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-062011-154926>
- França, G., Freire, D., & Mignozzetti, U. (2020). *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*. Regional Programme Energy Security and Climate Change in Latin America.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2021). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (Eds.)]. Cambridge University Press.
- Kuyper, J., Schroeder, H., & Linnér, B.-O. (2018). The UNFCCC. *Annual Reviews of Environment and Resources*, 43(15.1), pp. 15-26.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1.º semestre, pp. 19-37.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2016). *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 20 November to 13 December 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/3tRo7of>

# Liderazgo y rezago subnacional en la política climática de México: análisis cualitativo comparado de sus instrumentos

*Subnational leaders and laggards in Mexico's climate policy: a comparative qualitative analysis of its instruments*

Jorge Adrián Guzmán Romero

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México

Correo electrónico: [jguzman@politicas.unam.mx](mailto:jguzman@politicas.unam.mx)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0431-9484>

Recibido: 1-mayo-2022. Aceptado: 21-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.

## Resumen

Este artículo examina los factores que colocan a las entidades federativas de México en posiciones de liderazgo o rezago con respecto a la Ley General de Cambio Climático. Con ese fin, la investigación revisa los instrumentos estatales de la política climática y realiza un análisis cualitativo comparado. Dentro del contexto de la gobernanza multinivel y del federalismo mexicano existe una brecha entre aquellas entidades exitosas que cuentan con instrumentos comunicacionales, organizacionales y procedimentales que buscan contribuir a controlar los efectos del cambio climático, frente a aquellas que tienen dificultades y bajo desempeño. La capacidad de un Estado para asumir un rol efectivo en la política climática depende de la colaboración y coordinación entre las instituciones, así como, en la asignación de las responsabilidades políticas.

**Palabras clave:** Ley General de Cambio Climático, análisis cualitativo comparado, política climática subnacional, gobernanza multinivel, colaboración interinstitucional.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio 2023, pp. 19-37.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.286](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.286)



## Abstract

This article examines the factors that positions federal units in Mexico whether in leader or lagger situations in relation to the General Law of Climate Change. With that end, this research reviews state instruments concerning climate policy and carries out a comparative qualitative analysis. Within the context of multilevel governance and Mexican federalism there is a gap between successful units that have communicational, organisational, and procedural tools that contribute to fight climate change effects and those that face difficulties and low performance. The State's capacity to take an effective role in climate policy depends on the kind of collaboration and cooperation among institutions and the delegation of political responsibilities.

**Keywords:** Mexican Law on Climate Change, Qualitative Comparative Analysis, subnational climate policy, multi-level governance, inter-institutional collaboration.

## 1. Introducción

**D**urante la última década, México ha sido uno de los países que mayores esfuerzos ha hecho por combatir el cambio climático. Se ha posicionado como un líder y su modelo de política climática sirve de ejemplo para el resto de América Latina (Averchenkova y Guzmán, 2018). Esto ocurre luego de la celebración en 2010, en Cancún, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Sosa-Núñez, 2021) que permitió retomar las negociaciones multilaterales luego del fracaso de Copenhague de 2009, la promulgación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) de 2012 y la publicación de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) en el marco del Acuerdo de París de 2016 (Villamizar, 2016). Pese a esta imagen proyectada hacia el exterior y en apariencia positiva, hay notables deficiencias en el cumplimiento de las NDC e implementación de la LGCC, en particular, porque las estructuras institucionales no han ejercido a plenitud sus responsabilidades ni han perseguido las acciones contenidas en los instrumentos normativos y de planeación (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC], 2018; Solorio, 2021a).

La LGCC se trató de la primera legislación en su tipo en de los países en desarrollo, ya que establece los principios de transversalidad sectorial<sup>1</sup> e integralidad entre distintos ámbitos de gobierno. Esta última es entendida como “federalismo climático” y se materializa en la concurrencia de facultades para el diseño y ejecución de políticas climáticas de federación, entidades federativas y municipios (Domínguez, 2010; Carrillo y Solorio, 2021). La literatura refiere que, en un contexto de gobernanza multinivel conformado por departamentos y niveles de

1 De acuerdo con Domínguez (2010), la noción de transversalidad se entiende como un proceso que se realiza por medio del concurso de distintas dependencias del Gobierno bajo un objetivo en común y un esquema organizacional descentralizado, en respuesta a un problema público que solo puede tratarse de manera efectiva y eficiente por más de un sector de la Administración pública.

gobierno (propio de un sistema federal en el que la autoridad subnacional cuenta con mayor margen de actuación), este hecho puede generar dos escenarios contrapuestos: esfuerzos innovadores descentralizados u obstaculización en la implementación (Solorio y Miranda, 2019).

Estudios recientes, que centran su análisis en el ámbito nacional y omiten el acontecer subnacional, manifiestan que uno de los principales desafíos para la implementación de la ley en cuestión consiste en la limitada integración de los distintos niveles de gobierno (Solorio, Carrillo y Guzmán, 2020). Pero, además, hay entidades federativas que presentan más avances que otras, situación que termina por situarlas en posiciones de liderazgo o de rezago y que dificulta la articulación y efectividad de la política climática en su conjunto (Mejía y Rebolledo, 2016; López y Laguna, 2020).

Con el objetivo de comprender cómo ha funcionado la política climática subnacional en México en los últimos diez años (2012-2022), el presente artículo plantea y discute los factores que ponen a las entidades federativas en posiciones de liderazgo o de rezago climático bajo la dinámica del líder/rezago, la gobernanza multinivel y la integración de políticas climáticas (IPC). Se argumenta que la brecha entre aquellas entidades federativas que tienen un avance en los instrumentos comunicacionales, organizacionales y procedimentales de la política climática y aquellos que aún tienen dificultades para concretar tales acciones es lo que incide en la escasa efectividad de la LGCC y la ausencia de integración nacional. Los resultados apuntan a que existen cuatro condiciones para lograr que una entidad federativa pueda ser considerada líder climático, es decir, cuatro formas de garantizar el liderazgo climático.

## 1.1 Metodología

Los datos de esta investigación fueron obtenidos en tres etapas: en la primera, se realizó un análisis de los contenidos del marco jurídico nacional y subnacional, en concreto, de la LGCC y las leyes estatales de cambio climático. En ambas, con base en la literatura de IPC, se localizaron y clasificaron los tres tipos de instrumentos con los que deberían contar las entidades federativas para la puesta en marcha de la política climática. En la segunda etapa fueron revisados los portales digitales del Poder Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas, así como el portal “México ante el cambio climático”<sup>2</sup> del INECC, para acreditar que los instrumentos establecidos en la LGCC y las leyes climáticas estatales estén operando. Los resultados del escrutinio se colocaron en una matriz de datos que será presentada más adelante.

Por último, en la tercera etapa, a fin de evaluar los factores que buscan identificar las condiciones suficientes y aislar los estudios de casos individuales (Ragin, 2014; Schneider y Wagemann, 2012), se realizó un análisis cualitativo comparado de conjuntos nítidos (QCA). El QCA permite examinar cómo ciertas condiciones

---

2 Disponible en <https://cambioclimatico.gob.mx/> (consultado el 29 de agosto de 2022).

o sus combinaciones se encuentran relacionadas con un resultado de interés y qué vías existen para conseguirlo (Ragin, 2014). Aunque ha sido utilizado para explicar las variaciones de la política de cambio climático entre países (Tobin, 2017; Baulenas y Sotirov, 2020), no se halló ningún otro documento académico publicado que emplee esta metodología para comparar el desempeño climático subnacional en México.

El objetivo es evaluar los instrumentos de la IPC combinados que puedan explicar el liderazgo y el rezago climático de las entidades federativas de México. El primer paso consiste en el proceso de calibración de los datos: los instrumentos presentes recibieron una calificación de 1 y un 0 en los instrumentos ausentes. El resultado de interés, es decir, el liderazgo climático, se basa en la evaluación realizada por Guzmán (2021). Recibirán 1 punto aquellas entidades clasificadas como líderes y 0 las rezagadas. El segundo paso es generar una tabla de verdad basada en la matriz de datos en la cual están ordenadas las entidades federativas en función de la configuración de condiciones explicativas que presentan cada una. En línea con Medina *et al.* (2017) todas las configuraciones con índice de consistencia mayor a 0,8 fueron consideradas como positivas. En contraste, fueron asumidas como negativas aquellas con consistencia menor a 0,8. El tercer y último paso, previo al análisis de los resultados, consiste en utilizar el programa fsQCA<sup>3</sup> para obtener la solución del QCA tras determinar las combinaciones de factores que tienen mayor capacidad explicativa o que abarcan la mayoría de los casos.

## 2. Discusión teórica y conceptual

### 2.1. Líderes y rezagados en la política climática

Las diferencias en el desarrollo y la rigurosidad de las políticas públicas son un asunto recurrente en los estudios de política ambiental y, desde hace poco, de la política climática. La literatura suele centrar su mirada en las consecuencias climáticas a partir de la dinámica de líder/rezagado. Este debate ocupó un sitio destacado en los programas académicos durante la década de 1970 y fue un importante promotor de la investigación comparativa climática (Knill, Heichel & Arndt, 2012). Entre los principales criterios para abordar la dinámica de líderes/rezagados se encuentra la cantidad de políticas e instrumentos ambientales adoptados, el momento de su adopción, la rigurosidad de sus marcos jurídicos (lo que incluye su evolución en el tiempo) y la consecución de mejoras en la calidad ambiental (reducción de la contaminación o consumo de recursos) (*Ibid.*). Cabe mencionar que, en ningún caso, se trata de evaluar logros absolutos, sino, más bien, de realizar una distinción comparativa acerca de las modificaciones en su desempeño y

3 Es el *software* más común para los análisis configuracionales, el cual permite ejecutar análisis de conjuntos, datos nítidos y difusos, así como aplicar la buena parte de los parámetros de ajuste y realizar los análisis de necesidad y suficiencia de las condiciones individuales y las configuraciones (Medina *et al.*, 2017). Asimismo, permite producir gráficas XY, histogramas y diagramas de barras, además de facilitar el análisis de subconjuntos/superconjuntos, calibrar condiciones difusas y conseguir las soluciones finales con índices de consistencia y cobertura de los modelos, las configuraciones y de los casos (Castillo y Álamos-Concha, 2017).

pretensiones, pues el principal fundamento analítico se basa en las consecuencias que surgen de la dinámica.

Un líder climático se define como una jurisdicción política que, en comparación con otra, adopta y persigue –en un momento determinado– un enfoque de política climática más estricto. Se convierte, con o sin intención, en un modelo de emulación o con el que las jurisdicciones se sienten presionadas para replicarle (*Ibid.*). Los líderes son actuales o potenciales depositarios de poder, pero no todos los poseedores de poder ejercen liderazgo. En contraste, los rezagados no tienen ambiciones internas ni externas, no exhiben liderazgo, aunque pueden ser considerados como potenciales seguidores e importantes destinatarios de las acciones de los líderes (Lieberink y Wurzel, 2017).

Asimismo, existen diversos tipos y estilos de liderazgo. Liefferink y Wurzel (2017) distinguen, por una parte, cuatro tipos: estructural, emprendedor, cognitivo y ejemplar. Por otra parte, Wurzel, Liefferink y Connelly (2016) observan dos estilos de liderazgo: el rutinario/transaccional y el heroico/transformacional. En todo caso, los estudios sobre líderes y rezagados se orientaron, casi en exclusiva, a comparar a los Estados en función de sus políticas climáticas nacionales (*Ibid.*; Tobin, 2017). Empero, el freno al impulso de las políticas climáticas luego de la recesión económica global que siguió a la crisis financiera de 2008 y el paso a formas menos jerárquicas de gobernanza en los que otros actores desempeñan un papel central en las acciones de cambio climático (Wurzel *et al.*, 2016), abrió el abanico de posibilidades para analizar la dinámica en otros actores como las entidades subnacionales y las no estatales, aunque, incluso, en Europa la atención a estas llegó en alguna manera tarde (Wurzel, Liefferink & Torney, 2019; Monroy y Cortés, 2021).

Explicar las variaciones en el desempeño es un reto. Según Tobin (2017), es casi inútil encontrar un pequeño conjunto de factores que configuren la política climática. Sin embargo, al tratar de hacerlo, es posible identificar ciertos patrones generales que explican los resultados de las jurisdicciones políticas y encontrar casos específicos de interés para un análisis más profundo. En una reciente publicación se argumenta que los instrumentos para la IPC pueden constituir variables explicativas en relación con la coordinación de los esfuerzos políticos de los otros niveles y sectores (Solorio, 2021a) y, en consecuencia, mejorar la implementación de las políticas de cambio climático (Candel y Biesbroek, 2016; Schout y Jordan, 2008).

## 2.2. Gobernanza multinivel e IPC

El cambio climático es un problema político “perverso”, difícil de gobernar, según Jordan *et al.* (2018). Se distingue de otros problemas porque involucra a múltiples actores, tiene un enfoque social y políticamente complejo, intratable, conflictivo, abierto, imprevisible y se resiste a una solución acordada (Alford y Head, 2017; Peters, 2017). Requiere de mecanismos para la colaboración y coordinación entre actores como condición necesaria para poner en marcha políticas climáticas.

Es una cuestión transversal que supera los “silos” de políticas y desborda el modelo clásico de fragmentación funcional de la Administración pública basado en los recuadros ministeriales y niveles competenciales (Peters, 1998 citado en Carrillo y Solorio, 2021; Schout y Jordan, 2008).

El debate sobre la manera más adecuada de gobernar esta política climática, a decir de Bäckstrand y Lövbrand (2015), ha derivado en una plétora de estudios en los últimos veinte años acerca de la “gobernanza climática”. En la basta bibliografía se pueden hallar aportes acerca de las formas estructurales y normativas que involucran a una diversidad de actores y actividades públicas, privadas e híbridas en múltiples niveles jurisdiccionales, administrativos y políticos, aunque existe cierto consenso en torno a que una adecuada acción climática nacional, originada como parte de un acuerdo internacional, es la respuesta ideal al cambio climático (Cfr. Umbers y Moss, 2021). La política de cambio climático impregna a todos los niveles gubernamentales y requiere de la participación de una amplia diversidad de actores y, con ello, procurar el paso a la reorganización de estructuras y procedimientos organizativos capaces de reconectar al gobierno (Jordan y Lenschow, 2008; Solorio y Miranda, 2019).

El enfoque multinivel de la gobernanza climática busca conferir la responsabilidad política al agente o nivel gubernamental más apto para atender y cumplir los objetivos y metas climáticas (Wurzel *et al.*, 2019), y así, atenuar las contradicciones entre las políticas que pueden intervenir (Mickwitz *et al.*, 2009). En la práctica, todos los niveles de la jerarquía estatal deben ser considerados para la realización de políticas climáticas, las cuales son diseñadas en función de las capacidades de los diferentes órdenes de gobierno (Guzmán, 2019). Así, se abre la puerta para que la multiplicidad de instituciones del Estado tome parte en el proceso de confección y ejecución de las acciones políticas con base en las particularidades concretas.

La idea de la gobernanza multinivel se ha utilizado, de manera especial, en la Unión Europea, debido a la “europeización” de las políticas ambientales y climáticas, es decir, a la adopción de medidas comunes en la que se encuentran involucradas las instituciones comunitarias y los Estados miembros (Wurzel *et al.*, 2016; 2019). Hace énfasis en los arreglos organizacionales e institucionales, sobre lo cual desde hace poco tiempo cobró notoriedad la IPC como concepto para dejar atrás la tendencia hacia la desagregación, especialización y descentralización de la burocracia gubernamental (Jacob y Volkery, 2003; Peters, 1998 citado en Carrillo y Solorio, 2021). La IPC parte de la premisa de incorporar la dimensión climática en los procesos de toma de decisiones de todos los sectores y niveles (Solorio y Miranda, 2019). Una parte de la investigación se ha volcado en el examen de estructuras organizativas y preceptos procedimentales que, mediante la priorización de los objetivos de adaptación y mitigación al cambio climático, adoptan prácticas político-administrativas de manera transversal y multinivel (Adelle y Russel, 2013).

Existe una amplia diversidad de propuestas y un debate abierto sobre la “caja de herramientas” de la IPC (Jacob y Volkery, 2003, 2004; Jordan y Schout, 2006;



Jacob *et al.*, 2018). El presente documento hará uso de la clasificación institucionalista propuesta de Jacob, Volkery y Lenschow (2018), en virtud de su carácter comprensivo, nivel de agregación y por ser la que más lejos ha llegado en la explicación sobre las distintas lógicas de intervención para implementar la IPC (Solorio y Miranda, 2019). Para esto existen tres tipos de instrumentos: comunicacionales, organizacionales y procedimentales (Jacob *et al.*, 2008; Carrillo y Solorio, 2021; Jordan y Lenschow, 2010; Carmona, 2021; Guzmán, 2021).

Los instrumentos comunicacionales se suman al marco institucional y se refieren a la incorporación de disposiciones climáticas en la Constitución, planes o estrategias, la elaboración de estrategias de desarrollo sustentable, obligaciones para desarrollar programas sectoriales de cambio climático e informes de evaluación del desempeño (Solorio y Miranda, 2019; Jacob *et al.*, 2008; Carmona, 2021). Los instrumentos organizacionales hacen referencia a las reformas en la configuración organizativa de los actores implicados en el cambio climático dentro de las instituciones. Ejemplos recurrentes son la fusión de departamentos o unidades administrativas, creación de grupos de trabajo interdepartamentales, equipos de coordinación interinstitucional de alto nivel (gabinetes verdes), reuniones permanentes de alto nivel (comités) y la instauración de unidades climáticas dentro de los departamentos responsables de monitorear el desarrollo de la IPC (Carrillo y Solorio, 2021; Guzmán, 2021).

Por último, se encuentran los instrumentos procedimentales, que son aquellos vinculados con la producción de cambios de actuación en la toma de decisiones políticas y administrativas (Jordan y Lenschow, 2010), entre los que se encuentran los presupuestos verdes, las evaluaciones ambientales estratégicas y de impacto ambiental, la incorporación de aspectos medioambientales y climáticos en las evaluaciones de políticas y la ampliación de facultades al sector responsable como el veto o la consulta (Solorio y Miranda, 2019). Conforme a lo expuesto, y a partir de la comparación entre los instrumentos para la IPC con los que cuenta cada una de las entidades federativas por medio del método QCA, se busca identificar las combinaciones de factores que ponen a las entidades federativas en posiciones de liderazgo y rezago climático, así como identificar el tipo y estilo de liderazgo que ejerce la federación sobre las entidades federativas.

### **2.3. Federalismo climático**

La literatura establece que un factor determinante en la implementación de la política de cambio climático es la situación del sistema federal (Solorio, 2021a). Si bien, los objetivos generales de la política climática suelen negociarse a escala internacional, son los Gobiernos nacionales, subnacionales y locales los encargados del diseño específico para cada contexto y los responsables de su aplicación (Happaerts, Schunz & Bruyninckx, 2012). Hasta ahora, el discurso dominante sobre el cambio climático ha limitado la observación de la política climática en términos globales, pasando por alto que la dinámica y los resultados observables en el régimen internacional climático de las Naciones Unidas es producto de

un sinnúmero de procesos políticos que atraviesan otras escalas de gobernanza (Selin y VanDeveer, 2012).

Harrison y Sundstrom (2010, citado en Brown, 2012) sostienen que los estudios acerca del federalismo permiten entender que la autoridad interna de los Estados suele estar dividida y solapada, a diferencia de la teoría de las relaciones internacionales que supone que la autoridad está unificada. En los sistemas federales, la autoridad para la elaboración de políticas está dispersa entre los distintos niveles de gobierno, de forma concreta, pretenden fragmentar las competencias y jurisdicciones (Valenzuela, 2014). Sin embargo, a decir de Selin y VanDeveer (2012), las federaciones –como la gobernanza en sí misma– son dinámicas a lo largo del tiempo que suman nuevas áreas de la política como el caso del cambio climático. Algunas reglas de la división de autoridad y responsabilidad política cambian: algunos tienden a la centralización mientras que otras pueden ir en sentido inverso hacia la descentralización.

El cambio climático tiene, quizá, como ningún otro asunto, un carácter local (Umbers y Moss, 2021). Este puede ilustrarse en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) pues, aunque se trata de un fenómeno global, son atribuidos a un Estado pese a ser producidos de forma diferenciada entre las circunscripciones subnacionales e, incluso, al interior de ellas. En los sistemas federales, los instrumentos de política climática están divididos y compartidos para permitir la coexistencia de la diversidad local y regional con lo nacional o, en el caso de la Unión Europea, supranacional (Selin y VanDeveer, 2012).

De acuerdo con Brown (2012), en la política actual sobre el cambio climático, cada Estado se enfrenta a diferentes valores de la cultura política de sus uniones, a marcadas diferencias regionales en relación con la localización de las emisiones de GEI y el efecto de su mitigación y a una compleja coordinación intergubernamental para determinar y aplicar la política. Es por esto que la literatura es contradictoria respecto a la capacidad política de Estados y provincias pues, por un lado, es escéptica debido a los costos de un mosaico de políticas climáticas subnacionales y se teme que, con tal de promover las inversiones, fijen los impuestos o las normas al mínimo común denominador (Happaerts *et al.*, 2012; Harrison, 2013). Por otro lado, es alentadora porque las circunscripciones subnacionales pueden convertirse en laboratorios de experimentación política en los que la diversidad impulsa tanto la innovación como la difusión interprovincial (Harrison, 2013; Jørgensen, Jogesh & Mishra, 2015).

El caso de México se distingue de sus pares estadounidenses (véase Selin y VanDeveer, 2012; Brown, 2012). El fracaso en la implementación de la política climática nacional se atañe, según Solorio (2021a), entre otras cuestiones, por su sistema federal débil que se caracteriza por arreglos institucionales autoritarios, ausencia de profesionalización de la burocracia y excesiva centralización. Valenzuela (2014) sostuvo que, en todo sistema multipartidista, la novedosa experiencia en negociación interpartidista y el extraordinario poder de los gobernadores, han mermado la capacidad del Gobierno federal para ampliar la agenda

climática. El resultado, coinciden Valenzuela (2014) y Solorio (2021a), son las iniciativas desplegadas por todas las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno que tienen pocos vínculos sustanciales entre sí.

### 3. Datos encontrados

#### 3.1. Instrumentos subnacionales para la IPC en las entidades federativas

La LGCC mandata que las entidades federativas, pese a ser autónomas en su régimen interno, deben formular, conducir y evaluar su propia política climática en línea con la política nacional (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2012; López y Laguna, 2020). De modo que, a cada entidad le corresponde erigir sus propios instrumentos para poner en marcha las directrices nacionales de política climática en el ámbito de sus competencias, convirtiendo a la LGCC en un marco óptimo por emular (Guzmán, 2021). Las entidades federativas, entonces, deberán replicar los instrumentos de la IPC establecidos en la LGCC. La clasificación institucional de los instrumentos y sus niveles se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Instrumentos de la IPC a nivel nacional y subnacional

Instrumentos	Nivel nacional	Nivel subnacional
Comunicacionales	Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC)	Estrategia Estatal de Cambio Climático (ECC)
	Programa Especial de Cambio Climático (PECC)	Programa Estatal de Cambio Climático (PCC)
Organizacionales	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)	Comisión Estatal Intersecretarial de Cambio Climático (CEICC)
	Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)	Sistema Estatal de Cambio Climático (SIECC)
Procedimentales	Fondo de Cambio Climático (FCC)	Fondo Estatal de Cambio Climático (FECC)
	Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático (ENCC)	Evaluación de la Política Estatal de Cambio Climático (EPECC)

Fuente y elaboración: del autor (2022).

Como se observa en la tabla 2, las entidades federativas, en su gran mayoría, tienen más de dos instrumentos para la IPC. Un dato no menor es que 6 (Baja California Sur, Campeche, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán) de las 32 entidades federativas no cuentan con una ley estatal equivalente a la LGCC. Quizá el mayor de los contrastes se puede observar entre los instrumentos organizacionales pues, 28 entidades (las mismas que cuentan con ley) tienen en operación una CEICC, mientras que solo 9 entidades disponen de un SIECC.

Tabla 2  
Matriz de datos

Entidades federativas	Estrategia Estatal de Cambio Climático	Programa Estatal de Cambio Climático	Comisión Estatal Intersecretarial de Cambio Climático	Sistema Estatal de Cambio Climático	Fondo Estatal de Cambio Climático	Evaluación de la Política Estatal de Cambio Climático	Liderazgo climático
Aguascalientes	0	0	1	0	1	1	0
Baja California	0	1	1	0	1	1	1
Baja California Sur	1	1	0	0	0	0	0
Campeche	0	1	0	0	0	0	0
Chiapas	0	1	1	0	1	1	1
Chihuahua	0	1	1	0	0	1	1
Ciudad de México	0	1	1	0	1	1	1
Coahuila	0	1	1	0	1	1	0
Colima	0	1	1	0	0	0	0
Durango	0	1	1	0	0	0	0
Estado de México	1	1	1	0	1	1	1
Guanajuato	0	1	1	1	1	1	1
Guerrero	0	0	1	1	1	1	1
Hidalgo	1	1	1	1	1	0	1
Jalisco	0	1	1	0	1	0	0
Michoacán	0	1	1	1	1	1	1
Morelos	0	1	0	0	1	1	0
Nayarit	1	1	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	1	0	0	0	0
Oaxaca	0	1	1	0	1	1	0
Puebla	1	0	1	1	1	1	1
Querétaro	1	0	1	0	1	1	0
Quintana Roo	0	1	1	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1	1
Sinaloa	0	0	1	0	0	0	0
Sonora	0	1	1	0	1	1	0
Tabasco	1	1	1	1	0	0	0
Tamaulipas	0	1	1	1	1	1	1
Tlaxcala	1	1	0	0	0	0	0
Veracruz	0	1	1	0	1	0	1
Yucatán	0	1	0	0	1	0	0
Zacatecas	0	0	1	1	1	1	1

Fuente y elaboración: del autor (2022).

Con base en la información expuesta fue elaborada la tabla 3 de verdad, la cual muestra que solo 10 entidades federativas (31 %) cuentan con un franco número de instrumentos que las coloca en la posición de líderes climáticos. Esto frente a 13 entidades (40 %) que con claridad se apostan como no líderes o rezagados. En la parte media hay 9 entidades federativas (28 %), de las cuales 3 están más cerca del rezago, mientras que otras 6 expresan una contradicción, pues la literatura de referencia señala que 3 de ellas son líderes climáticos. Empero, en lo metodológico es inadecuado colocar como positiva una configuración con índice de consistencia menor a 0,8. De tal suerte, que aun cuando la mitad posee el resultado de interés, también son consideradas negativas.

Tabla 3  
Tabla de verdad

Estrategia Estatal de Cambio Climático	Programa Estatal de Cambio Climático	Comisión Estatal Intersecretarial de Cambio Climático	Sistema Estatal de Cambio Climático	Fondo Estatal de Cambio Climático	Evaluación de la Política Estatal de Cambio Climático	#	Rezago climático (0)	Liderazgo climático (1)	Y	Consistencia
1	1	1	1	1	1	1		San Luis Potosí	1	1
1	1	1	1	1	0	1		Hidalgo	1	1
1	1	1	0	1	1	1		Estado de México	1	1
1	0	1	1	1	1	1		Puebla	1	1
0	1	1	1	1	1	3		Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas	1	1
0	1	1	0	0	1	1		Chihuahua	1	1
0	0	1	1	1	1	2		Guerrero, Zacatecas	1	1
0	1	1	0	1	1	6	Coahuila, Oaxaca, Sonora	Baja California, Chiapas, Ciudad de México	0	0,5
0	1	1	0	1	0	3	Jalisco, Quintana Roo	Veracruz	0	0,3
1	1	1	1	0	0	1	Tabasco		0	0
1	1	0	0	0	0	3	Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala		0	0
1	0	1	0	1	1	1	Querétaro		0	0
0	1	1	0	0	0	2	Colima, Durango		0	0
0	1	0	1	1	0	1	Aguascalientes		0	0
0	1	0	0	1	1	1	Morelos		0	0
0	1	0	0	1	0	1	Yucatán		0	0
0	1	0	0	0	0	1	Campeche		0	0
0	0	1	0	0	0	2	Nuevo León, Sinaloa		0	0

Fuente y elaboración: del autor (2022).

Como se observa en la tabla 4, el resultado de la solución compleja<sup>4</sup> evidencia 4 representaciones causales verdaderas. Se trata de una causalidad múltiple porque hay 4 formas de garantizar el liderazgo climático: 1) presencia de la Comisión Intersecretarial Estatal, del Sistema Estatal, del Fondo Estatal y de Evaluación de Política Estatal; 2) presencia de Estrategia Estatal, del Programa Estatal, Comisión Intersecretarial, Sistema Estatal y Fondo Estatal; 3) presencia de Estrategia Estatal, del Programa Estatal, Comisión Intersecretarial Estatal, Fondo Estatal y Evaluación de la Política Estatal; y 4) ausencia de Estrategia Estatal, presencia del Programa Estatal y Comisión Intersecretarial Estatal, ausencia de Sistema Estatal y Fondo Estatal y presencia de Evaluación de la Política Estatal.

Tabla 4  
Resultados del fsQCA

Solución compleja			
Frecuencia de corte: 1			
Límite de consistencia: 1			
	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia
CEICC*SIECC*FECC*EPECC	0,5	0,428571	1
ECC*PCC*CEICC*SIECC*FECC	0,142857	0,0714286	1
ECC*PCC*CEICC*FECC*EPECC	0,142857	0,0714286	1
~ECC*PCC*CEICC*~SIECC*~FECC*EPECC	0,0714286	0,0714286	1
Cobertura de la solución: 0.714286			
Consistencia de la solución: 1			
Casos con más de 0,5 de pertenencia en el implicante:			
<b>CEICC*SIECC*FECC*EPECC</b>	<b>ECC*PCC*CEICC*SIECC*FECC</b>		
Guanajuato (1,1), Guerrero (1,1), Michoacán (1,1), Puebla (1,1), San Luis Potosí (1,1), Tamaulipas (1,1), Zacatecas (1,1)	Hidalgo (1,1), San Luis Potosí (1,1)		
<b>ECC*PCC*CEICC*FECC*EPECC</b>	<b>~ECC*PCC*CEICC*~SIECC*~FECC*EPECC</b>		
Estado de México (1,1), San Luis Potosí (1,1)	Chihuahua (1,1)		

Fuente y elaboración: del autor (2022).

Las 4 configuraciones causales son suficientes para que una entidad federativa pueda ser considerada como líder. Estas configuraciones explicativas son consistentes con la hipótesis de suficiencia. De acuerdo con el índice de cobertura,

4 De entre las posibles soluciones, se dejó de lado la solución parsimoniosa, ya que trata las configuraciones residuales (es decir, aquellas que no tienen un caso en la realidad) como verdaderas, y se optó por la solución compleja, que las maneja como falsas. Al rechazar el uso de las configuraciones residuales como verdaderas (sería imprudente trabajar sobre hipotéticos), no es posible realizar el procedimiento de minimización lógica en el que se combinan las empíricamente verdaderas para buscar posibles simplificaciones en el resultado y así reducir la complejidad.

cubren buena parte de los casos positivos en la muestra; la cobertura de la solución es 1. Cabe destacar que una de las 4, la que conlleva la presencia de la CEICC, el SIECC, el FECC y la EPECC, posee un índice de cobertura superlativo al resto, pues abarca 7 de las 10 entidades líderes.

#### 4. Análisis

La anterior radiografía exhibe una notoria heterogeneidad entre las entidades federativas. Existe un desbalance sustancial entre los instrumentos para la IPC disponibles por cada estado del país: de los organizacionales están casi presentes las CIECC, pero, al mismo tiempo, casi ausentes los SIECC; los procedimentales parecen tener cierto equilibrio, aunque con mayor peso los FECC que las EPECC; y de los comunicacionales, pese a ser los más sencillos de poner en marcha, son muy castigadas las ECC frente a los PCC.

El QCA muestra que son tan bajos los estándares existentes que basta con realizar un mínimo esfuerzo para ser considerado líder en el país. Es suficiente contar con una combinación de, al menos, cuatro instrumentos de la IPC para no estar dentro de las entidades rezagadas. Este es el caso de las entidades catalogadas como líderes, entre las que se encuentran: San Luis Potosí, Hidalgo, estado de México, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Chihuahua, Guerrero y Zacatecas. En consecuencia, no debería sorprender que en conjunto conformen un *collage* de descoordinación y desvinculación entre actores, instituciones y organizaciones. Aunque solo se distinguen de manera comparativa su desempeño y no sus logros absolutos. La posición que guardan en la dinámica líder-rezagado tiene implicaciones en la implementación regional y local de las políticas climáticas de forma articulada y efectiva.

Las entidades federativas consideradas como líderes climáticos tienen en común tres características de suma importancia para el futuro de la política climática. La primera de ellas es que todas comparten fronteras con otras entidades consideradas como rezagadas, por lo que será compleja la coordinación interestatal para implementar acciones climáticas en las zonas colindantes. En segundo lugar, y con excepción de dos entidades, están concentradas de manera geográfica en la región central del país pese a la vulnerabilidad futura al cambio climático de algunos municipios ubicados en las entidades federativas de la región Norte, Pacífico y Caribe de México, según el INECC (2016). En tercer lugar, tras cruzar información con Guzmán (2021), la mayoría de las leyes climáticas estatales son previas a 2015, lo cual puede apuntar a una relación entre el liderazgo climático y un aprendizaje producto de la experiencia institucional.

Pese a que la federación cuenta con mayor poder de decisión y podría propiciar la homologación de los instrumentos con los que cuentan las entidades federativas, estas se encuentran lejos de disponer con un estándar que las coloque cerca de la legislación marco. En términos de la bibliografía sobre líderes y rezagados, el liderazgo ejercido por la escala nacional que se desempeña como un agente climático que fija ejemplo de forma intencional al ámbito de lo subnacional para

ser emulado, es exiguo debido al estilo rutinario y transaccional que, al tiempo, exhibe por su gradualidad y provecho solo, en un inicio, para la imagen internacional, tal y como Solorio (2021a) demostró. En la imagen que sigue se encuentran los resultados:

Mapa 1

Entidades federativas líderes y rezagadas en las políticas de cambio climático en México



Fuente y elaboración: propia del autor (2022).

## 5. Conclusiones

El abordaje conceptual del presente estudio evidencia la creciente complejidad para entender las respuestas institucionales frente al cambio climático. La aplicación de la gobernanza multinivel, el federalismo climático y la integración de políticas climáticas apenas permiten comprender una pequeña arista de los retos que tiene la política climática subnacional en México. Pese a que este artículo pone de manifiesto una mirada panorámica del actuar de las entidades federativas de México, se concluye que la estructuración basada en una estricta distribución competencial es insuficiente para la acción climática, pues es necesaria la colaboración, coordinación y cooperación entre los distintos niveles y sectores del Gobierno. Esto deberá materializarse con el diseño de instrumentos que den cuenta de los distintos contextos al interior del país y, a su vez, emulen y optimicen los arreglos institucionales de sus pares para así reducir conflictos y contradicciones que puedan presentarse derivado de las dinámicas políticas propias de la toma de decisiones.



En tal sentido, este documento se suma a otros esfuerzos académicos y de Gobierno que buscan dar luz sobre la política climática subnacional de México, ávida de ser explorada dado el potencial analítico y normativo que puede revelar. En específico, contribuye a entender el muy pobre desempeño de las entidades federativas en materia de cambio climático y ahonda en la evidencia sobre las discrepancias y desequilibrios en ellas. Se recurrió, además, a la dinámica líder-rezagado como marco referencial para tratar de clasificar, con el apoyo de los instrumentos para la integración de políticas climáticas, las divergencias para llevar a cabo las disposiciones nacionales en el ámbito subnacional. Se concluye que no basta con disponer de una legislación nacional marco para lograr que las entidades federativas cuenten con los mismos instrumentos que la federación, pues prevalecen discrepancias y desequilibrios.

Parece evidente, entonces, que la posición de liderazgo y rezago climático en la esfera subnacional de México apunta a cuestiones relevantes sobre la colaboración y coordinación interinstitucional, convirtiéndose en un llamado para su estudio. Si bien, el desarrollo de los instrumentos estatales puede ser explicado por las diferencias entre las necesidades de cada entidad federativa y cómo estas se ajustan a la legislación nacional, es un hecho inexorable que avanzan a ritmos dispares. En consecuencia, la asignación de las responsabilidades políticas en torno al cumplimiento de los objetivos y metas de cambio climático se difumina entre sectores y jerarquías de los gobiernos, abriendo la puerta a que ninguno de las múltiples instancias del Estado se haga cargo de la cuestión.

La asimetría de poder entre la federación y las entidades federativas es insuficiente para lograr que estas últimas cuenten con los mismos instrumentos que el ámbito nacional. El variopinto desarrollo de los instrumentos estatales puede reducir, de manera sustantiva, la efectividad en la adopción de prácticas político-administrativas sobre cambio climático. Este contexto impacta en la transversalidad e integralidad que concibe la LGCC, posicionándose como el principal reto para alcanzar una auténtica gobernanza multinivel. El cumplimiento del enfoque multinivel de la gobernanza climática se torna como condición *sine qua non* para que las entidades federativas se corresponsabilicen. De lo contrario, se vuelven impermeables al avance o retroceso tanto de la federación como de los municipios.

Por último, la academia mexicana puede aportar en la confección de herramientas analíticas para profundizar acerca del desempeño climático de las entidades federativas y, en especial, de los municipios. Estos últimos son, de forma constante, ignorados, aun cuando constituyen los cimientos del ordenamiento político y social de México y la institución pública más cercana a los problemas inmediatos de la gente. Esto solo puede ser posible mediante la coordinación de esfuerzos entre equipos de investigación de instituciones educativas nacionales y estatales para establecer documentos de referencia que analicen a detalle las razones subyacentes por las cuales cada jurisdicción política tiene resultados como los aquí expuestos. De esta manera será posible establecer deducciones que permitan auxiliar en la toma de decisiones.

## 6. Referencias bibliográficas

- Adelle, C., & Russel, D. (2013). Climate policy integration: a case of déjà vu? *Environmental Policy and Governance*, 23(1), pp. 1-12. <https://doi.org/10.1002/eet.1601>
- Alford, J., & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), pp. 397-413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Averchenkova, A., & Guzmán, S. (2018). *Mexico's General Law on Climate Change: Key achievements and challenges ahead*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment/Centre for Climate Change Economics and Policy. Recuperado de <https://n9.cl/esoy1>
- Bäckstrand, K., & Lövbrand, E. (2015). Climate governance after Copenhagen: research trends and policy practice. En K. Bäckstrand y E. Lövbrand (eds.). *Research Handbook on Climate Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Baulenas, E., & Sotirov, M. (2020). Cross-sectoral policy integration at the forest and water nexus: National level instrument choices and integration drivers in the European Union. *Forest Policy and Economics*, 118, Article 102247. <https://n9.cl/2dton>
- Brown, D. (2012). Comparative climate change policy and federalism: an overview. *Review of Policy Research*, 29(3), pp. 322-333. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00562.x>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (6/6/2012). Ley General de Cambio Climático. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://n9.cl/4v0ts>
- Candel, J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), pp. 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Carmona, S. (2021). Resiliencia al cambio climático y gobernanza del agua en la zona patrimonio mundial. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 179-203). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrillo, A., y Solorio, I. (2021). La política climática de México desde el enfoque de integración: una mirada a sus instrumentos organizacionales de coordinación. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 107-132). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castillo, P., y Álamos-Concha, P. (2017). Conceptos básicos de QCA. En I. Medina, P. Álamos-Concha, P. Castillo Ortiz, y B. Rihoux, *Análisis cualitativo comparado (QCA)* (pp. 21-52). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domínguez, J. (2010). Integralidad y transversalidad de la política ambiental. En J. Lezama y B. Graizbord (coords.) *Medio Ambiente* (pp. 257-293). El Colegio de México.
- Guzmán, I. (2019). *Los procesos de consulta previa en la gobernanza climática de México: el caso de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Guzmán, J. (2021). Líderes y rezagados en la política climática subnacional de México: un vistazo a partir de sus instrumentos organizacionales. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 133-154). Universidad Nacional Autónoma de México.

- Happaerts, S., Schunz, S., & Bruyninckx, H. (2012). Federalism and intergovernmental relations: The multi-level politics of climate change policy in Belgium. *Journal of Contemporary European Studies*, 20(4), pp. 441-458. [10.1080/14782804.2012.737662](https://doi.org/10.1080/14782804.2012.737662)
- Harrison, K. (2013). Federalism and climate policy innovation: A critical reassessment. *Canadian Public Policy*, 39(Supplement 2), pp. S95-S108. Recuperado de <https://n9.cl/5wr2y>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC] (2018). Evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático. Coordinación de Evaluación. Recuperado de <https://n9.cl/mmbok>
- \_\_\_\_\_ (2016). Vulnerabilidad futura. Gobierno de México. Recuperado de <https://n9.cl/8cj6d>
- Jacob, K., & Volkery, A. (2004). Institutions and instruments for government self-regulation: environmental policy integration in a cross-country perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6(3), pp. 291-309. Recuperado de <https://n9.cl/wc2q8>
- \_\_\_\_\_ (2003). *Instruments for Policy Integration. Intermediate report of the RIW Project POINT*. Environmental Policy Research Centre & Freie Universität Berlin, Berlin. [http://userpage.fu-berlin.de/~ffu/download/rep\\_2003-06.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~ffu/download/rep_2003-06.pdf)
- Jacob, K., Volkery, A., & Lenschow, A. (2008). Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries. In A. Jordan & A. Lenschow (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability* (pp. 24-46). Edward Elgar.
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2008). *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*. Edward Elgar.
- Jordan, A., & Schout, A. (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford University Press.
- Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., & Forster, J. (eds.) (2018). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge University Press.
- Jørgensen, K., Jogesh, A., & Mishra, A. (2015). Multi-level climate governance and the role of the subnational level. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12(4), pp. 235-245. <https://doi.org/10.1080/1943815X.2015.1096797>
- Knill, C., Heichel, S., & Arndt, D. (2012). Really a front-runner, really a Straggler? Of environmental leaders and laggards in the European Union and beyond. A quantitative policy perspective. *Energy Policy*, 48, pp. 36-45. Recuperado de <https://n9.cl/ilhd2>
- Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2021). Balancing Trade-Offs between Policy Responsiveness and Effectiveness: The Impact of Vertical Policy-Process Integration on Policy Accumulation. *Public Administration Review*, 81(1), pp. 157-160. Recuperado de <https://n9.cl/j4tlq>
- Liefferink, D., Arts, B., Kamstra, J., & Ooijevaar, J. (2009). Leaders and laggards in environmental policy: a quantitative analysis of domestic policy outputs. *Journal of European Public Policy*, 16(5), pp. 677-700. <https://doi.org/10.1080/13501760902983283>
- Liefferink, D., & Wurzel, R. (2017). Environmental leaders and pioneers: agents of change? *Journal of European Public Policy* 24(7), pp. 951-968. Recuperado de <https://n9.cl/7fzwe>

- López, L., y Laguna, M. (2020). Cumplimiento de la política de cambio climático en las entidades federativas de México. *Sociedad y Ambiente*, (22), pp. 48-71. Recuperado de <https://n9.cl/53d20>
- Medina, I., Álamos-Concha, P., Castillo, P., y Rihoux, B. (2017). *Análisis cualitativo comparado (QCA)*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mejía, A. y Rebolledo, L. (2016). El Acuerdo de París. Barreras para la implementación de la política nacional de cambio climático en el ámbito subnacional mexicano. En J. Rueda, C. Gay y F. Quintana (coords.), *21 visiones de la COP21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México* (pp. 187-197). Programa de Investigación en Cambio Climático de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mickwitz, P., et al. (2009). *Climate Policy Integration, Coherence and Governance*, PEER Report No. 2. Partnership for European Environmental Research. Recuperado de <https://n9.cl/hs24a>
- Monroy, A., y Cortés, S. (2021). Gobernanza climática en México: vínculos horizontales y verticales de los gobiernos estatales y municipales. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 155-178). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peters, B. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), pp. 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Ragin, C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Schneider, C., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Schout, A., & Jordan, A. (2008), Administrative instruments. En A., Jordan & A. Lenschow (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability* (pp. 49-69). Edward Elgar.
- Secretaría de Gobernación (5/2/2019). Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del avance subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático. Ciudad de México. Recuperado de <https://n9.cl/o7g9p>
- Selin, H., & VanDeveer, S. (2012). Federalism, multilevel governance, and climate change politics across the Atlantic (pp. 1-24). Presented at the EUSA Twelfth Biennial International Conference. Boston, Massachusetts. Recuperado de <https://n9.cl/7axoz>
- Solorio, I. (2021). Los diversos caminos de la gobernanza climática en México. Repensando la Administración pública frente al cambio climático. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 19-42). Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_. (2021a). Leader on paper, laggard in practice: policy fragmentation and the multi-level paralysis in implementation of the Mexican Climate Act. *Climate Policy*, 21, pp. 1-15. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1894084>

- Solorio, I., Carrillo, A., y Guzmán, I. (2020). La arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticas. *Estudios Políticos*, (51), pp. 191-216. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2020.51.77182>
- Solorio, I., y Miranda, C. (2019). La integración de políticas ambientales y climáticas en México: El camino hacia una agenda de investigación para las ciencias político-administrativas. *Encrucijada, revista electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública* (32), pp. 50-73. Recuperado de <https://n9.cl/791zr>
- Sosa-Núñez, G. (2021). La participación de México en la gobernanza climática global y regional. En I. Solorio (coord.), *México ante la encrucijada de la gobernanza climática. Retos institucionales* (pp. 67-82). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tobin, P. (2017). Leaders and laggards: Climate policy ambition in developed states. *Global Environmental Politics*, 17(4), pp. 28-47. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00433](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00433)
- Tosun, J., & Solorio, I. (2011). Exploring the energy-environment relationship in the EU: perspectives and challenges for theorizing and empirical analysis. *European Integration Online Papers*, 15(1). <https://dx.doi.org/10.1695/2011007>
- Umbers, L., & Jeremy Moss (2021). *Climate Justice Beyond the State*. Routledge.
- Valenzuela, J. (2014). Climate change agenda at subnational level in Mexico: Policy coordination or policy competition? *Environmental Policy and Governance*, 24(3), pp. 188-203. <https://doi.org/10.1002/eet.1638>
- Villamizar, A. (2016). Gobernanza e instituciones para el cambio climático en México. En J. Rueda, C. Gay y F. Quintana (coords.), *21 visiones de la COP21. El Acuerdo de París: retos y áreas de oportunidad para su implementación en México* (pp. 135-146). PINCC/UNAM, México.
- Wurzel, R., Liefferink, D., & Connelly, J. (2016). *Introduction: European Union climate leadership. En The European Union in international climate change politics. Still taking a lead?* Routledge.
- Wurzel, R., Liefferink, D., & Torney, D. (2019). Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance. *Environmental Politics*, 28(1), pp. 1-21. Recuperado de <https://n9.cl/x29r0>



# Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador

*Action on climate change: multilevel governance of subnational and local governments in Ecuador*

Wilson Lechón Sánchez

Analista en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope), Ecuador

Correo electrónico: wilsonsbigo@gmail.com

Orcid: 0000-0002-0250-5315

*Recibido: 2-mayo-2022. Aprobado: 26-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

## Resumen

Este artículo analiza las evidencias, proyecciones, principales amenazas y riesgos del cambio climático a escala provincial en Ecuador. Se detalla el rol de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales en la gobernanza climática multinivel que, en tanto gobiernos intermedios, articulan el nivel local con el nacional para generar sinergias hacia una acción efectiva frente a estas amenazas. Los gobiernos locales y subnacionales interactúan, desarrollan acciones en el marco de sus competencias y crean instituciones territoriales para este tipo de gobernanza, pese a la centralización y limitaciones administrativas, técnicas, financieras y toma de decisiones desde lo nacional. Para este artículo se entrevistaron actores clave y se presentan los resultados de los talleres efectuados por el Ministerio del Ambiente (MAE), actual Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Maate) en la construcción de políticas y estrategias climáticas entre 2017-2021.

**Palabras clave:** cambio climático, gobernanza multinivel, gobiernos subnacionales, gobiernos locales.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio 2023, pp. 39-59.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.287](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.287)



## Abstract

This article analyzes the evidence, projections, main threats, and risks of climate change at the provincial level in Ecuador. It details the role of provincial Autonomous Decentralized Governments (GAD) in multilevel climate governance which, as intermediate governments, can articulate the local level with the national level to generate synergies for effective action in the face of climate change. Local and subnational governments interact, develop actions within the framework of their competencies, and create territorial institutions for climate governance despite centralization and administrative, technical, financial, and decision-making limitations at the national level. This article considers interviews with key actors and the results of the workshops facilitated by the Ministry of Environment (MAE), currently the Ministry of Environment, Water and Ecological Transition (MAATE) that addressed the construction of climate policies and strategies between 2017-2021.

**Keywords:** climate change, multilevel governance, subnational governments, local governments.

## 1. Introducción

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha señalado que las condiciones atmosféricas han cambiado en relación con el período preindustrial de mediados del siglo XVIII, y que estos cambios han tenido impactos en los organismos y ecosistemas, así como en los sistemas humanos (IPCC, 2018, p. 183). El cambio climático, que incluye los aumentos en la frecuencia e intensidad de los fenómenos extremos, ha tenido un impacto negativo en la seguridad alimentaria y ecosistemas terrestres, tanto que ha contribuido a la desertificación y degradación de la tierra en varias regiones del mundo (IPCC, 2019, p. 9) como, por ejemplo, en América Latina, en la cual la conversión agrícola de los ecosistemas naturales es uno de los principales factores de la degradación del suelo (FAO & GTIS, 2015, p. 48).

De manera específica, en Ecuador, entre 1960 y 2010, se ha registrado un aumento de la temperatura de cerca de 0,6 °C, lo que ha provocado la pérdida del 40 % de los glaciares y ha devenido en una afectación de las dinámicas forestales. Los sistemas naturales se ven afectados por la deforestación e introducción de especies exóticas, degradación del suelo, contaminación atmosférica, sequías y aumento de las inundaciones y deslizamientos (Centro Regional del Clima para el Oeste de Sudamérica [Ciifen], 2014; MAE, 2017).

Estudios sobre las estimaciones de la cobertura glaciar de los casquetes de los volcanes Cotopaxi, Chimborazo, Carihuairazo y Antisana indican que estos han perdido cerca del 40 % de su superficie durante el último medio siglo (Basantes, 2010, 2015; Caceres, 2010; Collet, 2010). El cambio climático tendría un impacto más fuerte sobre la hidrología andina: un posible aumento de 0,6 °C daría



por resultado que los andosoles,<sup>1</sup> que en la actualidad existen desde los 3300 metros sobre el nivel de mar, se presenten desde los 3400 metros, lo que reducirá la función y superficie de los páramos (Bièvre, Íñiguez y Buytaert, 2011). En este nivel, son los gobiernos subnacionales (provinciales) y locales (municipales), que gestionan el territorio, los que tienen un rol clave en los esfuerzos por implementar acciones y políticas concretas (Pattberg & Stripple, 2008).

Si bien, el Maate es la autoridad nacional ambiental competente que establece las políticas y directrices para la gestión y planificación del cambio climático, el artículo 136 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) establece que le corresponde a los GAD provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza en el ámbito de su territorio. Según el artículo 26 del Código Orgánico del Ambiente (CODA), los GAD tienen la facultad de desarrollar programas de difusión y educación sobre los problemas de cambio climático e incorporar estos criterios en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación provincial.

Este artículo plantea el concepto de gobernanza para determinar el rol y las acciones emprendidas por los GAD provinciales frente a los efectos del cambio climático e identificar los principales riesgos y amenazas locales entre los años 2017 y 2021. El estudio se enfoca en Ecuador continental y no considera a la provincia de Galápagos, por ser parte de una región con régimen especial que funciona bajo otra normativa establecida por la Constitución y el Cootad. En tal sentido, también se indaga por los mecanismos utilizados para el desarrollo e implementación de políticas climáticas y la generación de sinergias en el territorio nacional.

Este artículo hace uso de diferentes técnicas de investigación. Se acudió, en primer lugar, a fuentes documentales y científicas para sustentar el marco teórico y las evidencias del cambio climático a nivel local y nacional, junto con instrumentos de políticas al respecto, como son las estrategias, planes, informes y reportes que los gobiernos subnacionales y locales desarrollan en la materia. Esto se complementó con las memorias técnicas que contiene el proceso de construcción de políticas frente al cambio climático que lideró el MAE entre 2017 y 2021 y el Plan de Implementación de la Primera Contribución Determinada, en el cual participaron agencias de cooperación, sector privado, gremios de los GAD (sobre todo el Congope y la Asociación de Municipalidades del Ecuador) y personal técnico de los ministerios sectoriales.

También se realizaron entrevistas semiestructuradas a seis funcionarios (un exasesor, dos excoordinadores y tres exdirectores) de los diferentes niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) que tienen conocimiento sobre gobernanza del cambio climático en Ecuador y que participaron en los talleres, reuniones y diálogos liderados por el MAE y el Congope. A estas personas se les informó el

---

1 Los andosoles corresponden a la materia orgánica del suelo responsable de la regulación hídrica.

objetivo, pertinencia y alcance de esta investigación y se cuenta con el consentimiento informado para publicar sus nombres y partes de las entrevistas.

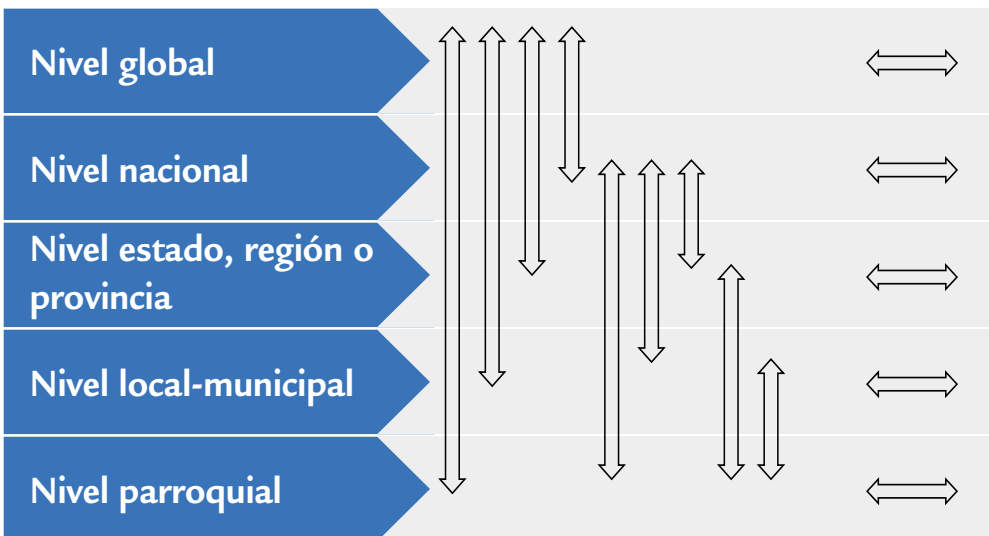
## 2. Marco teórico para la discusión

Si bien, Ecuador se gobierna de manera descentralizada de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1 de la Constitución, los niveles de Gobierno provincial (subnacional), municipal y parroquial (local) luchan aún contra el centralismo nacional que minimiza su capacidad de identificar y resolver problemas, entre otros aspectos, relacionados con los efectos del cambio climático en el territorio. Teniendo en cuenta la necesidad de ejercer control sobre estos efectos, el concepto de gobernanza multinivel permite entender cómo la pluralidad de los actores se relacionan entre sí, de manera colaborativa, pero en diferentes sitios, escalas y procesos (Kooiman, 2003).

En América Latina el cambio climático aún no ocupa un lugar destacado en la agenda de los Estados nacionales, los cuales toman decisiones, pero no logran llevar a la práctica una gobernanza multinivel para la construcción de políticas climáticas (Ryan, 2015). Lejos de procurar este tipo de gobernanza, las políticas globales y nacionales, con frecuencia, ignoran los modelos de gestión, las metodologías y herramientas locales (Folke, Colding y Berkes, 2003). El gráfico 1 sintetiza las interacciones que se generan entre distintos niveles de gobierno, bajo el modelo de la gobernanza multinivel.

Gráfico 1

Mecanismos de interacciones: gobernanza multinivel desde la realidad ecuatoriana



Fuente: Adriázola *et al.* (2018); Jänicke (2017). Elaboración: propia del autor (2021).

El gráfico 1 describe un modelo de gobernanza vertical y horizontal que se basa en los estudios de gobernanza climática multinivel de Jänicke (2017) y Adriázola (2018), adaptado al contexto ecuatoriano. Cada nivel tiene sus propias características y la oportunidad de interactuar con cualquier otro nivel de gobierno o GAD. La gobernanza vertical representa al trabajo articulado que se puede desarrollar entre los diferentes niveles de gobierno, mientras que, la gobernanza horizontal se refiere al trabajo entre actores del mismo nivel de gobierno.

Para Dimitrov (2010), la gobernanza del cambio climático debe impulsar a desarrollar políticas públicas bajo un enfoque intersectorial y multinivel, es decir, que sean capaces de considerar la acción climática tomando en cuenta las relaciones que existen entre el contexto estatal, regional y local. Así, la gobernanza multinivel se refiere a los diferentes sistemas que se encuentran organizados en niveles, unidades locales, patrones de interacción y mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación (Hooghe & Marks, 2003). Esta gobernanza nos permite conocer cómo los actores (diferentes niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sector privado) pueden involucrarse en el Gobierno nacional y cómo, más allá de las estructuras formales de gobierno, desarrollan mecanismos y medidas intencionales que buscan dirigir a los sistemas sociales hacia la prevención, mitigación o adaptación de riesgos del cambio climático (Jagers & Stripple, 2003, p. 385).

La gobernanza es una forma de gobierno que interrelaciona a las múltiples instituciones y sistemas que, aunque son autónomos de manera operacional, se encuentran acoplados en lo estructural (Jessop, 1997). Según Horvath (2017), las actividades enmarcadas en la gobernanza son variadas e incluyen la formulación de políticas, dirección, planificación, financiación, provisión, control, descentralización, representación, cooperación, coordinación, participación, integración, entre otras. No obstante, “[...] el proceso multilateral de cambio climático ha dejado un vacío en la gobernanza que lidera la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) llevando a los actores subnacionales y privados a buscar formas de compensar estos vacíos” (Bulkeley *et al.*, 2014, p. 181). El liderazgo sólido en el contexto de la gobernanza significaría la creación de consensos, superar la fragmentación, el individualismo institucional, la competencia y fomentar la integración del territorio con autonomía.

### **3. Evidencias y riesgos del cambio climático a escala nacional y local en Ecuador**

De las proyecciones a escala país se estima que el cambio en la temperatura media para 2011-2040 estaría entre 0,6 °C y 0,75 °C, cuyos incrementos serían más notables en la región costa (0,7 °C - 0,9 °C), Amazonía (0,75 °C - 0,9 °C) y Galápagos (0,75 °C - 1 °C). Para 2071-2100 la temperatura media se incrementaría entre 0,9 °C y 2,8 °C, no obstante, en la Amazonía y Galápagos se esperan aumentos de 1,3 °C a 3,5 °C y 1,2 °C a 4,4 °C, de manera respectiva (MAE, 2017, 392). Estas proyecciones conllevarían al aumento de las precipitaciones,

sobre todo en las provincias de Manabí, Santa Elena, Guayas, El Oro y Loja, y en la región sierra con la reducción de los volúmenes de los glaciares y hasta su eventual desaparición (*Ibid.*).

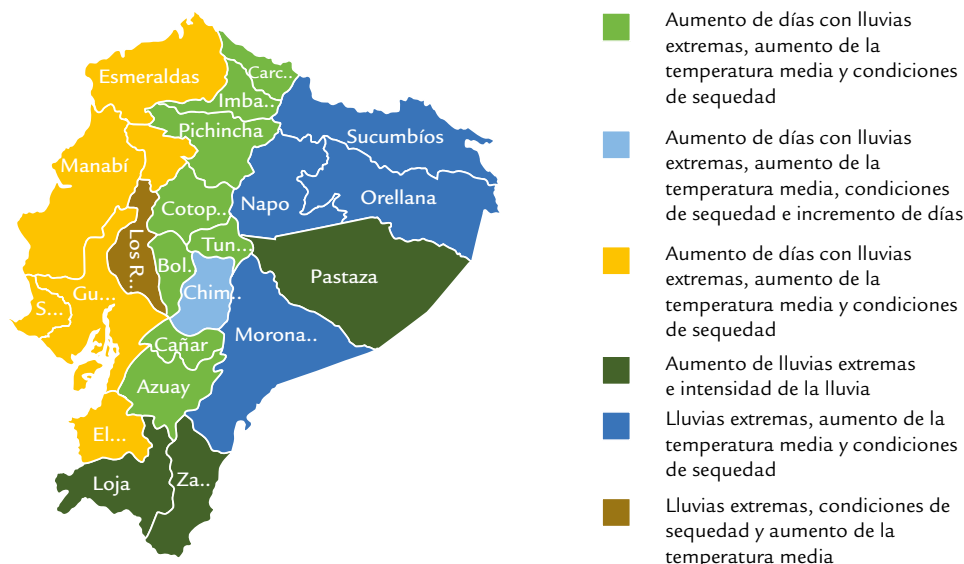
Estos datos concuerdan con los expuestos por el Área de Investigación en Análisis de Políticas y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (DAPA y CIAT, 2013) para quienes en los Andes ecuatorianos habría un aumento de la temperatura media anual entre 0,9 °C y 1,6 °C para 2030 y entre 1,7 °C y 2,8 °C para 2050, con mayor influencia en las provincias de Sucumbíos, Orellana y Pastaza. En la provincia del Carchi, por ejemplo, el cambio climático incrementaría las sequías e inundaciones que dan origen al incremento de heladas, erosión de suelos fértiles, extinción de especies de flora y fauna silvestre (Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia [GADP] de Carchi, 2015). El incremento de la temperatura en la región sierra implica pérdidas económicas para el sector agrícola, sobre todo, en los cultivos de maíz, cebada, fréjol, papa, cacao y arroz, entre otros (Jiménez, 2012).

En el caso de las precipitaciones a nivel nacional, la variación es diferenciada por cada región, sin que exista un patrón uniforme. En la misma provincia de Chimborazo se tiene un patrón diferenciado: en el área norte un ligero incremento de la precipitación y en centro sur un descenso en los valores (Bustamante, 2017). Tales alteraciones inciden en los rendimientos agrícolas en las épocas de siembra y cosecha: afectan a la seguridad alimentaria y los ingresos que las comunidades rurales reciben de la venta de estos productos (Serrano *et al.*, 2012).

En la región costa, en 2012 las inundaciones causaron afectaciones a los cultivos de arroz (24 % en Guayas, 23 % en Los Ríos), maíz duro, caña de azúcar (MAE, 2009). En general, se perdieron alrededor de 80 000 hectáreas de arroz y 19 % de la superficie cultivada a nivel nacional (Jiménez, 2012). La tasa de calentamiento en la cuenca del río Chone es de 0,22 °C por década y para la cuenca del río Portoviejo de 0,18 °C. Ambas cuencas muestran un calentamiento de las zonas interiores, más intenso en la cordillera costanera (*Ibid.*). En los gráficos que siguen se sintetizan las principales amenazas y riesgos en Ecuador continental con base en los diagnósticos provinciales de cambio climático realizado por el proyecto Acción Provincial Frente el Cambio Climático (Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador [Congope], 2019a, 2019b).

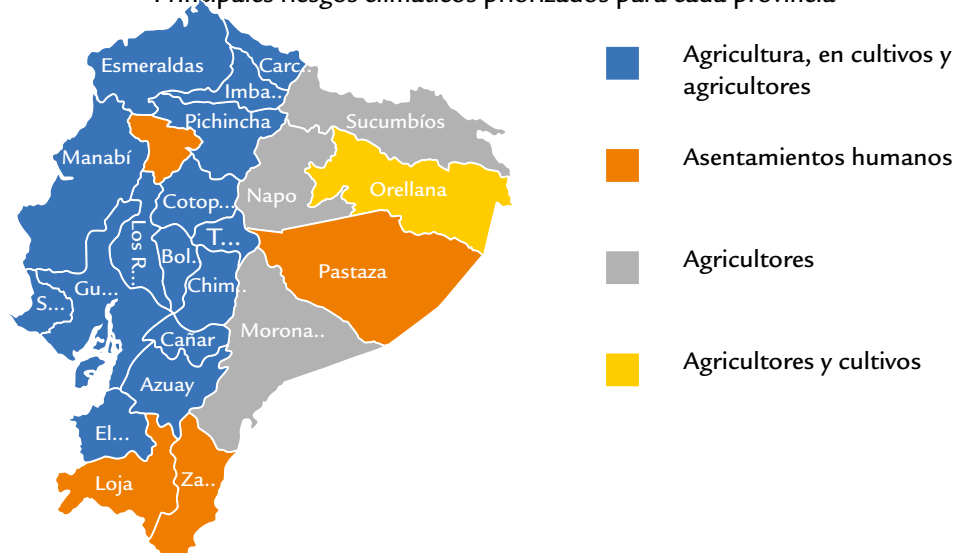
El gráfico 2 evidencia que la mayoría de provincias de la costa se enfrentan a amenazas climáticas vinculadas con el aumento de días con lluvias extremas, aumento de la temperatura media y condiciones de sequedad. En cuanto a las provincias de la región sierra, la principal amenaza son las lluvias extremas, condiciones de sequedad y aumento de la temperatura. En la región amazónica las amenazas climáticas incluye lluvias extremas, aumento de la temperatura media y condiciones de sequedad. En el caso particular de las provincias de Pastaza, Loja y Zamora Chinchipe, sus principales amenazas son el aumento de lluvias extremas e intensidad de la lluvia.

**Gráfico 2**  
Amenazas climáticas priorizadas para cada provincia



Fuente: Congope (2019a, 2019b). Elaboración: propia del autor (2022).

**Gráfico 3**  
Principales riesgos climáticos priorizados para cada provincia<sup>2</sup>



Fuente: Congope (2019a, 2019b). Elaboración: propia del autor (2022).

2 El análisis tendencial de riesgo climático se soporta en los resultados provinciales que ofrecen las estimaciones de riesgo futuro para los escenarios de emisiones medias (RCP 4.5) y emisiones altas (RCP 8.5). Asumiendo como críticos los niveles “moderado”, “alto” y “muy alto”, se verificó el número de parroquias que alcanzan tales categorías, por escenario, y conforme el comportamiento, sea a la baja, sin cambios, o al alza, se determinan las tendencias futuras. Véase Congope (2019b).

Para las provincias de Santo Domingo de los Táchilas, Pastaza, Loja y Zamora Chinchipe, el sector priorizado por el nivel de riesgo son los asentamientos humanos debido, en lo principal, a que las zonas urbano-marginales disponen de poca cobertura de servicios básicos, además, podrían estar expuestos a inundaciones o deslaves en los centros poblados. En cuanto a las demás provincias, el sector priorizado por su nivel de riesgo es la agricultura, cultivos y agricultores. La presencia de lluvias extremas y, sobre todo, las condiciones de sequedad causarían afectaciones a los productores con menos acceso a agua para riego, quienes mantienen cultivos para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Algunas provincias de la región costa (El Oro, Guayas, Santa Elena y Manabí) y sierra (Azuay, Loja y Chimborazo) han experimentado pérdidas humanas e infraestructura debido a fenómenos hidrometeorológicos como inundaciones (Cervantes, 2009).

#### **4. Los GAD y la gestión del cambio climático**

Los diferentes niveles de gobierno poseen atributos únicos y albergan una gama de sectores en sus territorios que pueden coordinar e integrar de forma productiva sus problemas de cambio climático. En esta ocasión se describirá el alcance que cada nivel de GAD tiene en relación con los sectores prioritarios que constan en la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (ENCC), que es la principal política nacional intersectorial que establece los lineamientos para tal gestión.

La tabla 1 evidencia cómo las competencias de los GAD se encuentran vinculadas con los sectores prioritarios de adaptación y mitigación de la ENCC. Paúl Ullauri, exasesor de la Prefectura del GADP de Azuay (7 de octubre 2018, entrevista personal), comenta sobre cómo ha sido el rol de los GAD en este proceso y sus necesidades:

El principal espacio de participación que el GAD provincial ha generado son los parlamentos populares, donde participan alrededor de 1500 personas cada semestre. En este espacio se identifican las necesidades. A nivel institucional, tenemos una mesa de cambio climático por el impulso del proyecto que ejecuta el Congope, donde están los equipos técnicos de las direcciones de vialidad, planificación, fomento productivo, ambiente y riego (Ullauri, 2018).

Los GAD, en el marco del cumplimiento de sus competencias, tienen la capacidad de fomentar la participación y colaborar con los ministerios rectores, sociedad civil y actores locales privados para construir y aprobar políticas e implementar programas y proyectos. Los GAD provinciales y municipales tienen competencias que se interrelacionan entre sí y que, en determinados momentos, puede provocar tensiones. Resulta complejo determinar en dónde inicia y termina una competencia.

Tabla 1  
Competencia de los GAD en Ecuador y la relación con el cambio climático

Sector	Sectores prioritarios de la ENCC	Competencias		
		GAD provincial	GAD cantonal	GAD parroquial
Adaptación	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	Uso y ocupación del suelo, acceso a mercados	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias
	Sectores productivos y estratégicos	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias; Desarrollo de actividades turísticas; Planificar, construir y mantener la vialidad rural	Uso y ocupación del suelo y vialidad urbana	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias; Desarrollo de actividades turísticas; y vialidad rural
	Salud de la población humana	Gestión ambiental (calidad de servicios básicos)	Saneamiento ambiental	Garantizar la calidad de los servicios básicos
	Patrimonio hídrico	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje	Saneamiento ambiental (agua potable)	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje
	Patrimonio natural	Biodiversidad, forestación y reforestación con fines de protección y conservación	Biodiversidad urbana, forestación y reforestación con fines de protección y conservación	Forestación y reforestación con fines de protección y conservación
	Grupos de atención prioritaria	Servicios - gestión social	Servicios - gestión social	Servicios - gestión social
	Asentamientos humanos	Vivienda en el sector rural; dragado, relleno hidráulico limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	Uso y ocupación del suelo	Servicios públicos
	Gestión de riesgos	Gestión ambiental; dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	Control y prevención de incendios	
Mitigación	Agricultura	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	Uso y ocupación del suelo	Actividades productivas agropecuarias
	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)	Forestación y reforestación con fines de protección y conservación	Uso y ocupación del suelo	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias; desarrollo de actividades turísticas
	Energía	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias (procesos de industrialización) Uso y producción de cemento - infraestructuras	Transporte, uso y producción de cemento - infraestructuras	Uso y producción de cemento - infraestructuras
	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Gestión ambiental	Saneamiento ambiental	

Fuente: Mae (2017). Elaboración: propia del autor (2022).

De acuerdo con el Código Orgánico de Ambiente (CODA), los niveles de gobierno (local y subnacional) están obligados a incorporar el cambio climático en su planificación territorial, así como en sus estrategias, planes, programas y proyectos, de modo que la coordinación es esencial. No obstante, los planes, programas y proyectos que constan en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los GAD provinciales y cantonales no contemplan medidas diseñadas con el propósito explícito de enfrentar el cambio climático, pese a que alguna de estas contribuye de forma indirecta a procesos de mitigación y adaptación.

En el análisis realizado a los PDOT de 23 GAD provinciales de Ecuador continental se encontró que las iniciativas más comunes son los encadenamientos productivos, las granjas integrales, gestión integral de residuos sólidos, planes forestales productivos, reforestación y regeneración forestal, sistemas agroforestales, tratamiento de aguas residuales, gestión de riesgos, conservación del patrimonio natural, declaratoria de áreas de conservación, control y calidad ambiental, protección de fuentes de agua, mejoramiento de sistemas de riego, producción agroecológica, biocomercio, planes provinciales de energías renovables. Estas acciones contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aun cuando no haya una concepción de la política climática en los PDOT. En esta línea, Fernando Andrade, excoordinador del Proyecto NDC del MAE (24 de julio 2018, entrevista personal), señala que,

Los efectos del cambio climático ya se evidencian a nivel nacional y local, por lo cual debemos incluir en los PDOT. Debemos planificar considerando las proyecciones de cambio climático en adaptación y en cuanto a la mitigación. Debemos mejorar la eficiencia tecnológica en la producción y en los encadenamientos productivos (Andrade, 2018).

Los GAD han generado esfuerzos para diseñar e implementar, de forma específica, sus respectivas estrategias de acción climática a nivel provincial, municipal y parroquial: 23 han desarrollado estrategias provinciales,<sup>3</sup> 1 ha elaborado un estudio de vulnerabilidad y 5 han diseñado planes. De forma paralela, algunos han implementado medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático. El GADP de Imbabura, por ejemplo, promueve en 5 gobiernos parroquiales de la zona de Intag el proyecto “Implementación de cocinas ecológicas como una estrategia de eficiencia energética rural y adaptación al cambio climático” con el uso de productos vegetales de la zona; el GADP de Morona Santiago promueve el monitoreo de dióxido de carbono en puntos estratégicos de la provincia (Regions4 Sustainable Development & CDP Disclosure Insight Action, 2018); el GADP de Pastaza desarrolló el Plan de Implementación REDD+ de dicha provincia.

Los GADP también promueven programas de reforestación, restauración y algunos declararon áreas de conservación provinciales, con la finalidad de proteger la cobertura vegetal y fomentar el secuestro de carbono, como son los GADP de

3 Las EPCC disponen de Diagnósticos Provinciales de Cambio Climático (DPCC), que se constituyen como estudios para estimar el riesgo climático a nivel parroquial —en las 23 provincias del Ecuador continental— y a nivel de unidad hidrográfica —en las nueve grandes demarcaciones hidrográficas de Ecuador (Congope, 2019b).



Carchi, Pastaza, Pichincha, Guayas, Manabí, El Oro, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Imbabura y Zamora Chinchipe. A nivel de GAD municipales, de 221 municipios, 14 de ellos han desarrollado planes de cambio climático, mientras que, de 923 gobiernos autónomos parroquiales rurales, 26 han desarrollado los mismos planes. La tabla 2 resume las estrategias (objetivos y metas a alcanzar) y planes (la manera de alcanzar los objetivos y metas establecidas en la estrategia) para la gestión de cambio climático desarrollados por los diferentes niveles de gobierno:

Tabla 2

## Estrategias y planes generados por los GAD para la gestión del cambio climático

Provincias	Estrategias de cambio climático (provincial)	Planes de cambio climático (provincial, municipal, parroquial)
Azuay	Estrategia de cambio climático de la provincia de Azuay	Plan de cambio climático de cantón Nabón
		Plan de cambio climático de parroquia Zhigmad
		Plan de cambio climático de parroquia San Bartolomé
		Plan de cambio climático de municipio de San Felipe de Oña
		Plan de cambio climático de municipio de Pucará
		Planes de cambio climático de parroquia Abdón Calderón
		Plan de cambio climático de parroquia Asunción
		Planes de cambio climático de parroquias Cochapata y San Gerardo
Loja	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de parroquia Susudel
		Plan de cambio climático de provincia de Loja
		Plan de cambio climático de parroquia San Sebastián de Yuluc
		Plan de cambio climático de parroquia Sumaypamba
		Plan de cambio climático de parroquia Selva Alegre
		Plan de cambio climático de parroquia el Tablón
		Plan de cambio climático de parroquia San Antonio de Cumbe
Chimborazo	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de municipio de Saraguro
		Plan de cambio climático de provincia de Chimborazo
		Plan de cambio climático de parroquia San Andrés
Cotopaxi	Estrategia provincial de cambio climático, 2019 Diagnóstico y evaluación de la vulnerabilidad frente al cambio climático en la provincia de Cotopaxi, 2018	Plan de cambio climático de parroquia San Juan
		-
El Oro	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de municipio de Chilla
Los Ríos	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de provincia de Los Ríos
		Plan de cambio climático de municipio de Mocache
Guayas	Estrategia de cambio climático de la provincia de Guayas, 2019	-
Esmeraldas	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de provincia de Esmeraldas
		Plan de cambio climático de municipio de Esmeraldas

Manabí	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de municipio de Portoviejo
Santa Elena	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de municipio de Santa Elena
Pichincha	Estrategia provincial de cambio climático, 2019.	11 Gobiernos autónomos descentralizados parroquiales cuentan con estrategias, planes u otros instrumentos útiles para la gestión del cambio climático
Napo	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de provincia de Napo
		Plan de cambio de cambio climático de municipio de Quijos
Tungurahua	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de provincia de Tungurahua
		Plan de cambio climático del frente sur occidental
		Plan de cambio climático de municipio de Ambato
		Plan de cambio climático de municipio de Baños
Pastaza	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	Plan de cambio climático de municipio de Pastaza
Cañar, Carchi, Bolívar, Imbabura, Sucumbíos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Morona Santiago, Orellana, Napo y Zamora Chinchipe	Estrategia provincial de cambio climático, 2019	-

Fuente: Congope (2019b); MAE (2017). Elaboración: propia del autor (2022).

Estos instrumentos poseen enfoques marcados en cada nivel de gobierno: el nivel provincial y parroquial tienen un enfoque de adaptación, mientras que en el nivel municipal se contempla en mayor grado un enfoque de mitigación. ¿Por qué se afirma esto? Si bien el nivel provincial, en su calidad de gobierno subnacional, tiene competencias específicas, también dispone de competencias para el desarrollo rural, al igual que el nivel parroquial. En este sentido, el enfoque en la adaptación se debe a que los efectos del cambio climático son más evidentes y con mayor impacto a nivel local-rural, en especial, en los sectores productivos, económicos y ambientales, claves para el desarrollo rural (Helgeson & Ellis, 2015).

El cambio climático se manifiesta a nivel local en escasez del agua, desertificación, daños en la producción agrícola –sobre todo en la agricultura familiar campesina–, pérdida de la biodiversidad local y cambios en el uso de suelo por la presión antrópica hacia los recursos naturales. Entre tanto, los gobiernos provinciales y parroquiales enfocan su planificación institucional en la adaptación, sin perder el horizonte en la atención de las necesidades sociales (Barton, 2009; Department of Environment and Natural Resources the Philippines [DENR], 2012; Vermeulen, 2014).

Por otro lado, la mitigación, que en el contexto del cambio climático se entiende como la reducción de las emisiones de GEI o aumento de sumideros, recae más en el ámbito de los gobiernos municipales. Las competencias de los gobiernos municipales se relacionan con la contaminación del sector de transporte, consumo de energía, producción de desechos, modos de consumo y construcción de infraestructuras urbanas. Estos sectores son los principales emisores de GEI. Pese a que en los últimos cinco años ha existido un avance significativo en el desarrollo de estrategias y planes de cambio climático a nivel de GAD provincial, un número reducido de GAD cantonales y parroquiales ha incluido en sus agendas este tema. Solo ciudades como Guayaquil, Santa Cruz, Quito y Cuenca tienen información sobre su huella de carbono, por ejemplo (CMNUCC, 2018).

Las particularidades territoriales hacen que se generen instrumentos heterogéneos y que exista descoordinación e incongruencia con los demás niveles de gobierno para la formulación de dichos instrumentos. Los gobiernos subnacionales y locales, que están más cerca de la población y de los sistemas organizativos y comunitarios, están llamados a coordinar con los actores clave para identificar e implementar acciones con un enfoque integral en aras de promover la articulación supraterritorial bajo la misma lógica (McGinnis, 2011). Los GAD han emprendido varias iniciativas en la planificación territorial desde una visión de adaptación y mitigación: desean asumir nuevos y complejos retos en el marco de la descentralización.

Sin embargo, se enfrentan a la deficiencia de recursos presupuestarios, ausencia de capacidades técnicas, tecnológicas, datos sobre el clima presente y futuro y tener que operar de manera conjunta con el Gobierno central, el cual no considera sus aportes para la planificación nacional. Al respecto, Frank Verdesoto (7 de octubre de 2018, entrevista personal), exdirector de Gestión Ambiental del GAD Provincial de Bolívar, afirmó que: “El GAD no ha sido parte de ningún proceso de construcción de políticas, normativas, estrategias o plan de cambio climático con el nivel central”.

Jacqueline Navarrete (27 de abril de 2018, entrevista personal), excoordinadora de Cooperación y Proyectos del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, coincide en que: “A nivel nacional existen herramientas sobre cambio climático, en las cuales, los GAD parroquiales no tuvieron ningún involucramiento. Por ejemplo, la ENCC se trabajó desde lo macro y eso no permite implementar en el territorio, por desconocimiento”. En Ecuador las instituciones nacionales, subnacionales y locales, a menudo, trabajan en descoordinación debido, entre otras cosas, a múltiples límites jurisdiccionales y la falta de visión de gobernanza multinivel, tema que se desarrollará en el siguiente apartado.

## 5. Gobernanza multinivel del cambio climático en el contexto subnacional y local

La implementación de una gobernanza multinivel haría posible que los efectos del cambio climático en Ecuador fuesen abordados de manera conjunta y coordinada entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y locales. La interrogante que surge es si este modelo puede ser o no aplicado en Ecuador, considerando la estructura territorial y administrativa descentralizada del país. Resulta oportuno analizar el proceso de descentralización, amparado bajo el principio de coordinación que, según lo estipulado en el artículo 3 del Cootad (2010), busca incentivar que “[...] todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias y ejercicio de atribuciones”.

En el contexto ecuatoriano, si bien existe un proceso de descentralización, de acuerdo con el marco jurídico que faculta a los GAD a organizarse y dictar sus propias normas en el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes (Cootad, 2010, artículo 42), y aun cuando estos niveles de gobierno han desarrollado iniciativas frente al cambio climático, considerando sus realidades territoriales con las cuales desean aportar a la política nacional, continúan siendo subordinados a la planificación y control del Estado central. Debido a esta centralización, los gobiernos subnacionales y locales tienden a desarrollar procesos de gobernanza multinivel (vertical y horizontal) en su jurisdicción.

De los diálogos de las agendas de cambio climático y realidades territoriales similares entre estos niveles de gobierno se han generado relaciones de cooperación vertical y horizontal con tareas y responsabilidades específicas que se interrelacionan. Muestra de lo señalado es la conformación de consorcios y mancomunidades de los GAD.<sup>4</sup> Este tipo de organización es una nueva forma de gobierno que promueven de manera eficaz la sostenibilidad ambiental y la gestión del cambio climático a nivel local (Bulkeley y Kern, 2006; Scharpf, Bernd y Fritz, 1976).

En la región costa, por ejemplo, se conformó el Consorcio para Enfrentar el Cambio Climático en la Cordillera Costera con el fin de construir procesos organizativos, formular acciones y programas, fortalecer la capacidad de adaptación de los sistemas naturales entre otras, con la integración de tres GAD provinciales, cuatro GAD municipales y trece GAD parroquiales de esta región del país (Registro Oficial No. 745 del 30 de enero de 2019). Asimismo, con la participación de cuatro GAD provinciales (Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura) se creó la Mancomunidad del Norte con el fin, entre otras cosas, de construir de manera colectiva una agenda que reafirme el desarrollo sostenible en las cuatro provincias. El trabajo en red, propio de la gobernanza multinivel, es una alternativa más efectiva que el trabajo individual que cada GAD realiza.

4 Para el caso de estudio se entiende por mancomunidad la unión, asociación, agrupación de niveles de gobierno iguales en territorios continuos, mientras que consorcio es la agrupación entre diferentes niveles de gobierno o en territorios discontinuos.

Gladys Benavides (11 de noviembre de 2018), exdirectora de Gestión Ambiental del Gobierno Provincial de Carchi en 2018, que pertenece a la Mancomunidad del Norte, afirmaba que: “La Mancomunidad ha sido más efectiva, por ejemplo, ha logrado capacitar y transferir información [...] de esta manera se ha iniciado con la implementación de la estrategia nacional de educación ambiental”. Washington Ávalos (11 de noviembre de 2018, entrevista personal) excoordinador de la Mancomunidad del Norte, también sostenía que esta mancomunidad tenía mayor impacto en las negociaciones si se comparaba con las gestiones que realizaba una sola provincia de manera independiente.

Es necesario que los diferentes niveles de gobierno dialoguen entre sí, caso contrario, las políticas y acciones climáticas pueden convertirse en acciones aisladas que, si bien aportan en sus jurisdicciones, no logran consolidar una política nacional y cumplir con las metas a nivel internacional como las CND que Ecuador ha ratificado con el Acuerdo de París. El accionar conjunto del Gobierno central, las provincias, municipios y parroquias tendrían un efecto positivo en el cumplimiento de los objetivos globales de reducir las emisiones de GEI, aumentar la resiliencia y disminuir los generadores de riesgos e incertidumbre climática.

## **6. Contradicciones e intereses en la formulación de las políticas y la planificación**

En Ecuador, el buen vivir y los derechos de la naturaleza son mandatos constitucionales, hacen parte de una propuesta trascendental cuyo enfoque de bienestar de las personas en relación armoniosa y equilibrada con la naturaleza rompía con el modelo hegemónico de desarrollo económico que priorizaba la renta. Pese a ello, el país ha consolidado un modelo económico basado en el aprovechamiento y exportación de los recursos naturales no renovables. En el país, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, el transporte, refinación de hidrocarburos, la biodiversidad, el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determina la ley, son considerados sectores estratégicos. De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.

Los gobiernos subnacionales y locales no pueden desarrollar acciones y establecer metas relacionadas al cambio climático en los sectores mencionados, ya que están bajo la administración directa del Gobierno central (Viola, Franchini, y Ribeiro, 2013). Autoridades provinciales y municipales carecen de competencia y jurisdicción sobre estos sectores que, en su gran mayoría, contribuyen con las emisiones de GEI. Sus competencias en la política climática consisten en la regulación del uso del suelo, los residuos, saneamiento ambiental, parte de la gestión ambiental, infraestructura hídrica para riego y drenaje, vialidad (urbana y rural) y fomento productivo. La ausencia de definición respecto al alcance de la competencia ambiental entre los diferentes GAD y el Gobierno nacional limita a

los gobiernos locales, diseñar e implementar sus facultades y responsabilidades de forma eficiente. Esta ausencia está ligada al modelo, diseño y planificación de la política pública nacional.

La duplicidad de funciones<sup>5</sup> y la concentración del poder en los sectores estratégicos son dos de las razones por las cuales el Gobierno nacional no realiza un trabajo articulado sobre cambio climático con los otros niveles de gobierno. Esta tensión no permite ejercer la gobernanza multinivel, no solo desde los diferentes sistemas organizados en niveles, sino también, de los modelos de interacción y mecanismos de coordinación que resultan de estos sistemas (Hooghe y Marks, 2003).

El Gobierno nacional, mediante el Maate, ha facultado al nivel provincial y municipal a desplegar solo programas de difusión y educación sobre los problemas del cambio climático e incorporar criterios al respecto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y otros instrumentos de planificación. Por ende, gestionar este problema desde lo nacional y no promover una gobernanza climática repercute en las acciones que puedan emprender o no los gobiernos locales y subnacionales. Así, la política nacional no posee una mirada desde lo territorial y mantiene el enfoque de lo sectorial que soslaya en la gestión de los GAD en materia de finanzas, adquisiciones, vialidad, planificación, fomento productivo, riego y drenaje, y demás.

De los 23 GAD provinciales, 21 gestionan el cambio climático desde sus direcciones de ambiente, mientras que los de Cotopaxi y Tungurahua lo hacen desde las direcciones de planificación. Solo Pichincha y Guayas han institucionalizado esta gestión mediante una unidad de cambio climático con personal y presupuesto asignado que se encuentra bajo una dirección de gestión ambiental. Además, incluir criterios en los PDOT implica que deba crearse una estrategia, plantearse metas, transversalizar el asunto en la estructura de los GAD y, no menos importante, generar diálogo e interacciones con los diferentes niveles de gobierno.

Al interior de las mancomunidades o consorcios la integración de tales temas al PDOT demanda de herramientas, formación y acceso a la información climática a nivel territorial. Franz Verdezoto (7 de octubre de 2018, entrevista personal), exdirector de Gestión Ambiental del GAD Provincial de Bolívar, afirma que: “Quienes trabajan para el nivel municipal y parroquial aún desconocen qué es el cambio climático, piensan que el cambio climático es únicamente responsabilidad de la autoridad ambiental nacional”. Las estrategias, planes y políticas locales de cambio climático necesitan la coordinación e involucramiento de las autoridades y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno. No se trata de desarrollar muchas acciones, seleccionadas de manera *ad hoc* para lograr una visibilización a corto plazo, se trata, por el contrario, de establecer criterios claros con prioridades para obtener resultados efectivos a corto, mediano y largo plazo (Wilhite & Hansen, 2016).

5 Se refiere a duplicidad, por ejemplo, en el momento en que el Ministerio de Agricultura y el Maate ejecutan programas, proyectos y actividades en los territorios, pero también lo hace el gobierno provincial al tener las competencias exclusivas de fomento productivo y gestión ambiental.

## 7. Conclusiones

En Ecuador las principales amenazas climáticas a nivel local son el aumento de días con lluvias extremas, intensidad de la lluvia, aumento de la temperatura media y condiciones de sequedad y los sectores más afectados, de acuerdo con el nivel de riesgo, serán la agricultura, los agricultores y los asentamientos humanos. Estos riesgos y amenazas instan a la acción urgente frente a los dramáticos efectos del cambio climático, sobre todo en el nivel local, donde existe mayor vulnerabilidad. Conforme a la constitución, Ecuador se gobierna de manera descentralizada y se distinguen con claridad diferentes niveles de gobierno: Gobierno nacional, gobiernos autónomos descentralizado-provinciales, municipales y parroquiales. Esta investigación abordó cómo todos estos actores gubernamentales en diferentes escalas interactúan entre sí, para establecer acciones, políticas, para la gestión del cambio climático. Se determina que en Ecuador la gobernanza climática multinivel no es una realidad.

La competencia de gestión ambiental se ha descentralizado, sin embargo, esta no cuenta con los recursos económicos necesarios ni con la capacidad técnica ni administrativa para hacer frente a las demandas territoriales, de manera particular, del cambio climático. Tanto los recursos como la toma de decisiones siguen centralizados, siguiendo un modelo de administración jerárquica. El Gobierno central no ha conseguido desarrollar una efectiva gobernanza multinivel que demanda la gestión del cambio climático. Aún no ha logrado establecer un diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, quienes en el ejercicio de su autonomía deberían constituirse en asesores del Gobierno central en esta materia desde sus respectivas realidades territoriales. Para la formulación de políticas respecto al cambio climático, desde el Gobierno central no se han establecido espacios institucionalizados de consulta para tomar en cuenta los aportes y las experiencias generados en el marco de los planes, estrategias y metas de los diferentes niveles de gobierno ni de otros actores.

La interacción del Gobierno nacional con los gobiernos subnacionales y locales daría óptimos resultados a largo plazo en el marco de la gobernanza climática. Sin embargo, en la práctica, estas interacciones se tornan complejas y difíciles de establecer. Por un lado, la gobernanza del cambio climático no es una prioridad del Gobierno central: sus políticas climáticas son de tipo sectorial (agricultura, energía, entre otras) y no reconoce los avances de los gobiernos subnacionales en materia de cambio climático. Por su parte, los gobiernos subnacionales y locales, al no encontrar posibilidades de interacción con el Gobierno nacional, desarrollan iniciativas de forma individual o en asociaciones como los consorcios y mancomunidades, enfocados en aumentar la adaptación y resiliencia al cambio climático.

Conforme al CODA, los gobiernos subnacionales y locales tienen un ámbito de acción limitado frente al cambio climático, sin embargo, con base a las necesidades territoriales, han sido capaces de construir estrategias propias y generar alternativas para la gobernanza climática. En este marco aún demandan de asignación presupuestaria adecuada, mejoramiento de capacidades y coordinación e

interacción con el Gobierno nacional, el cual está llamado a establecer un modelo de gobernanza climática multinivel, pues, como se ha argumentado, el cambio climático no solo debe ser gestionado desde el ente rector, a nivel local o desde las direcciones o departamentos ambientales. Considerando el conocimiento de la realidad y necesidades locales, así como la experiencia y predisposición, la autoridad nacional tiene la responsabilidad de establecer directrices y políticas nacionales, construidas en estrecho diálogo con los tres niveles de gobierno y otros actores, definiendo sus competencias, brindando posibilidades de capacitación permanente y asignando presupuesto requerido.

## 8. Referencias bibliográficas

- Adriázola, P., Dellas, E., & Tänzler, D. (2018). *Multi-Level Climate Governance Supporting Local Action*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Área de Investigación en Análisis de Políticas [DAPA] y Centro Internacional de Agricultura Tropical [CIAT] (2013). *Informe final resumen: Evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático de la agricultura y del recurso hídrico en los Andes de Colombia, Ecuador y Perú*. Gobierno de España, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Regatta, Unep, CIAT, CGIAR, CCAFS.
- Asamblea Nacional (2019). Consorcio para enfrentar el cambio climático en la cordillera costera. Registro Oficial, edición especial No. 745 de 30-ene-2019. Quito.
- \_\_\_\_ (2010). *Código Orgánico de Organización y Desarrollo Territorial*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010. Quito.
- Bang, G., Underdal, A., & Andresen, T. (2015). *The Domestic Politics of Global Climate Change: Key Actors in International Climate Cooperation*. *Key Actors in International Climate Cooperation*. Edward Elgar Publishing.
- Barton, J. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, pp. 5-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022009000200001>
- Basantes, R. (2015). *Contribution à l'étude de l'évolution des glaciers et du changement climatique dans les Andes équatoriennes depuis les années 1950*. Université Grenoble Alpes.
- \_\_\_\_ (2010). *Análisis espacio-temporal de comportamiento geométrico de los glaciares del Volcán Antisana y su relación con la variabilidad climática* (Tesis de maestría). Université Nice, Francia.
- Bièvre, B., De Íñiguez, V., y Buytaert, W. (2011). Hidrología del páramo: importancia, propiedades y vulnerabilidad. En P. Vásconez, et al. (eds.) *Páramo. Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado*, (pp. 81-98). EcoCiencia, Abya-Yala, Ecobona.
- Bulkeley, H., et al. (2014). *Transnational climate change governance*. Cambridge University Press.
- Bulkeley, H., & Kern, K. (2006). Local government and the governing of climate change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43(12), pp. 2237-2259. <https://doi.org/10.1080/00420980600936491>



- Bustamante, D. (2017). Escenario de cambio climático a nivel de subcuencas hidrográficas para el año 2050 de la provincia de Chimborazo. *La granja: revista de ciencias de la vida*, 26(2). <https://doi.org/10.17163>
- Cáceres, B. (2010). Actualización del inventario de tres casquetes glaciares del Ecuador. *Informe de Pasantía de Investigación en Université Nice Sophia Antipolis*. Pasantía de Investigación en Université Nice. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/39836084.pdf>
- Centro Regional del Clima para el Oeste de Sudamérica [CIIFEN] (2014). *Análisis de Vulnerabilidad Socioeconómica y Ambiental frente al Cambio Climático en la Cordillera Costera, Ecuador*. Proyecto Enfrentando el cambio climático en la cordillera costera. Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño.
- Collet, M. (2010). *Suivi spatio-temporel des calottes glaciaires de l'Antisana et du Cotopaxi (Equateur), Analyse par télédétection dans un contexte de changement climatique*. Université Rennes.
- Consortio de Gobiernos Autonomos Provinciales del Ecuador [Congope] (2019a). *Análisis Estratégico de la Información*. Proyecto Acción Provincial frente al Cambio Climático. Congope.
- \_\_\_\_\_ (2019b). *Informe metodológico y guía de interpretación de los diagnósticos provinciales de cambio climático*. Congope.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC] (2018). *Global Climate Action Portal*. CMNUCC. Recuperado de <https://climateaction.unfccc.int/>
- Department of Environment and Natural Resources the Philippines [DENR] (2012). *Climate Change Adaptation: best practices in the Philippines*, n.º 9, Policy Brief.
- Dimitrov, R. (2010). Inside Copenhagen: The State of Climate Governance. *Global Environmental Politics*, 10(2), pp. 18-24. <https://doi.org/10.1162/glep.2010.10.2.18>
- Folke, C., Colding, J., & Berkes, F. (2002). Synthesis: Building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems. In F. Berkes, J. Colding & C. Folke (Eds.). *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change* (pp. 352-387). Cambridge University Press.
- Francou, B., & Pouyaud, B. (2004). *Métodos de observación de glaciares en los Andes tropicales. Mediciones de terreno y procesamiento de datos*. Institut de Recherche pour le Développement & Glaciers et Ressources en Eau des Andes Tropicales Indicateurs Climatiques et Environnementaux
- Gobierno Autónomo Descentralizado [GAD] provincial de Carchi (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Carchi 2015-2019*. Carchi.
- Helgeson, J., & Ellis, J. (2015). The role of the 2015 agreement in enhancing adaptation to climate change. *Climate Change Expert Group*, pp. 1-61. OECD/IEA.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233-243. Recuperado de <https://n9.cl/nkl16>

- Horvath, A. (2017). 'Governance' – in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship. Centre for Global Higher Education working paper series n.º 20. <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp20.pdf>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2019). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. IPCC. Recuperado de <https://n9.cl/9k8z6>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Special Report: Global Warming of 1.5 °C. Summary for Policymakers*. IPCC. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. IPCC. Recuperado de <https://n9.cl/s38>
- Jagers, S., & Strippel, J. (2003). Climate governance beyond the state. *Global governance*, 9, pp. 385-399. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27800489>
- Jänicke, M. (2017). The multi-level system of global climate governance—the model and its current state. *Environmental Policy and Governance*, 27(2), pp. 108-121. <https://doi.org/10.1002/eet.1747>
- Jessop, B. (2003). Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International Seminar*. Università della Calabria. Recuperado de <https://n9.cl/cz1780>
- \_\_\_\_\_. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. Department of Sociology, Lancaster University. Recuperado de <https://n9.cl/esyt3>
- Jiménez, S. (2012). Impacto del cambio climático en la agricultura de subsistencia en el Ecuador. *Avances de investigación de la Fundación Carolina*, 66. Fundación Carolina.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- McGinnis, M. (2011). Costs and challenges of polycentric governance. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Department of Political Science, Indiana University.
- Ministerio del Ambiente [MAE] (2017). *Tercera Comunicación Nacional del Ecuador*. MAE. Recuperado de <https://n9.cl/7eq39>
- \_\_\_\_\_. (2009). Estudio de vulnerabilidad actual a los riesgos climáticos en el sector de los recursos hídricos en las cuencas de los ríos, Paute, Jubones, Catamayo, Chone, Portoviejo y Babahoyo. Ministerio del Ambiente.
- Nye, J. (2011). Power and foreign policy. *Journal of Political Power*, 4(1), pp. 9-24. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2011.555960>
- Pattberg, P., & Strippel, J. (2008). Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8(4), pp. 367–388. Recuperado de <https://n9.cl/j9fpa>
- Pouyaud, B., Francou, B., & Ribstein, P. (1995). Un réseau d'observation des glaciers dans les Andes tropicales. *Bulletin de l'Institut français d'études Andines*, 24(3), pp. 707-714. Recuperado de <https://n9.cl/rwo84>

- Regions4 Sustainable Development & CDP Disclosure Insight Action (2018). *2018 Brief Report: Multi-Level Governance in Climate Change Adaptation*. Recuperado de <https://n9.cl/39uol>
- Ryan, D. (2015). Diseño de la Institucionalidad Climática. Aportes para el análisis. *Ambiente & Sociedad*, XIX(4), pp. 211-222. Recuperado de <https://n9.cl/k4uow>
- Scharpf, F., Bernd, R., & Fritz, S. (1976). *Theorie der Politikverflechtung. Politikverflechtung-Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Scriptor Verlag.
- Serrano, V., et al. (2012). Análisis estadístico de datos meteorológicos mensuales y diarios para la determinación de variabilidad climática y cambio climático en el Distrito Metropolitano de Quito. *La Granja, revista de ciencias de la vida*, 16(2), pp. 23-47. Recuperado de <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/8828>
- Vermeulen S. (2014). Climate change, food security and small-scale producers: Analysis of findings of the Fifth Assessment Report (AR5) of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *CCAFS Info Note*. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS).
- Viola, E., Franchini, M., & Ribeiro, T. L. (2013). Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática. *Ambiente & Sociedades*, XVI(3), pp. 139-143. Recuperado de <https://n9.cl/hrqpz>
- Vuille, M., et al. (2008). Climate change and tropical Andean glaciers: Past, present and future. *Earth-Science Reviews*, 89(3), pp. 79-96. Recuperado de <https://n9.cl/6msv>
- Wilhite, H., & Hansen, A. (2016). Will the Paris Agreement save the world? An analysis and critique of the governance roadmap set out in COP 21. *Oslo Academy of Global Governance Working Paper 2016.1*. Centre for Development and the Environment.
- Wilson, D., & Game, C. (2011). *Local government in the United Kingdom*. Macmillan International Higher Education.
- Young, B., Young, K., & Josse, C. (2011). Vulnerability of tropical Andean ecosystems to climate change. In: *Climate Change and Biodiversity in the Tropical Andes*. SCOPE, IAI, pp. 170-181.



# Meta Global de Adaptación cuantificable y gobernanza climática en América Latina: propuesta de marco conceptual para su aplicación

## *Quantifiable Global Goal on Adaptation and Climate Governance in Latin America: an application conceptual framework proposal*

Carlos Nicolás Zambrano-Sánchez

Máster en Filosofía de Climats del Holoceno del Departamento de Geografía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido

Correo electrónico: nicolas.zambrano.s@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7119-0268>

Stephanie Ávalos Calderón

Investigadora independiente, Ecuador

Correo electrónico: stephanie.avalos.c@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7487-0127>

*Recibido: 2-mayo-2022. Aceptado: 21-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

### Resumen

Este artículo expone la necesidad de definir una Meta Global de Adaptación (MGA) cuantificable y un marco referencial sobre gobernanza climática en América Latina, acorde con las agendas nacionales y la arquitectura internacional, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París. Esta investigación documental plantea la definición, marco conceptual y posible gobernanza de la MGA. La meta no debe ser utilizada para realizar comparaciones entre países, aunque su métrica debe ser medible, agregable y determinada en función de las capacidades nacionales. Se propone que la meta sea la agregación del financiamiento que necesita cada país en desarrollo para reducir su riesgo climático presente y futuro, de tal

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio 2023, pp. 61-80.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.288](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.288)



manera que su capacidad adaptativa incremente de manera gradual frente a un nivel de referencia actualizado cada cinco años. Pese a los esfuerzos de adaptación y la planificación que existe al respecto, persiste la duda sobre quién debe financiar las medidas de adaptación.

**Palabras clave:** Meta Global de Adaptación, gobernanza climática, cambio climático, financiamiento climático, adaptación, planificación, Acuerdo de París, riesgo climático.

### Abstract

This article addresses the need to define a quantifiable Global Goal on Adaptation (GGA) and a referential framework for climate governance in Latin America in accordance with the national agendas and international architecture as the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Paris Agreement. This documentary research proposes a definition, conceptual framework, and possible governance for the GGA. The Goal should not be used as a basis for comparison between countries, though the metric should be measurable, aggregable, and determined in function of national circumstances. The Goal is proposed to be the aggregation of finance needed by each developing country to reduce its present and future climate risk so that its adaptive capacity gradually increases against a reference level updated every five years. Despite the adaptation efforts and planning, the question remains: who should finance adaptation measures?

**Keywords:** Global Goal on Adaptation, Paris Agreement, climate governance, climate change, climate finance, adaptation, planning, climate risk.

## 1. Introducción

Pese a que en el Acuerdo de París (AP) existe una meta cuantitativa de mitigación que consiste en limitar el calentamiento global hasta los 2 °C, la MGA no dispone de una definición conceptual al respecto (CMNUCC, 2016). De hecho, la meta de financiamiento se estableció con una base inicial de 100 mil millones de dólares anuales, monto que no fue cumplido, que en la actualidad se encuentra en redefinición y abre la oportunidad de fijar una meta de financiamiento a largo plazo (CMNUCC, 2016; Third World Network [TWN], 2021; Sun *et al.*, 2022). La MGA es pieza fundamental en la arquitectura internacional de cambio climático, mientras que las negociaciones en este ámbito se concentran en cómo evaluar su progreso en el momento en que todavía se desconoce en qué consiste (CMNUCC, 2021). Su definición, implementación y seguimiento facilitaría el cierre de brechas de financiamiento para adaptación y un balance global robusto.

El AP también plantea tres objetivos de la MGA: “aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada” (2015, art. 7) en el contexto de la meta global de temperatura. Si bien, estas bases brindan el contexto general de la adaptación

y su potencial articulación con la mitigación, no especifica un concepto claro, definido y operacional. La medición de cada objetivo puede tener metodologías independientes o relacionadas, cuantitativas o cualitativas, con proyección futura o en el presente, y con mejor desempeño de un sistema físico o humano (Pörtner & Panel Intergubernamental de Cambio Climático [IPCC], 2022). La adaptación es diversa y singularmente local. Ello, desde la necesidad de plantear una MGA y medir su progreso en el tiempo, se convierte en limitación.

Las discusiones en el marco de las negociaciones internacionales se han concentrado en el balance global de la MGA en lugar de su definición, se busca evaluar el progreso para alcanzar la MGA. En esta línea, el Comité de Adaptación (2021) definió los desafíos de la información y metodologías disponibles, naturaleza, principios y gobernanza respecto a la MGA. Los 193 países parte del AP acordaron un programa de trabajo conocido como Glasgow-Sharm el-Sheikh que determina, entre otros, el entendimiento de la MGA en términos metodológicos y de información, así como contribuir a la evaluación de su progreso (CMNUCC, 2021).

Para el IPCC el financiamiento es insuficiente para los países en desarrollo y una limitante para la adaptación. Además, resulta complejo prever los impactos de las medidas de adaptación debido a la dependencia de la vulnerabilidad de las particularidades contextuales y locales y porque las métricas actuales no abordan las inversiones y el potencial de estas medidas ya que se centran, la mayoría, en buscar el equilibrio económico del presente y futuro. De forma adicional, existe poca información sobre los costos y eficacia de estas medidas respecto a las de mitigación, lo que limita a los tomadores de decisiones priorizar inversiones en adaptación frente a otras (Pörtner & IPCC, 2022; Berrang-Ford *et al.*, 2021).

Pese a que en la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, en Copenhague en 2009, los países desarrollados prometieron apoyo de 100 mil millones de dólares al año, el informe de necesidades presentado por los países en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) indicarían que esta cifra se encuentra alejada de la realidad (OECD, The World Bank and United Nations Environment Programme, 2018). El informe sobre la brecha de financiamiento para adaptación de 2021 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estima que entre 140 000 y 300 000 millones de dólares serán necesarios para 2030 y entre 280 000 y 500 000 millones para 2050. La capacidad de los países de cofinanciar estas necesidades se ha visto afectada por la pandemia de la covid-19 y los esfuerzos por recuperar las economías locales.

No está claro qué tan firmes y reales son estas promesas, con cuánto contribuiría cada país desarrollado y el diseño de los mecanismos de financiamiento. Estas brechas de información y disponibilidad de financiamiento son las principales barreras para la gobernanza y cooperación para la adaptación a escala global. Para América Latina, en particular, las iniciativas de reactivación económica traen consigo consecuencias entre las que se encuentran la creciente demanda de energía, alimentos, materias primas e, inclusive, presiones adicionales sobre el medio

ambiente, lo cual es un riesgo para el cumplimiento de la adaptación y mitigación del cambio climático.

Organismos financieros internacionales que no forman parte de la CMNUCC categorizan a los países según su renta, categorías que no son reconocidas por el AP y la CMNUCC. Sin embargo, hay precedentes de organismos financieros creados por la CMNUCC en los que a países se les da menor prioridad en financiamiento climático (Maisonnave, 2017; TWN, 2019). Se intenta legitimizar, así, la posición política de ciertos países desarrollados que asumen que el nivel de renta podría anular la circunstancia nacional reconocida por la CMNUCC de ser un país en desarrollo. Estas intenciones se fortalecen con la ambigüedad acordada en el AP, en el que países en desarrollo pueden necesitar financiamiento, pero también podrían transferir recursos. Esto podría afectar el cumplimiento de las NDC, lo cual es mucho más evidente en adaptación, en la que se recibe un porcentaje minúsculo en comparación a la mitigación.

Este artículo tiene por objetivo presentar una propuesta de marco conceptual de la meta cuantificable y agregable que contribuya a cerrar las brechas de financiamiento de adaptación en función de las capacidades nacionales y, a su vez, analizar una posible gobernanza que permita su implementación factible y eficaz. Se argumenta que, de no definirse claramente la meta, los países de América Latina arraigarían su desconexión entre evidencia y generación de políticas climáticas, el financiamiento internacional se distanciaría y aumentaría el riesgo climático presente y futuro.

Para la definición del marco conceptual y posible gobernanza se realizó una investigación que comprende literatura indexada, informes sobre ciencia climática, reportes de política internacional y documentos acerca de las negociaciones de la CMNUCC y el AP. La investigación tuvo cuidado de las limitaciones técnicas para definir la MGA desde lo nacional hacia lo global, pero que resuelva desde lo internacional hacia lo local, las discusiones políticas de financiamiento de adaptación. Esa metodología brinda una respuesta técnica a una discusión política.

La MGA es una oportunidad para balancear el financiamiento climático de América Latina, cuyo marco conceptual contempla los desafíos de agregación, comparabilidad y heterogeneidad en el marco de la arquitectura internacional de cambio climático. Se plantea a la gobernanza como eje principal de implementación y efectividad de la MGA. Este artículo concluye con los hallazgos y los pasos que la región debería dar en las negociaciones internacionales de la CMNUCC y las sesiones del IPCC.

## 2. Contexto de la MGA

La arquitectura internacional de cambio climático se fundamenta en la CMNUCC y el AP, cuyos principios generales y los ámbitos de acción de los países se encuentran descritos en el articulado de esta convención. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (RCDRC) brindan la



lógica y naturaleza de esta arquitectura. A su vez, los ámbitos contemplan a la mitigación, adaptación y medios de implementación (financiamiento, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades).

Pese a que el AP es un protocolo que busca implementar la CMNUCC, en este se añadió un texto que modifica el principio de RCDCR. El texto añadido versa: “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. La ambigüedad que se genera del texto da lugar a varias interpretaciones, entre ellas, que los países en desarrollo, en capacidad de brindar financiamiento a otros países en desarrollo para la acción climática, pueden hacerlo voluntariamente e independiente de sus responsabilidades históricas. Esto en las negociaciones internacionales genera debates irreconciliables de quién es el responsable del cambio climático, quién tiene la capacidad y debería financiar su respuesta. Si bien, la CMNUCC dejaba claro los elementos en el ámbito de la adaptación, el AP agregaría nuevos a la arquitectura internacional.

En principio los países en desarrollo debían recibir financiamiento de países desarrollados, incluyendo la adaptación y su reporte. Con el AP, a parte de las ambigüedades generadas en el financiamiento, se suman otros mecanismos de reporte y elementos conceptuales. Por ejemplo, con la CMNUCC los avances en adaptación se reportaban mediante la Comunicación Nacional (CN) y los Informes Bienales (IB), mientras que, con el AP, se sumarían las NDC, la Comunicación de Adaptación (CA), el Informe Bienal de Transparencia (IBT) y el Plan Nacional de Adaptación (PNA). En términos conceptuales, el AP incluye a la MGA y el reconocimiento de esfuerzos de adaptación de países en desarrollo.

El progreso de la implementación del AP, en línea con la CMNUCC para sus distintos ámbitos, se verá en el Balance Global de 2023 que se realiza cada cinco años. Si bien, la relevancia de la adaptación en la arquitectura internacional va en aumento, existe mayor carga de responsabilidades en los países en desarrollo y mayor demanda de los medios de implementación (CMNUCC, 2016). Dentro de esta arquitectura, el IPCC se presenta como el soporte científico de la CMNUCC y juega un rol destacado entre los generadores de política, financiadores, academia, implementadores y comunicadores, ya que su naturaleza de “organización límite” le permite recopilar el estado del arte de la ciencia del cambio climático y comunicarla. Al mismo tiempo, se ocupa de la validación política proveniente de la conjetura científica (Tol, 2011). El IPCC tiene la capacidad de consensuar políticamente los hallazgos relevantes de la ciencia, esto le ha dado continuo prestigio y autoridad entre los actores que interactúa (*Ibid.*).

### **3. Desafíos de una MGA cuantificable**

El Comité de Adaptación, órgano de la CMNUCC, publicó un reporte técnico en 2021, en el cual planteó las aproximaciones para la evaluación del progreso para alcanzar la MGA. Este reporte, que recoge varias experiencias, metodologías, métricas e indicadores, señala los desafíos afines con la evaluación y alcance de la meta. Desde la perspectiva metodológica se reconoce la dificultad de medir los

resultados de adaptación en un contexto climático incierto, la complejidad entre aproximaciones cuantitativas y cualitativas, y la capacidad de agregación de estos resultados en diferentes escalas, sectores y contextos. Tampoco hay suficiente información y datos relacionados de la adaptación con el cambio climático y se requieren capacidades nacionales para atender cualquier nivel de complejidad metodológica, levantamiento de información y sostenibilidad del seguimiento. Por último, la comprensión de la adaptación no es homologada entre países y la negociación de la MGA es compleja. La heterogeneidad en estos criterios dentro y entre países pone en evidencia la problemática (Comité de Adaptación, 2021). A continuación, se abordarán los desafíos que permitan una propuesta conceptual de la MGA.

### 3.1. Desafío metodológico

La adaptación en los sistemas humanos y naturales se refiere al proceso de ajuste del clima y sus efectos actuales o esperados para moderar el daño o beneficiarse de las oportunidades (Pörtner & IPCC, 2022). Puede ser anticipatoria o reactiva, así como incremental o transformacional. Al ser transformacional, cambia los atributos fundamentales de un sistema socioecológico en previsión del cambio climático y sus impactos (*Ibid.*). Esta capacidad de transformación se encuentra sujeta con las actividades antropogénicas. Por ejemplo, esta capacidad es mayor en los sistemas de energía, infraestructura urbana-rural, industria y sociedad que en los ecosistemas terrestres, oceánicos, costeros y de agua dulce. Las transiciones hacen posible una adaptación que derive en altos niveles de salud y bienestar, resiliencia económica y social. Sin embargo, hay limitaciones e ineficiencias, barreras técnicas y económicas que cualquier medida de adaptación requiere enfrentar (*Ibid.*).

El IPCC presenta el marco conceptual para evaluar los potenciales impactos del cambio climático a los cuales la adaptación respondería. Este marco gira en torno a cuatro conceptos: riesgo climático, compuesto de la amenaza climática, vulnerabilidad y exposición (*Ibid.*) que se utilizan para realizar estudios del potencial impacto del cambio climático con mayor o menor complejidad. Algunas metodologías presentan información cualitativa y cuantitativa, métodos de modelación estadística con análisis de indicadores o modelación biofísica con resultados tipo probabilísticos o determinísticos (Comité de Adaptación, 2021). Cualquiera que sea el nivel de complejidad, es fundamental contar con una guía más clara e indicativa que permita a los países determinar el riesgo climático en un sector y territorio.

El marco conceptual de riesgo es indispensable para determinar si una medida responde a la adaptación al cambio climático o al desarrollo sostenible, siendo el primer punto de encuentro metodológico que los países podrían aplicar con rigurosidad. Sin embargo, los matices de cada concepto dependerán de la información disponible, capacidad institucional y financiera. De hecho, la vulnerabilidad es un concepto vital para entender la necesidad de adaptación (Hinkel, 2011) y se

encuentra socialmente interrelacionado con la exposición que, a su vez, abarca el espacio/tiempo de distribución de la población y los bienes (Bohle, 1994).

La información sobre la amenaza relativa al clima o los océanos debería provenir del uso de los modelos climáticos que mejor se ajusten a las variables históricas del área de estudio. Para que sea útil se requiere de una escala espacial acorde con el sistema expuesto. Por ejemplo, la última generación de estos modelos dispone de una escala de entre 50 y 35 kilómetros en su más alta resolución espacial (Masson-Delmotte & IPCC, 2021). El cuadrante o celda aún abarca un área que podría dejar por fuera las particularidades climáticas de territorios con menor tamaño, por eso, se requiere reducirla y obtener de forma robusta escalas de 10 kilómetros (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2017). En este proceso, las variables climáticas (temperatura y precipitación) u oceánicas (temperatura y aumento del nivel del mar) se ajustarían a procesos de menor escala. El uso de esta información como entrada al análisis de riesgo climático resultaría en la disminución de la incertidumbre en las medidas de adaptación resultantes (Pörtner & IPCC, 2022).

Un estudio robusto utilizaría modelación biofísica para calcular el riesgo climático. En general, los modelos de impacto incluyen la proyección de la variable climática u oceánica en un modelo biofísico para obtener qué podría suceder en el futuro. El uso de modelación biofísica no es generalizado debido a su complejidad, sin embargo, resulta relevante en la determinación de la racionalidad climática de proyectos de adaptación (Fondo Verde del Clima [FVC], 2018).

Otras aproximaciones para calcular el riesgo climático, de menor complejidad, son los indicadores de naturaleza estadística. En la valoración de estos riesgos, que incluye como elemento expuesto a la población, es necesario realizar un examen posterior entre el impacto biofísico del sector y la población. Cualquiera que sea la complejidad metodológica es importante que pueda homologarse o estandarizarse, esto permitiría que los países generen información base para plantear sus medidas de adaptación. Cada sistema expuesto tiene su propia forma de análisis, sin embargo, las oportunidades requerirán de un consenso científico y político en el IPCC.

El IPCC generó, mediante su grupo de expertos, las guías para el inventario de gases de efecto invernadero (GEI) que fueron validadas políticamente (Calvo & IPCC, 2019). En algunos casos, las guías son una exigencia de la CMNUCC para realizar el inventario de GEI. Esto es relevante puesto que los países en desarrollo y el Comité de Adaptación solicitaron la participación del IPCC para generar las metodologías requeridas en el marco de la adaptación, por ejemplo, para la definición y seguimiento de la MGA.

Ante la falta de respuesta del IPCC, los reportes afines a las bases físicas y adaptación presentan no solo lo crítico de los presentes y futuros escenarios e impactos relacionados al cambio climático, sino, también, un avance en la estandarización de regiones, factores climáticos físicos y riesgos clave (Masson-Delmotte & IPCC, 2021; Pörtner & IPCC, 2022). Estos elementos, junto al marco

conceptual de riesgo climático del IPCC, sientan las bases para el desarrollo metodológico estandarizado y flexible en términos de disponibilidad de información y escenarios nacionales.

Con un robusto cálculo que incluya información histórica y proyecciones futuras del clima y océanos se pueden plantear las medidas de adaptación. Existe variedad de categorías u opciones: estructurales, institucionales, ecológicas o de comportamiento (Pörtner & IPCC, 2022; Berrang-Ford *et al.*, 2021). Criterios como costo-beneficio de cada medida, evitar la mala adaptación, entre otros, pueden utilizarse para priorizar las intervenciones. Cuantificado el costo de la medida de adaptación se dispone de la necesidad financiera y, con ello, de una métrica fácilmente agregable en distintos niveles y sectores.

El planteamiento y seguimiento de la MGA no tiene por objetivo la comparación sobre qué países en desarrollo necesitan más o menos financiamiento, pero es fundamental la estandarización y homogeneización de metodologías que conlleven a una métrica agregable. Fijar montos para financiar puede ser susceptible a comparación, sin embargo, la complejidad metodológica que se utilice, la información que se disponga y las capacidades instaladas de cada país, no pueden ser iguales entre naciones.

### 3.2. Información y datos

América Latina presenta los factores climáticos, físicos e históricos que el IPCC ha determinado, entre ellos, los extremos en temperaturas, precipitación y sequías; sin embargo, la ausencia de investigaciones y artículos académicos de impacto en la región son una limitante al momento de plantear conclusiones, incertidumbres y modelos. La información histórica del clima recolectada con instrumentos de observación y *proxies* es insuficiente, algo que en los países desarrollados se ha estudiado extensamente. Por ejemplo, la información sobre atribución del cambio climático en los impactos hidrológicos es casi inexistente (Masson-Delmotte & IPCC, 2021). Por tanto, los modelos climáticos presentan un limitado desempeño para prever eventos extremos, por ejemplo, como el fenómeno del Niño (Masson-Delmotte & IPCC, 2021).

La información básica para la adaptación proviene de observaciones instrumentales sobre la historia del clima. Los países en desarrollo no disponen de las capacidades técnicas, financieras y tecnológicas para generar datos robustos, pese que en América Latina estas condiciones han mejorado. Las entidades rectoras de la información meteorológica e hidrológica son indispensables en esto. Existen también productos climáticos complementarios que se generan en los institutos de monitoreo e investigación del clima a escala mundial. Los modelos climáticos están disponibles en el IPCC y la información es extendida, aunque ciertos modelos biofísicos requieren de un pago previo.

La información que estos modelos requieren, por lo general, no se dispone en la frecuencia y cantidad para generar análisis con baja incertidumbre. En ocasiones

se requiere de datos socio-económicos de la población, censos y otras bases estadísticas que no siempre están actualizadas y no presentan datos que permitan hacer correlaciones. Esto contrasta con las aproximaciones empíricas para evaluar cómo la señal climática impacta a la población. Es necesario el levantamiento de una línea base de información, en articulación con los actores competentes de la información en cada país, que permita robustecer este tipo de datos.

### 3.3. Adaptación en el marco del AP

El IPCC definió a la adaptación y presentó su marco teórico, pero los pactos internacionales de cambio climático, en particular, la operativización del AP en el componente de adaptación, dejó ambigüedades de interpretación (Zambrano, 2020). Existen dos elementos sustanciales que son objeto de interpretación en las negociaciones: el financiamiento climático y el reporte. Después del incumplimiento de los países desarrollados con el Protocolo de Kioto (Helm, 2012; Metz, 2013), se propuso realizar el AP. Si bien, dicho acuerdo presenta un protocolo para implementar la CMNUCC, los países desarrollados desconocen esos protocolos y principios asumiendo que el acuerdo es un nuevo régimen con nuevas reglas y principios (Zambrano, 2020).

Las responsabilidades históricas de los países desarrollados se han cargado también a los países en desarrollo (Bueno & Siegele, 2020). Pese a que los países aún no alcanzan su desarrollo sostenible ni han erradicado la pobreza, el AP busca también que sean responsables en reducir las emisiones de carbono. Los países desarrollados que impulsaron el debilitamiento de los principios del CMNUCC buscan ahora desconocer sus compromisos y responsabilidades (TWN, 2021). Pese a que el AP asigna mayores responsabilidades a los países en desarrollo, tanto el financiamiento y la adaptación han tomado mayor relevancia (CMUCC, 2016; TWN, 2021, Sun *et al.*, 2022). Este proceso conlleva un examen de las necesidades de inversión para la mitigación y adaptación. Si se evalúa de forma consistente con los flujos movilizados podría observarse, con mayor claridad y transparencia, el cumplimiento de este compromiso de los países desarrollados. Esta ventana es clave para conectar la MGA con la meta de financiamiento.

Los países desarrollados buscan que en la cuantificación y movilización de financiamiento se incluya la cooperación entre países en desarrollo. La inversión debe ser no concesional, prevista y de fuentes públicas de los países desarrollados. En este marco, el financiamiento para adaptación encuentra un balance negativo en los montos que se movilizan para adaptación frente a los de mitigación. Así también, el fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnologías resulta insuficiente para que los países en desarrollo puedan generar información para la MGA. De todas maneras, el AP fijó nuevos elementos en torno al reporte y conceptualización de la adaptación que, si bien dependen de los medios de implementación que se dispongan, representan la oportunidad para elevar la importancia de esta temática ante un futuro crítico de cambio climático.

El reporte de adaptación en el marco de la implementación de la CMNUCC y el AP se puede interpretar como los instrumentos técnicos y políticos que generan los países para mostrar su planificación, acción, necesidades y reportes en esta temática. Entre estos instrumentos se encuentran la CN, IB, NDC, CA, IBT y PNA, descritos con anterioridad (CMNUCC, 2016). De acuerdo con la CMNUCC, los países en desarrollo no están llamados a liderar la acción climática a menos de que dispongan del financiamiento por parte de países desarrollados. Los países de América Latina no tienen una posición común sobre este punto en el Grupo de los 77 y China (G77+China), puesto que participan en diferentes grupos de negociación.<sup>1</sup> Sin embargo, el G77+China, por lo general, llega a una posición común en términos de adaptación en línea con la CMNUCC (artículos 3, literal 1 y artículo 4, literal 7).

Existen nociones clave en el marco de la adaptación: flexibilidad, no carga adicional, no sujeta a evaluación y no sujeta a comparación. La flexibilidad se puede interpretar tanto en la opción de reporte completo de adaptación en un instrumento como en un contenido específico requerido. Por carga adicional se entiende que los países en desarrollo tienen variedad de responsabilidades de reporte y no buscan añadir otras cargas que limiten su capacidad de respuesta. Que la adaptación no sea sujeta a evaluación indica que el cumplimiento de los compromisos en adaptación que los países establecieron en sus NDC, reportado en el IBT, no serán evaluados (CMNUCC, 2019). Que no sea sujeta a comparación se refiere a que la información que los países en desarrollo reporten respecto a sus necesidades y compromisos cumplidos sirva para discriminarlos según el acceso a financiamiento climático. Si bien, estas nociones permiten a los países en desarrollo que sus circunstancias nacionales, prioridades de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza sean tomadas en cuenta en las negociaciones, relega potencialmente la posibilidad de una generación robusta de información hacia la MGA.

El Programa de Trabajo del Acuerdo de París (PTAP) mantiene estas nociones a favor de los países en desarrollo con ciertas restricciones (CMNUCC, 2019). Por ejemplo, si bien el reporte de los avances en adaptación tanto en la CN o el IBT podrían ser flexibles, particularmente en esta última se requiere justificar por qué no se incluyó algún tipo de información solicitada. El AP incluye un órgano supervisor de cumplimiento y aunque este se evalúa en términos de forma y no de fondo, estos nuevos instrumentos de reporte son las responsabilidades adicionales que los países en desarrollo contrajeron al adherirse a dicho acuerdo (Zambrano, 2020).

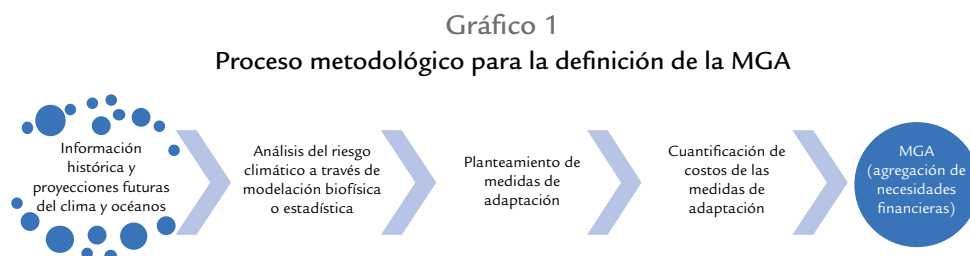
La flexibilidad de incluir la adaptación en la NDC o preparar la CA o el PNA sugiere que una recopilación robusta de información para la MGA se daría en los siguientes ciclos del AP (2025-2030 y 2030-2035). Los países en desarrollo han

1 Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), Países en Desarrollo de Pensamiento Afín (LMDC por sus siglas en inglés), Argentina, Brasil y Uruguay (ABU), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), Comunidad del Caribe y Mercado Común (Caricom), Grupo de Integridad Ambiental (EIG, por sus siglas en inglés), entre otros.

preparado sus NDC, incluyendo a la CA, como su componente de adaptación. Esto disminuye la responsabilidad de reporte, sin embargo, las metodologías que plantean las contribuciones de adaptación y sus necesidades financieras son heterogéneas y se desprende de los desafíos metodológicos, descritos con antelación, los cuales dependen del financiamiento.

#### 4. Marco conceptual de la MGA

En función de las consideraciones metodológicas, disponibilidad de información y las diferencias sobre la adaptación bajo el AP, se propone una definición de la MGA que permita atender algunos desafíos mencionados. Se propone que la MGA sea la agregación del financiamiento necesitado por cada país en desarrollo para reducir su riesgo climático presente y futuro, de modo que su capacidad adaptativa incremente de forma gradual frente al nivel de referencia actualizado cada cinco años. Si bien, los países desarrollados realizan acciones de adaptación, la política internacional de cambio climático se centra en la adaptación de los países en desarrollo. Los países desarrollados, por lo general, incluyen reportes técnicos para transferir sus prácticas y conocimientos aprendidos, pero la brecha en adaptación y financiamiento, fundamentalmente, es de los países en desarrollo. A continuación, se presenta la propuesta conceptual frente a cada desafío.



Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

La conceptualización mostrada en el gráfico 1 atiende a la necesidad de agregación de información que es el objeto de este artículo y debate en las negociaciones de cambio climático. Es decir, recoger información no agregable que proviene de distintas fuentes, dimensiones y sectores, con naturaleza cualitativa/cuantitativa (Berrang-Ford *et al.*, 2021; Lampis, 2013) para transformarla en información cuantitativa. Esto se incluye en el proceso metodológico del gráfico que contiene información no agregable y específica al contexto local y sistema de análisis (clima-océanos, modelación de riesgo, medidas de adaptación) y lo traduce a necesidades financieras cuantificables y agregables. Existe una clara ventaja en agregar en lugar de compilar información, puesto que al agregar con una métrica estandarizada se puede medir el progreso hacia la MGA. Debido a que el cambio climático presenta mayores impactos, la brecha de financiamiento podría mantenerse o incrementarse, pese a que se están cubriendo las necesidades financieras planteadas por base.

El IPCC presentaría metodologías de examen climático de mayor y menor complejidad como se tienen los *tiers* para los inventarios de GEI. El IPCC deberá evaluar las metodologías (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2016, 2017; Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y MAE, 2018; MAE, 2013; Manous & Stakhiv, 2021; Hofste *et al.*, 2019, 2020; Miralles-Wilhelm *et al.*, 2017; Ray & Brown, 2015) presentando un reporte metodológico consensuado por expertos y científicos. Esto permitiría que independiente de la forma de analizar el riesgo climático, la medida de adaptación resultante se pueda costear. Esta conceptualización permite mantener la no comparación entre países en desarrollo, puesto que tanto la información de entrada para los modelos como su complejidad diferirían. La naturaleza local de la adaptación se preserva bajo este marco conceptual.

Debido a la demanda técnica y financiera que representa el proceso metodológico indicado en el gráfico anterior, para cada país es necesario que todas las partes del proceso tengan su propia línea de tiempo. Por un lado, la actualización de las proyecciones climáticas y oceánicas deberían realizarse una vez por cada actualización global (7-8 años) de esta información que es reportada en el IPCC. Por otro lado, la actualización de los análisis de riesgo climático debería realizarse cada cinco años, dejando que las medidas de adaptación implementadas tengan impacto evidenciable. Sin embargo, debería realizarse una evaluación bianual para determinar el progreso nacional en el cierre de brechas de financiamiento, progreso que debería ser incluido en el reporte que cada país realiza bajo el marco de transparencia reforzado del AP.

Si bien, la información y datos relativos a la adaptación son limitados, la naturaleza del concepto determina lo realizado conforme a las circunstancias nacionales. El AP indica que el análisis es determinado a nivel nacional. Aun cuando la primera línea de base que se generaría puede tener cierto nivel de complejidad bajo la cuantificación de las necesidades financieras, se mantendría consistente utilizando metodologías potencialmente homologables. De hecho, el IPCC presenta información procesada tanto para la amenaza como los potenciales impactos del cambio climático. Aterrizar esa información sería la complejidad más simple. Aquellos países que dispongan de más información y capacidades técnicas, institucionales y tecnológicas pueden aplicar con mayor rigurosidad metodologías de mayor complejidad.

El marco conceptual de la MGA no buscaría resolver las diferencias en la comprensión de la adaptación, ya que estas son posiciones políticas que pertenecen a cada país, pese a que funcionan como un puente en la arquitectura internacional de cambio climático. La información que sustente a la MGA podría generarse en una sola ocasión, para luego presentarse en la CN, NDC, CA, IBT y PNA (CMNUCC, 2016). La NDC, la CA y el PNA son de naturaleza prospectiva, mientras que la CN y el IBT son de orden retrospectivo, así, la cuantificación de la meta tendría información prospectiva y la medición de su progreso con información retrospectiva.



El marco conceptual aborda las cuatro nociones de la adaptación indicadas. La flexibilidad se mantiene y aborda por fases la complejidad metodológica y disponibilidad de información. En términos de reporte no presentaría una carga adicional porque se apoya en los instrumentos del AP. Adicionalmente, no hay comparación entre países pese a que las necesidades financieras son agregables. Las circunstancias nacionales y la respuesta de adaptación al cambio climático son locales y, con ello, la metodología escogida y la información propias de cada país. Por último, pese a que la metodología y el reporte no están sujetos a evaluación por parte del organismo de cumplimiento del AP, los países estarán frente al escrutinio de financistas que requerirán robustez metodológica y técnica.

## **5. Gobernanza de la adaptación del cambio climático en América Latina**

La alta incidencia de los riesgos naturales, la creciente urbanización y el abuso en el consumo del agua exacerba el desafío de promover transformaciones adaptativas en respuesta al calentamiento global para América Latina. Los fenómenos meteorológicos extremos promueven amenazas que incluyen el aumento de las temperaturas y nivel del mar, erosión costera y creciente frecuencia de las sequías (asociadas con la disminución en el suministro de agua por la reducción de la capa glaciar) e impactos en los medios de vida. La Amazonía, una de las regiones con mayores reservas de biodiversidad y carbono del mundo, es altamente vulnerable a la sequía. La exposición a las sequías en el bioma aumentó del 8 % entre 2004-2005 al 16 % entre 2015-2016. Esto provoca el aumento de la mortalidad de los árboles y la disminución de la productividad de sus bosques (Koop, 2022).

La vulnerabilidad y capacidad de respuesta de los países depende de variables como los ecosistemas, la pobreza, acceso a servicios básicos y educación. Entre los riesgos que se advierten (Field & IPCC, 2014; Edenhofer & IPCC, 2014; Masson-Delmotte & IPCC, 2018; Pörtner & IPCC, 2022) se incluyen sequías, aumento de enfermedades como la malaria y el dengue, y la inseguridad del agua debido al retroceso de los glaciares. Por ejemplo, se proyectan sequías más frecuentes, cortas y severas en la cuenca del río de la Plata, con una extensión transfronteriza que comprende desde el norte de Argentina, Uruguay, Paraguay, el este de Bolivia y el sur de Brasil. Se espera que empeoren los impactos en la seguridad alimentaria y medios de vida rural, en especial, para pequeños y medianos agricultores y pueblos indígenas, incluida la reducción en la producción agrícola, disponibilidad de agua y tierras agrícolas adecuadas.

Para 2050 se proyectan reducciones del 19 % en los rendimientos de frejol, 23 % para arroz y entre el 4 y 21 % de maíz en la región (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación 2019). Se prevé que la precipitación extrema, que resulta en inundaciones, deslizamientos de tierra y sequías, se intensifique en magnitud y frecuencia: un posible aumento de la temperatura en 1,5 °C afectaría en un 200 % a Colombia, Brasil y Argentina, 300 % en Ecuador y 400 % en Perú (Pörtner & IPCC, 2022).

Para avanzar en la implementación de medidas de adaptación se debe tener en cuenta las características del crecimiento económico y riesgos colaterales, las condiciones de vulnerabilidad y pobreza y tendencias climáticas de la región. Los procesos de adaptación conllevan a beneficios importantes y sus costos se encuentran por debajo de los impactos del cambio climático. Aun así, las deficiencias institucionales de los países de la región limitan la capacidad de los tomadores de decisiones de la adaptación como una prioridad para el desarrollo sostenible. Así, existen distintos patrones dentro de los procesos de adaptación que se requiere identificar para generar resultados e impactos socioeconómicos que permitan impulsar medidas de adaptación eficientes.

### 5.1. Métrica de adaptación al cambio climático y retos para la cooperación internacional

Los resultados para inversiones sectoriales tienden a considerarse dentro de un marco de gestión integrada de vulnerabilidad, riesgos y desarrollo sostenible y sustentable (previsión para el futuro). Al ser variables de índole local, cuya medición incorpora indicadores cualitativos y cuantitativos con una temporalidad de resultados a mediano y largo plazo, complejiza el contar con mecanismos homologables de análisis de impacto y tener la capacidad de desarrollar líneas de financiamiento internacionales basadas en resultados.

En la actualidad, las comunicaciones nacionales<sup>2</sup> son el principal mecanismo de reporte que tienen los países miembros de la CMNUCC para relatar los avances en la implementación de la convención y los resultados de adaptación y mitigación. Respecto a la información de adaptación que contiene la comunicación, se recopilan y analizan los datos para examinar qué tan bien un proyecto, programa o política se está desempeñando frente a los objetivos de gestión esperados, pero sin capacidad para garantizar el impacto previsto a causa de la temporalidad y el escenario proyectivo del clima. Los países buscan que las acciones de adaptación reduzcan la vulnerabilidad, con análisis de riesgos para la población y los territorios desde métricas y datos científicos. Los ensambles multimodelo y multiescenario que cada país desarrolla para representar sus necesidades y proyectar resultados, limita la capacidad de planificación presupuestaria por parte de las fuentes de financiamiento y su capacidad de reportar resultados homologables ante los donantes.

Una alternativa que toma fuerza para lograr que la estrategia de gobernanza de adaptación al cambio climático pueda considerarse en el marco de la cooperación y flujos de financiamiento de los países desarrollados, consiste en el desarrollo de estrategias de administración de riesgos en las que se incluyen medidas de adaptación que puedan ser replicadas con base a metodologías flexibles de acuerdo con el contexto en el que se deseen implementar. Es decir, se establecen tipologías de riesgo climático y metodologías de gestión para estos. Este enfoque limita la capacidad de instrumentar estrategias diversas de adaptación temprana con un

2 Consultar estas comunicaciones de la United Nations Climate Change. Accédase a <https://unfccc.int/non-annex-I-NCs>, <https://unfccc.int/NC7>

carácter preventivo y, además, subestima la capacidad de las acciones de adaptación de demostrar resultados y cobeneficios que estimulen una mayor inversión.

En esencia, la gobernanza global en la política de cambio climático utiliza mecanismos de reciprocidad para evitar el aprovechamiento gratuito de externalidades positivas. La reciprocidad implica que cada país intercambie información sobre su compromiso de reducción de emisiones con otros países. El régimen climático no cuenta con mecanismos de aplicación centralizados, pero se basa en el supuesto de que se desarrollarán instrumentos de seguimiento dentro y fuera del régimen para identificar qué países no cumplen y, en ejecución descentralizada en forma de presión política y económica impuestas por los Gobiernos y otros actores, los países que no cumplen.

## 5.2. Bien público y beneficios locales

Gran parte de literatura sobre gobernanza del cambio climático se concentra en describir y explicar las políticas de cambio climático por países o regiones. Muy pocos explican la disparidad entre las metas de mitigación y adaptación<sup>3</sup> y la variación entre el financiamiento dedicado a la mitigación frente a las acciones de adaptación, pese a que el IPCC y las NDC de los países en desarrollo hacen hincapié en la alta vulnerabilidad y exposición de ciertas regiones frente a los efectos adversos del cambio climático.

A continuación, se presentan los argumentos que permitan explicar las causas económicas, políticas y técnicas que dan lugar a que las acciones de adaptación y mitigación no cuenten con disponibilidad de financiamiento. La primera limitante se centra en los resultados de la política trazada en los tratados firmados en la CMNUCC que establecen la necesidad de contar con una meta, una ruta para obtener resultados, así como mecanismos de transparencia respecto a los resultados y el financiamiento empleado. Esta directriz de política, marcada desde la concepción de los tratados, crea un conjunto de requisitos frente a la planificación y presentación de resultados que en la actualidad limita a las acciones de adaptación de participar de manera equitativa en la evaluación de impacto de los compromisos asumidos. Se han desarrollado algunos indicadores compuestos que agrupan información sobre diferentes los esfuerzos de mitigación que permiten visibilizar cobeneficios de adaptación.

Los líderes de opinión internacional se preocupan, sobre todo, por entender los resultados ambientales, como las emisiones de carbono, a partir de factores económicos como las externalidades (Holtz-Eakin & Selden, 1995). Nicholas Stern (2008) propone que la integridad ambiental es un bien público. La Tierra posee una atmósfera indivisible que puede ser utilizada como sumidero para las emisiones de GEI en todo el mundo, es decir, es un recurso de uso común caracterizado por acceso abierto y rivalidad en el consumo (Ostrom *et al.*, 1994).

---

3 Algunos de los textos son: Biesbroek, G., *et al.* (2014); Blanco, G. & Lampis, A. (2016); Maisonnave, F. (2017).

Por implicación, las reducciones de GEI generan costos y beneficios (en términos de daños evitados) tanto para ese país como para el resto (externalidades positivas). En el caso climático positivo, las externalidades de los recortes de emisiones son bastante grandes en relación con los beneficios nacionales. Para evitar el problema del *free-rider*, la comunidad internacional debe intervenir y establecer los incentivos adecuados para garantizar la acción y corresponsabilidad colectiva. Mientras que la acción de adaptación se considera un beneficio privado para cada país y, como tal, cada país debe tener un incentivo para invertir en sus propias medidas de adaptación.

El problema del clima es uno de los muchos problemas con los que los formuladores de políticas deben lidiar en paralelo. Invertir en acciones de adaptación conlleva a sopesar los costos y beneficios y decidir en qué política, cuándo y dónde invertir. Lo que exacerba este problema es la limitada capacidad local para considerar los riesgos futuros de la inacción frente a los riesgos climáticos, aunque también se hace frente al supuesto de que las generaciones futuras continuarán con la ruta de las generaciones actuales. Varios científicos consideran que esta posición no es ética porque supone una carga para el futuro que puede solucionarse desde el presente y que corresponde a la generación actual incorporar una tasa impositiva desde una perspectiva de “derechos” para garantizar las inversiones necesarias para el futuro (Collier, 2010).

Sin embargo, América Latina no cuenta con los mecanismos o herramientas que permitan calcular y planificar estas previsiones a nivel local. Debido a las dificultades técnicas de medir los resultados, es tentador realizar un seguimiento de los efectos cuantificables que son fáciles de lograr y medir, pero pueden quedarse cortos en esa medición por la complejidad y el progreso hacia cambios de largo plazo. Es probable que existan opciones de bajo costo para incorporar la adaptación en la planificación gubernamental, los procesos y gastos. Dentro de las negociaciones, algunos países en desarrollo esperan recibir fondos para cubrir el costo total de la adaptación, pero es improbable que esto suceda. Es posible que la mayor parte del financiamiento provenga de fuentes locales. Por ejemplo, las actividades basadas en el gasto público pueden complementarse con esfuerzos dentro del marco de alianzas público-privadas con un enfoque subnacional. La mayoría de investigaciones sobre estas alianzas se limitan a actividades que reducen las emisiones de GEI. Opciones para la adaptación de este tipo y escala todavía necesitan ser explotadas.

## 6. Conclusiones

La falta de agregación de información para medir el progreso hacia la MGA traería imprecisiones durante el balance global quinquenal de 2023. El no utilizar los mecanismos establecidos en la CMNUCC y AP podría representar una carga adicional de reporte a los países en desarrollo. El trabajo del IPCC es requerido para la homologación de metodologías que analicen el riesgo climático y permita evaluar el progreso hacia la MGA. La oportunidad de operativizar la MGA mediante una

definición y marco conceptual posibilita la incorporación de información cuantificable en métricas comunes e imposibilita la comparación y rivalidad entre países. Es necesario que se mantenga las nociones de flexibilidad en los países en desarrollo, así como el financiamiento que cubra la responsabilidad y carga de reporte. El marco conceptual apunta a un mejor desarrollo de la adaptación, cubre brechas de financiamiento y cumple los compromisos en función de las circunstancias nacionales. América Latina requiere de un balance en la provisión de financiamiento frente a otras regiones y la MGA podría ser catalizadora a este respecto.

Con los esfuerzos de adaptación más ambiciosos y la planificación más sofisticada, la pregunta que surge desde la CMNUCC es quién debe sufragar las medidas de adaptación. Pese a que se ha establecido la responsabilidad histórica de los países desarrollados sobre la emisión de GEI y, en virtud de ello, los mecanismos retroactivos de transferencia de recursos a los países en vías de desarrollo, no existe en la actualidad un mecanismo que permita estimar la participación de los países individuales en la carga financiera de adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático.

Las restricciones financieras son determinantes para la adaptación en todos los sectores y regiones. Pese a que el financiamiento climático global rastreado ha mostrado una tendencia al alza desde el Quinto Informe de Evaluación del IPCC, los flujos financieros globales actuales para la adaptación, incluso, de fuentes de financiación públicas y privadas, son insuficientes y limitan la implementación de las opciones de adaptación, en especial en los países en desarrollo. La mayoría de la financiación climática global rastreada se destinó a la mitigación, mientras que una pequeña proporción fue dirigida a la adaptación. La financiación de la adaptación ha provenido predominantemente de fuentes públicas y los impactos económicos de la pandemia de la covid-19 han reducido la disponibilidad de recursos financieros. Esto aumenta las limitaciones financieras para la adaptación, en particular para los países en desarrollo.

## 7. Referencias bibliográficas

- Andersen, L., & Verner, D. (2010). Chapter 9. Simulating the Effects of Climate Change on Poverty and Inequality. En, D. Verner (Ed.), *Reducing Poverty, Protecting Livelihoods, and Building Assets in a Changing Climate: Social Implications of Climate Change in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.
- Berrang-Ford, L., Siders, A., et al. (2021). A systematic global stocktake of evidence on human adaptation to climate change. *Nature Climate Change*, 11(11), pp. 989-1000. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01170-y>
- Biesbroek, G., et al. (2014). Analytical lenses on barriers in the governance of climate change adaptation. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 19(7), (pp. 1011-1032). Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11027-013-9457-z>
- Blanco, G., & Lampis, A. (2016). Abriendo la caja negra del cambio climático: claves para comprender su trayectoria política en América Latina. En A. Lampis (ed.), *Cambio ambiental global, estado y valor público* (pp. 45-66). Universidad Nacional de Colombia, CES/CLACSO/PUCP.

- Bohle, H., Downing, T., & Watts, M. (1994). Climate change and social vulnerability: Toward a sociology and geography of food insecurity. *Global Environ. Change* 4, pp. 37-48. [https://doi.org/10.1016/0959-3780\(94\)90020-5](https://doi.org/10.1016/0959-3780(94)90020-5)
- Bueno, M., & Siegele, L. (Eds.) (2020). *Negotiating climate change adaptation: the common position of the Group of 77 and China*. Springer International Publishing (Springer Climate). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41021-6>
- Calvo, E. & Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (Eds.) (2019). *2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. IPCC. Recuperado de <https://n9.cl/exkw3>
- Collier, P. (2010). *The Plundered Planet: Why We Must-and How We Can-Manage Nature for Global Prosperity*. Oxford University Press.
- Comité de Adaptación (2021). Approaches to reviewing the overall progress made in achieving *the global goal on adaptation (technical paper)*. AC/2021/TP/GGA. UNFCCC. Recuperado de <https://n9.cl/aqcia>
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático [CMNUCC] (2021). *Reporte de la Conferencia de las Partes sirviendo a la sesión de las Partes del Acuerdo de París en su tercera sesión*. FCCC/PA/ CMA/2021/10/Add.3. UNFCCC. Recuperado de <https://n9.cl/im3ot>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Reporte de la Conferencia de las Partes en su vigésimo primera sesión*. FCCC/PA/ CMA/2018/3/Add.1. UNFCCC. Recuperado de <https://n9.cl/3ym0xb>
- \_\_\_\_\_ (2016). *Reporte de la Conferencia de las Partes en su vigésimo primera sesión*. FCCC/ CP/2015/10/ Add.1. UNFCCC. Recuperado de <https://n9.cl/6t0f9>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ] (2017). *Suplemento de Riesgo para el Libro de la Vulnerabilidad*. Recuperado de <https://n9.cl/n6g8e>
- \_\_\_\_\_ (2016). *El Libro de la Vulnerabilidad. Concepto y lineamientos para la evaluación estandarizada de la vulnerabilidad*. Bonn y Eschborn. Recuperado de <https://n9.cl/on4xr>
- Edenhofer, O., & IPCC (Eds.) (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Recuperado de <https://n9.cl/ipbq4>
- Field, C., & IPCC (Eds.) (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Recuperado de [www.cambridge.org/9781107641655](http://www.cambridge.org/9781107641655)
- Fondo Verde del Clima [FVC] (2018). GCF/B.20/Inf.11: Steps to enhance the climate rationale of GCF-supported activities. *Green Climate Fund*. Recuperado de <https://n9.cl/fpog1>
- Helm, D. (2012). The Kyoto approach has failed. *Nature*, 491(7426), pp. 663-665. <https://doi.org/10.1038/491663a>
- Hinkel, J. (2011). Indicators of vulnerability and adaptive capacity: Towards a clarification of the science policy interface. *Global Environmental Change* 21, pp. 198-208. Recuperado de <https://n9.cl/myhtg>

- Hofste, R., Kuzma, S., *et al.* (2019). Aqueduct 3. 0: updated decision-relevant global water risk indicators. *World Resources Institute* [Preprint]. <https://doi.org/10.46830/writn.18.00146>
- Holtz-Eakin, D., & Selden, T. (1995). Stoking the fires? CO2 emissions and economic growth. *Journal of Public Economics*, 57 (1), pp. 85-101. Recuperado de <https://n9.cl/cfg0y>
- Hosen, N., Nakamura, H., & Hamzah, A. (2020) Adaptation to climate change: does traditional ecological knowledge hold the key? *Sustainability*, 12(2), p. 676. Recuperado de <https://n9.cl/bjke2>
- Huang, W., Lee, G., & Wu, C. (2008). GHG emissions, GDP growth and the Kyoto Protocol: A revisit of Environmental Kuznets Curve hypothesis. *Energy Policy* 36(1), pp. 239-247. Recuperado de <https://n9.cl/zksks>
- Koop, G., & Tole, L. (1999). Is there an environmental Kuznets curve for deforestation? *Journal of Development Economics*, 58(1), pp. 231-244. Recuperado de <https://n9.cl/36zvu>
- Lampis, A. (2013). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 22(2), pp. 17-33. <https://n9.cl/c8f4t>
- Maisonave, F. (20/11/2017). Rich countries 'trying to turn climate funds into World Bank'. *Climate Home News*. Recuperado de <https://n9.cl/9gf5e>
- Manous, J., & Stakhiv, E. (2021). Climate risk-informed decision analysis (Crida): “top-down” Vs. “bottom-up” decision making for planning water resources infrastructure. *Water Policy*, 23(S1), pp. 54-76. <https://doi.org/10.2166/wp.2021.243>
- Masson-Delmotte, V., & IPCC (Eds.) (2021). *Climate change 2021: The Physical Science Basis: Working Group I contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (Eds.) (2018). *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Cambridge University Press.
- Metz, B. (2013). The legacy of the Kyoto Protocol: a view from the policy world. *WIREs Climate Change*, 4(3), pp. 151-158. <https://doi.org/10.1002/wcc.216>.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable [MEERN] y Ministerio del Ambiente [MAE] (2018). *Evaluación de los Impactos del Cambio Climático sobre la Producción Hidroeléctrica en Ecuador*. MAE. Recuperado de <https://n9.cl/e7ghv>
- Ministerio del Ambiente [MAE] (2017). *Tercera Comunicación Nacional del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. MAE. Recuperado de <https://n9.cl/12ts>
- \_\_\_\_\_ (2013). *Propuesta metodológica para análisis de vulnerabilidad al cambio climático*. MAE. Recuperado de <https://issuu.com/diluga/docs/avcccp>
- Miralles-Wilhelm, F., Clarke, L., *et al.* (2017). *Physical impacts of climate change on water resources*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/26028>



- OECD, The World Bank and United Nations Environment Programme (2018). *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*. OECD Publishing. Recuperado de <https://n9.cl/bcsvn>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación [FAO] (2021). *Hacia una agricultura sostenible y resiliente en América Latina y el Caribe. Análisis de siete trayectorias de transformación exitosas*. FAO.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Pörtner, H., & IPCC (Eds.). (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability: Working Group II contribution to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- Ray, P., & Brown, C. (2015) *Confronting climate uncertainty in water resources planning and project design: the decision tree framework*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0477-9>
- Stern, N., Peters, S., et al. (2006). *Stern Review on the Economics of Climate Change*. HM Treasury.
- Stern, N. (2008). The economics of climate change. *American Economic Review* 98(2), pp. 1-37. Recuperado de <https://n9.cl/0yq27>
- Sun, R., Gao, X., et al. (2022). Is the Paris rulebook sufficient for effective implementation of Paris Agreement? *Advances in Climate Change Research*, 13(4), pp. 600-611. Recuperado de <https://n9.cl/ujz97>
- Third World Network (2021). Glasgow Climate News Updates (October-November 2021). *TWN Climate News Updates*. Recuperado de <https://n9.cl/hw6m3>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Compilation of articles on the constitution and meetings of the Board of the Green Climate Fund (January 2011 to November 2019)*. Penang. TWN. Recuperado de <https://n9.cl/cgzb0s>
- Tol, R. (2011). Regulating knowledge monopolies: The case of the IPCC. *Climatic Change*, 108(4), pp. 827-839. Recuperado de <https://n9.cl/i6ax3>
- United Nations Environment Programme [UNEP] (2021). *Adaptation gap report 2021 the gathering storm. Adapting to climate change in a post-pandemic world*. UNEP. Recuperado de <https://n9.cl/swc3v>
- Zambrano, C. (2020). Overview on climate change adaptation negotiations to operationalize the Paris agreement. In M., Bueno & L. Siegele (Eds.), *Negotiating Climate Change Adaptation*, (pp. 73-82). Springer International Publishing.



# Aplicaciones móviles como instrumento de comunicación urbana para el cambio climático en Loja, Ecuador<sup>1</sup>

## *Mobile apps as urban communication tools for climate change in Loja, Ecuador*

Elsa Katerine Cuesta Palacios

Estudiante del máster en Biología de la Conservación y Ecología Tropical de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo electrónico: [ekcuesta@utpl.edu.ec](mailto:ekcuesta@utpl.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4190-4092>

Vanessa Karina Duque-Rengel

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades en la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo electrónico: [vkduque@utpl.edu.ec](mailto:vkduque@utpl.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0102-2829>

*Recibido: 17-mayo-2022 . Aceptado: 16-agosto-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

### Resumen

Esta investigación explora el nivel de aceptabilidad de ocho aplicaciones móviles sobre sostenibilidad y cambio climático, desde la perspectiva de líderes barriales, funcionarios del municipio y expertos en tecnologías de la ciudad de Loja (Ecuador). Estos actores respondieron preguntas de entrevistas semiestructuradas y los resultados fueron evaluados mediante una técnica que mide la intención

<sup>1</sup> Este artículo contiene insumos de un proyecto de investigación más amplio presentado como tesina en 2020 en la Especialización de Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades de la cohorte 2018-2019 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, titulado “Aceptabilidad de aplicaciones móviles para el diseño de un laboratorio urbano digital para la sostenibilidad de quince barrios urbanos de la ciudad de Loja”.

de comportamiento respecto de los servicios móviles. Se concluye que el nivel de aceptabilidad en el uso de estas aplicaciones móviles es bajo y, además, que el desafío de la Administración pública local es crear un laboratorio ciudadano donde se debata y socialice las acciones de mitigación y adaptación del cambio climático mediante el uso de tecnologías.

**Palabras clave:** aplicaciones móviles, cambio climático, comunicación urbana, sostenibilidad urbana.

### Abstract

This research explores user's predisposition levels regarding eight mobile apps linked to sustainability and climate change. These users, community leaders, city officials and technology experts from Loja (Ecuador), provided their point of view through semi-structured interviews; a behavioral intention methodology was implemented to assess the results. The study concludes that user's inclination to use these apps is low and that the challenge of the local public administration is to create a citizens' lab to discuss and share actions that mitigate climate change using technologies.

**Keywords:** mobile applications, climate change, urban communication, urban sustainability.

## 1. Introducción

El incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ha propiciado que el cambio climático sea un gran desafío para la humanidad, ya que el “[...] efecto de calentamiento global está provocando el deshielo de glaciares y de los casquetes polares, con el consiguiente aumento del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de las catástrofes naturales, contaminación en el aire que respiramos” (Ferrer, 2019, p. 100). Las ciudades, como ecosistemas urbanos, son los principales contribuyentes de este cambio debido a la concentración de personas y actividades que transforman el medio natural y, por tanto, afectan con mayor incidencia el clima y ambiente atmosférico (Fernández, 2007).

América Latina se enfrenta a un sinnúmero de desafíos ambientales y ecológicos que propician diversos impactos debido a las restricciones significativas en actividades económicas como la agricultura, energía, turismo, entre otros. Según el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) se prevé inundaciones, sequías, disminución de los rendimientos agrícolas, enfermedades, aumento del nivel del mar, entre otros (IPCC, 2001, citado en Honty, 2007, p. 5). A esto hay que sumarle los impactos advertidos para la región que exacerbarán los retos que enfrenta la sociedad actual.

[...] entre 7 y 77 millones de personas sufrirán por estrés hídrico debido al cambio climático. Para mediados del siglo, es probable que en el este de la Amazonia los bosques tropicales sean reemplazados por sabanas. Se proyecta también que la vegetación semiárida puede ser reemplazada por vegetación de tierras áridas (IPCC-WGII, 2007, citado en Honty, 2007, p. 24).

La reducción de las emisiones de GEI puede aportar a los efectos desfavorables del cambio climático, no obstante, “[...] aún si una reducción radical de las emisiones de gases de efecto invernadero mundial fuera posible hoy en día no sería posible evitar completamente los cambios significativos en el clima del mundo” (Fritzsche *et al.*, 2016, p. 18). Frente a esta situación el IPCC y *et al.* (2013) señalan que, en todos los niveles y continentes, sociedades y economías deben prepararse y adaptarse al impacto potencial del cambio climático. Para ello se requiere el interés de la población, un consenso social que apunte al planteamiento de estrategias efectivas para generar un futuro sustentable (Wackernagel, 1996, p. 49).

Desde este panorama surge la adaptación como una estrategia para abordar con eficacia la vulnerabilidad climática y social desde diversas perspectivas y en cuyas medidas se encuentran las acciones vinculadas a la economía, la capacidad institucional, el conocimiento, tecnología, entre otros (Fritzsche *et al.*, 2016). Dicho de otra forma, la adaptación es “[...] los ajustes en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos” (IPCC, 2007, citado en Sánchez y Reyes, 2015, p. 19). También se encuentra la resiliencia, que, según el IPCC (2012, p. 4), es la pericia “[...] para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos de un fenómeno peligroso, de forma oportuna y eficiente, incluso velando por la conservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales”. En el caso de ciudades esto significa la capacidad de recuperación que tiene una ciudad frente a situaciones imprevistas y complejas.

Entre los aspectos de la resiliencia urbana a tener presente, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2013), se plantea que:

- Las autoridades locales y la población comprenden sus peligros y crean una base de información local compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de eventos, los peligros y los riesgos, y sobre quien está expuesto y vulnerable.
- Las personas están empoderadas para participar, decidir y planificar su ciudad de forma conjunta con las autoridades locales, valorando el conocimiento, las capacidades y los recursos locales autóctonos.
- Se toman medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de la comunidad.

Entre los esfuerzos mundiales para hacer frente al desafío del cambio climático se encuentran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030. El objetivo 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, busca promover ciudades resilientes inclusivas y seguras, con acceso a servicios, viviendas, medios de transporte y otros. En América Latina no existe evidencia palpable de que esto haya ocurrido, ya que, según Roza (2020), hay varias dificultades estructurales para el alcance y cumplimiento de estos objetivos. De hecho, las estimaciones apuntan a que “[...] no se lograrán cumplir los objetivos trazados para el 2030 y

se destaca que, de seguir la tendencia reflejada, ni siquiera en 50 años se podrán cumplir los objetivos” (Gaviria en Unesco, 2020, citado en Rozo, 2020, p. 7).

En este contexto se requiere potenciar la participación ciudadana mediante mecanismos inclusivos que garanticen el derecho al sistema urbano desde dos aristas: la planificación de los territorios y la organización comunitaria (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [CODS], 2020). En este sentido, las ciudades sostenibles son: “[a]quellas que son atractivas por su eficiencia económica, garantizan un nivel de bienestar no decreciente de los ciudadanos, sin comprometer el de las poblaciones del resto del mundo y contribuyen a controlar los efectos negativos sobre la biosfera y los factores que provocan el cambio climático [...]” (Mella y López, 2015, p. 1). La construcción de este tipo de ciudades implica un trabajo articulado de los actores estratégicos del ecosistema urbano que, además de la planificación para mejorar la calidad de vida y dejar menores huellas ecológicas, debe integrar una perspectiva psicológica, pues la insuficiente motivación popular es uno de los mayores obstáculos (Wackernagel, 1996, p. 47).

El ODS 13, Acción por el Clima, busca que el cambio climático sea una prioridad en las agendas políticas nacionales, la empresa privada y sociedad civil. En Ecuador este objetivo se encuentra vinculado al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (Planacc), a cargo del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Maate), que busca instaurar medidas de mitigación y adaptación que permitan reducir los impactos del cambio climático en el país. Para ello se plantea el reto de incorporar políticas públicas idóneas, transversalidad de la educación formal y adopción de innovaciones tecnológicas con miras a incorporar prácticas y producción sostenible (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2018).

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2012-2025 se considera que en el país se requiere desarrollar herramientas de innovación tecnológica para aportar en la reducción de emisiones de GEI y la sostenibilidad (Ministerio del Ambiente de Ecuador [MAE], 2012). Es en este escenario en el que la comunicación urbana toma importancia como “[...] un campo de estudio multidisciplinar que contribuye ampliamente en los debates sobre los problemas que trae consigo el crecimiento de las ciudades” (Cuesta y Meléndez, 2017, p. 206), ya que los problemas urbanos pueden abordarse desde una red de comunicación que contribuya “[...] al entendimiento de las relaciones entre la práctica social de la investigación, las prácticas cotidianas de los sujetos y los saberes de la comunicación” (Reguillo, 1995, p. 111). Esto es posible a partir de tres líneas de acción:

- 1) incluir la cultura, tanto de las instituciones como de los sujetos; 2) analizar lo público y lo privado y las relaciones que se establecen en los espacios urbanos por la tecnología y los medios y 3) analizar lo legítimo e ilegítimo en los esquemas morales que se establecen en los espacios públicos (Reguillo, 1995, citado en Cuesta y Meléndez, 2017, pp. 208-209).

El desarrollo de innovaciones tecnológicas centradas en la comunicación aporta a la gestión del cambio climático en el contexto urbano, así como a la adaptación de la ciudadanía a los bienes y servicios digitales y sistemas de monitoreo (Rubin, 2011). Las aplicaciones móviles digitales son programas que, instalados y usados en dispositivos como celulares y tabletas, pueden contribuir, entre otros, en la gestión del cambio climático. Se trata, entonces, de “[...] un conjunto de acciones, instrumentos e iniciativas para la ocupación del territorio, promueven la planificación urbanística que genera estrategias y acciones que favorecen el abordaje del cambio climático desde todas las perspectivas” (Duque-Rengel y Rojas, 2020, p. 151). Las aplicaciones móviles pueden articularse en la comunicación urbana para incrementar los niveles de conocimiento, difusión de información de los actores estratégicos y participación social que promueva acciones colectivas en pro de la generación de ciudades sostenibles.

Con estos antecedentes, esta investigación realiza una exploración acerca del aporte que genera las aplicaciones en el conocimiento sobre el cambio climático y ciudades sostenibles en la ciudad de Loja en Ecuador. Respecto a la vulnerabilidad al cambio climático en la zona siete de Ecuador, a la cual pertenece Loja, se señala que:

Las proyecciones de cambio tanto en la temperatura como en la precipitación van en aumento en toda la zona de estudio, patrones que podrían tener profundos efectos sobre el funcionamiento de ecosistemas, su biodiversidad; alterando la fisiología, fenología, dinámica, distribución, relaciones interespecíficas, productividad de las comunidades, la integridad de biomas y los servicios ecosistémicos que [e]stos brindan a millones de habitantes que económicamente dependen de su existencia (Aguirre *et al.*, 2015, pp. 78-79).

Por ende, se plantea por objetivo conocer el nivel de aceptabilidad de las aplicaciones en la gestión del cambio climático y cómo estos aplicativos contribuyen a la sostenibilidad desde la comunicación urbana. Para alcanzar el objetivo, se elaboró un diagnóstico participativo para contextualizar el sistema urbano e identificar los elementos centrales del contexto.

En la actualidad existe en Loja una gran variedad de aplicaciones que favorecen la adaptación, mitigación y resiliencia al cambio climático. De acuerdo con la ENCC, se requiere de herramientas de innovación tecnológica que aporten en la reducción de las emisiones de GEI y sostenibilidad y propicien la adaptación en los sectores agrícolas, ecosistemas naturales, grupos humanos vulnerables, entre otros, para la mitigación en uso del suelo, energía, agricultura, manejo de desechos y procesos industriales (MAE, 2012). El estudio tuvo en cuenta ocho aplicaciones móviles cuyo criterio de selección era que tuvieran una relación directa con el cambio climático a partir de alguno de sus componentes (adaptación, mitigación y resiliencia) y que se relacionará con algunos de los sectores priorizados según la ENCC de Loja. Las aplicaciones escogidas siguen a continuación:

Tabla 1  
Aplicaciones para la sostenibilidad urbana en los barrios de la ciudad de Loja

Sectores priorizados según la ENCC 2012-2025	Caso de estudio seleccionado	Tipo de estrategia	Nombre de la aplicación	Actores
Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Agricultura	Adaptación	ComproAgro	Agricultores, productores agrícolas
Sectores productivos y estratégicos	Implementación de Mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL) en los servicios (municipales)	Adaptación	Mecanismo Cero Papel	Municipio de Loja, ciudadanía
Salud	Medición y recomendaciones para la exposición a la radiación solar	Adaptación	Solmáforo	Ciudadanía, Municipio de Loja
Patrimonio hídrico, asentamientos humanos y gestión de riesgos	Problemas asociados con inundaciones o deslizamientos	Adaptación	ECU-911	Ciudadanía, Municipio de Loja
Patrimonio natural	Conservación de la biodiversidad de las plantas	Adaptación	Plantsss	Ciudadanía, Municipio de Loja
Grupos de atención prioritaria	Accesibilidad a cursos de concientización sobre cambio climático	Adaptación	MOOC - Cambio Climático	Ciudadanía, UTPL
Manejo de desechos sólidos y líquidos	Manejo de residuos sólidos: integración de recicladores base al proceso de manejo de residuos sólidos mediante el reciclaje	Mitigación	Reci App	Recicladores base, ciudadanía, Municipio de Loja
Sectores productivos y procesos industriales	Obtención de información de base	Mitigación y adaptación	Proyecto huella de ciudades	Municipio de Loja

Fuente: Cuesta (2020). Adaptado a partir de MAE (2012).

De las iniciativas seleccionadas, dos se encuentran funcionando, una en proceso de diseño (que cuenta con la colaboración del Municipio de Loja) y cinco son iniciativas privadas. Producto de la exploración, identificación y análisis de las potenciales aplicaciones tecnológicas, para este estudio, surgieron varias inquietudes: 1) ¿cuál es el nivel de aceptabilidad de las aplicaciones móviles seleccionadas?; 2) ¿cuál es la ruta para articular a estas aplicaciones para la sostenibilidad urbana?; y 3) ¿cuál es el camino a seguir para generar un ecosistema de innovaciones tecnológicas digitales que propicien la mejora de los procesos idóneos de comunicación urbana?

## 2. Contextualización teórica

### 2.1. Comunicación urbana y cambio climático

El cambio climático hace referencia a todas las modificaciones en cualquier aspecto al clima del planeta, como la temperatura, precipitación e intensidad y rutas de las tormentas (Miller, 2007). Es decir, es un fenómeno que ocasiona cambios imprevistos y acelerados en los sistemas climáticos del ambiente a escala global y deja grandes impactos de carácter inevitable (Viguera *et al.*, 2017). En ese plano, las ciudades como ecosistemas urbanos tienen un rol destacado: se busca una economía más sostenible y urbanísticamente planificada que pueda contener tales efectos.

En las ciudades, “[...] se consume aproximadamente 2/3 de la energía del planeta, y se genera una proporción similar de la riqueza y de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) globales” (Rodríguez, 2015, p. 5). Los sistemas urbanos frente al cambio climático son más vulnerables. Para el Banco Mundial (2010), la situación se vuelve crítica en razón de que estos sistemas exponen a los ecosistemas que, a su vez, afectan los sistemas económicos, monetarios y el producto interno bruto (PIB). En América Latina los Gobiernos se enfrentan un sinnúmero de desafíos asociados con la disposición de recursos hídricos, gestión y manejo de desastres y seguridad alimentaria, que traen por consecuencia la reducción de alimentos por la alteración de las precipitaciones y rangos de temperatura (Novillo, 2018). En Ecuador, el cambio climático “[...] tiene una clara incidencia en la oferta de agua, afectando a los ecosistemas y la agricultura, con el transcurso del tiempo se observarán cambios en la calidad del agua de los ríos y, con mayor intensidad, en los lagos, humedales y ecosistemas costeros” (Ministerio del Ambiente, 2012, párr. 2).

Las ciudades son las principales contribuyentes del incremento de los GEI. “Durante la última década, las áreas urbanas han pasado a un papel central en el debate internacional sobre cambio climático” (Sánchez, 2013, p. 9). Los sistemas urbanos en la actualidad, vistos como un sistema vivo, son un medio urbanizado en el que se generan relaciones y actividades internas sobre la base de intercambios de materia, energía e información (Higueras, 2009, p. 2). Es en este espacio que la comunicación asume un papel relevante, ya que guía los procesos de interacción entre los sujetos que componen a la ciudad.

Precisamente, uno de los campos del saber qu[e] puede aportar significativamente en el debate de los problemas urbanos y la planificación de las ciudades es el de la comunicación. De hecho, pensar la ciudad desde la comunicación es un tema que se manifiesta en diversos objetos de investigación, que suelen agruparse bajo la denominación de comunicación urbana (Cuesta y Meléndez, 2017, p. 207).

La relación entre comunicación y ciudad se consolida a principios de 1990 a partir de los encuentros académicos, proyectos de investigación y surgimiento de hitos editoriales (Badenes, 2007). Esta relación puede abordarse desde varias

categorías, como el lenguaje, el discurso, los medios de comunicación e interacciones sociales, procesos de representación, mediación espacial, apropiación simbólica, mercantilización, transformación urbana, participación ciudadana y expresión de sentidos, como bien lo sostienen Cuesta y Meléndez (2017). Entonces, pensar en ciudad “[...] equivale a comunicar ciudad. Esto hace imperativa una estrategia de comunicaciones que construya un nuevo imaginario para que, desde las diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales, podamos construir ciudadanía” (Flores, 1999, p. 4).

Desde esta perspectiva, la gestión asertiva de la comunicación urbana puede aportar en el debate, análisis y generación de propuestas de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático, a fin de motivar la acción colectiva direccionada a la creación de ciudades sostenibles. Sin embargo, “[...] esto no será posible sin la acción colectiva en la planificación urbana de todos los actores estatales y no estatales, que son parte esencial de la gestión del cambio climático en las ciudades” (Duque-Rengel y Rojas, 2020, p. 154). Dicha gestión requiere de instrumentos innovadores que faciliten llegar con mensajes claros a los públicos.

## 2.2. Innovaciones tecnológicas en el contexto del cambio climático

La sociedad actual requiere mitigar los efectos que trae el cambio climático y, frente a ello, buscar estrategias de adaptación al mismo, entendiendo por adaptación el reajuste de los sistemas naturales humanos como respuesta al clima (Organización Meteorológica Mundial [OMM], 2011, p. 21). El desarrollo de innovaciones tecnológicas puede ser una opción viable para hacer frente a esta problemática a partir de la limitación, regulación y reducción de las emisiones de GEI (Rubin, 2011). Así lo corroboran Muñoz, Vega y Martínez, quienes explican que:

El cambio tecnológico dará forma a algunas opciones de adaptación a mediano y largo plazo, partiendo de la necesidad de acción en mejorar la adaptabilidad actual y responder a los cambios en los sistemas agroproductivos, en las demandas de agua y en la educación para los agricultores y asistentes técnicos (2017, p. 19).

Desde el aporte al cambio climático, las tecnologías se dividen en tres grupos: 1) las de uso eficiente, cuyo funcionamiento reduce el suministro de energía y las emisiones de GEI de los autos eléctricos, por ejemplo; 2) las generadoras de procesos alternativos, con producción menos contaminante, como la energía eólica; y 3) las de bienes y servicios electrónicos que generan productos o materiales de consumo sustitutos, por lo general digitales, para la reducción de GEI, como los servicios de educación virtual (Rubin, 2011). El presente estudio se centrará en este último grupo.

Las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) son las herramientas que permiten el almacenamiento, procesamiento y administración de información, mediante diversos dispositivos vinculados a la gran red de redes, como es la internet. Las TIC son para la sociedad elementos indispensables por los servicios de conectividad que ofrecen a sus públicos, como son el correo



electrónico, comercio electrónico, aplicaciones móviles, entre otras. Estas aplicaciones funcionan para distintos intereses para los ámbitos de la salud, educación, economía y comercio, seguridad, entre otras. En este escenario, el uso de las TIC tiene varias ventajas en el marco de la gestión del cambio climático: 1) eficiencia de energía vinculada a redes y equipos; y 2) desmaterialización con la sustitución de viaje y reemplazo de objetos físicos de forma electrónica (Rubin, 2011). A estas dos ventajas se le puede sumar una tercera, que, al igual que las anteriores, busca disminuir las emisiones de GEI; y 3) adaptación de los países a los efectos de los impactos del clima mediante sistemas de monitoreo.

Las aplicaciones móviles, según la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2011, p. 11), “[...] han revolucionado, creciendo a un ritmo exponencial, con un fuerte impacto económico y social alrededor del mundo, motivando la expansión de su implementación en los servicios públicos y privados”. De acuerdo con su utilización, las aplicaciones se clasifican en dos tipos: 1) aplicaciones móviles abiertas, que ofrecen al cliente servicios gratuitos y permiten el desarrollo de procesos de innovación; y 2) aplicaciones móviles cerradas, que brindan servicios bajo un pago previo para su utilización y cuyo uso es restrictivo y limitado (Cuesta, 2020).

### **3. Metodología**

Esta investigación es empírico-exploratoria y contiene un enfoque mixto, es decir, técnicas cualitativas y cuantitativas. La perspectiva sobre el uso de las aplicaciones para el cambio climático se abordó desde tres actores claves, siendo estos: el Municipio de Loja, las personas expertas en el uso de tecnologías y los líderes barriales. Los detalles técnicos respecto a la selección de estas personas, así como la aproximación al contexto del problema, las fuentes secundarias y el análisis de los datos se efectuó en tres fases que siguen a continuación:

#### **3.1. Fase 1: identificación de informantes clave**

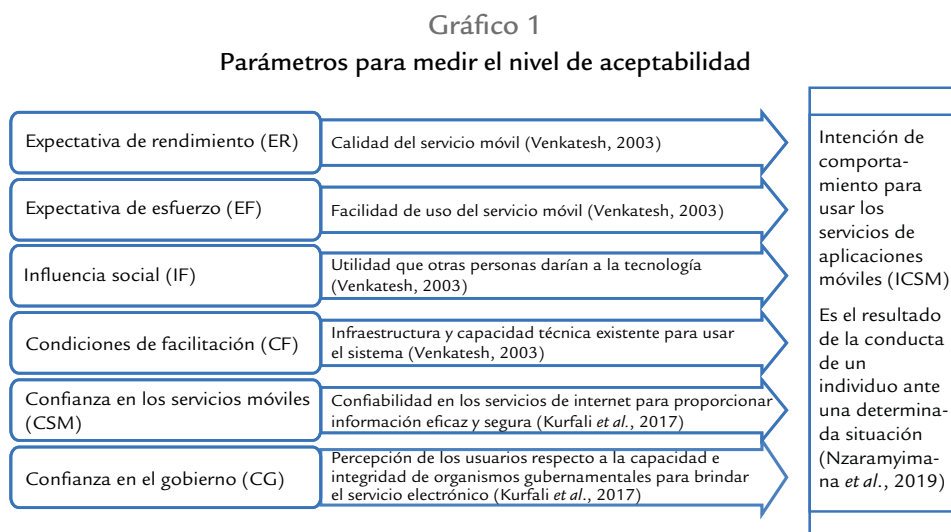
Para la contextualización del objeto de estudio se utilizaron dos métodos: revisión de fuentes secundarias y reconocimiento del territorio mediante entrevistas a funcionarios públicos clave. Se revisaron artículos indexados, libros digitales y páginas web que tuvieran información acerca de los diferentes parámetros e indicadores que determinan la aceptabilidad y uso de tecnologías en los sectores estratégicos relacionados con adaptación, mitigación y resiliencia al cambio climático en Ecuador. En el segundo método se aplicaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas a cuatro servidores públicos municipales cuyo criterio de selección era que, además de demostrar disponibilidad para apoyar este proyecto, pertenezcan a los Departamentos de Gestión Ambiental, Higiene, Informática y Promoción Popular del Municipio de Loja. La información suministrada por los servidores municipales fue vital para tomar contacto con líderes barriales, algo que se explicará en la segunda fase.

### 3.2. Fase 2: investigación en territorio

En esta etapa se realizó un diagnóstico participativo con el objetivo de medir la aceptabilidad de las aplicaciones móviles por parte de los líderes barriales urbanos de Loja. Con antelación, los líderes barriales manifestaron que sí cuentan con un conocimiento básico de ciertas aplicaciones móviles y cambio climático. También se realizaron entrevistas en profundidad a dos expertos en tecnologías elegidos de manera aleatoria. En esta etapa se invitó a quince líderes barriales a participar de un taller que se desarrolló en tres etapas: 1) introducción al conocimiento sobre cambio climático, se realizó una exposición sobre los principales conceptos, impactos y efectos del cambio climático, así como algunas aproximaciones a los conceptos de tecnología y aplicaciones; 2) aplicación de dos encuestas a los líderes barriales. La primera buscaba conocer un poco más acerca de estas personas y de su experiencia con el uso de las aplicaciones. La segunda encuesta permitió estimar la aceptabilidad mediante seis parámetros que constan en el gráfico 1; y 3) espacio de discusión y grupos focales, en el que se profundizó sobre la importancia de este tipo de temas y del potencial de las aplicaciones de cambio climático en los barrios de la ciudad. Los nombres de los funcionarios públicos, líderes barriales y expertos en tecnologías no serán publicados en aras de preservar el derecho a la confidencialidad de la información.

### 3.3. Fase 3: análisis de resultados

Para medir el nivel de aceptabilidad de las aplicaciones entre los quince dirigentes barriales se acudió a la propuesta teórica de Kurfali *et al.* (2017) que, adaptando el modelo propuesto en un inicio por Venkatesh *et al.* (2003) de seis parámetros, obtiene la intención del comportamiento para usar servicios móviles (ICSM) como variable resultante (gráfico 1). Después se analizaron los resultados obtenidos a partir de técnicas no paramétricas de análisis de datos (tablas de contingencia, análisis de frecuencia, coeficiente alfa de Cronbach y Cochran's Q test).



Fuente: Adaptado de Kurfali *et al.*, (2017), en Cuesta (2020).

## 4. Resultados y discusión

### 4.1. Perspectiva en torno al cambio climático y las aplicaciones móviles

#### Retos en la gestión del cambio climático en el Municipio de Loja

La percepción de los funcionarios entrevistados es que los problemas relacionados con el cambio climático están asociados a las dificultades ambientales que el Municipio tiene que afrontar, como son la gestión y manejo de los residuos (sólidos y aceites), la planificación, el ordenamiento de la ciudad y la concientización ambiental. Los funcionarios expresan la falta de empoderamiento ciudadano en los proyectos auspiciados por el Municipio. Este fue el caso del programa de manejo de aceites en los mercados de la ciudad que inició en 2017, sobre el cual la mayoría de las personas comerciantes consideran que este tipo de estrategias son agobiantes, ya que implican mayor trabajo para ellos, pues en lugar de desechar los aceites de manera directa deben reciclarlos, lo cual implica recolectar, disponerlos en el punto indicado, entre otros.

Respecto al uso de aplicaciones y tecnología móvil, el servicio de mensajería WhatsApp es la principal herramienta para convocar a reuniones a los líderes barriales y Municipio debido a su fácil uso y gratuidad. Los funcionarios manifestaron que otra herramienta es el Canal Sur de televisión, de propiedad del Gobierno local, con el cual se pueden desarrollar proyectos de educación y concientización ambiental mediante la colaboración y ayuda externa. No obstante, dicho medio de comunicación, si bien puede ser una herramienta útil para llegar a la ciudadanía, no podría garantizar el impacto deseado en las audiencias en términos de comunicación urbana en razón de que su nivel de aceptación e impacto no es óptimo.

Las personas se sienten inconformes con los servicios de gestión municipal por la cantidad de trámites y solicitudes impresas en papel, así como por el tiempo de respuesta de las mismas. Por ello, se hizo la consulta a los funcionarios sobre la posibilidad de implementar una gestión que reduzca el uso del papel y ayude a agilizar los trámites. No obstante, el Municipio tiene por política en los trámites de gestión interna la iniciativa de cero papel, cuya estrategia e implementación genera resistencias por parte de los funcionarios como de la ciudadanía.

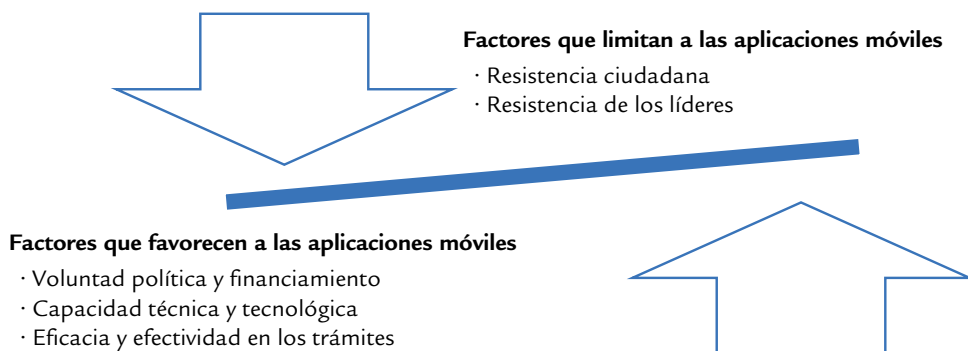
Por otro lado, el Municipio dispone de varios servicios que, de acuerdo con su página web, están divididos en educativos, básicos, ambientales, culturales, turísticos, seguridad, transporte, deportes, en línea (denuncias, ordenanzas, soporte, horarios, entre otros) y radio municipal. Esto implica dos retos: 1) que en algún momento la población deba disponer de una computadora o un dispositivo móvil para realizar consultas o participar de estos servicios; y 2) los servidores municipales deben estar a la vanguardia de los nuevos procesos digitales e incorporar a su equipo de trabajo a técnicos y expertos en tecnologías que brinden soporte a la infraestructura tecnológica y permita alcanzar la eficiencia en los procesos de adaptación al cambio climático.

## Factores que influyen en el uso de tecnologías móviles

Pese a que existen tres factores que favorecen el uso de las aplicaciones herramientas para la sostenibilidad urbana, como son voluntad política y financiamiento, capacidad técnica y eficacia, además de efectividad en los trámites municipales, hay dos factores que frenan su uso e implementación y se encuentran relacionados con la resistencia de los líderes barriales y de la ciudadanía en general, que están vinculados en especial con el conocimiento y familiarización con las TIC (Cuesta, 2020).

Gráfico 2

Percepción municipal sobre factores que influyen en el uso de aplicaciones móviles



Fuente: Cuesta (2020).

Como voluntad política y financiamiento, los servidores municipales entienden la intención del Municipio de Loja de adquirir un “sistema informático más efectivo”, así como la apertura para trabajar proyectos de colaboración interinstitucional que involucre a los líderes barriales. Ejemplo de ello es el proyecto para el mejoramiento de los barrios de manera conjunta con la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (Cuesta, 2020).

Un punto a favor es la capacidad técnica de los funcionarios. Los entrevistados afirman disponer de computador, celular y contar con la capacidad para operar estas herramientas. Los funcionarios manifestaron estar dispuestos a recibir cursos de capacitación para reforzar sus habilidades y coinciden en que la eficacia y efectividad de los servicios públicos ofrecidos se debe mejorar. La política de cero papel ha sido la primera de estas políticas implementadas por el Municipio (Cuesta, 2020) vinculados al área del reciclaje y la eficiencia energética.

La falta de involucramiento ciudadano es uno de los puntos críticos en los cuales varios de los funcionarios coinciden. Se debe fortalecer los procesos de comunicación urbana en lo relacionado con problemas ambientales, ya que el desinterés de la ciudadanía limita el uso de las aplicaciones móviles para fines sociales, educativos y ambientales. Esta información se conoce con base a las reuniones que ha realizado el Municipio con los líderes barriales para tratar temas ambientales, sociales y educativos. Ello implica la necesidad y urgencia

de concienciación del ciudadano sobre el rol que cumple frente a las diversas problemáticas que afronta la ciudad.

### **Percepción de expertos en tecnologías**

Los expertos en esta materia coinciden en que se debe implementar el servicio de atención al cliente en las empresas públicas y privadas. Estas personas mantienen una posición distinta a los servidores municipales, quienes respaldan los proyectos de colaboración y cooperación, incluso, aseguraron la existencia de fondos de financiamiento desde el Municipio para ello. Según los expertos, esta transformación requerirá de un presupuesto considerable y desconocen si hay voluntad política y económica para ejecutarse. Sin embargo, destacaron la importancia de las redes sociales, ya que son conocidas por la gran mayoría de personas y no requieren de una gran inversión para obtenerlas. Desde su punto de vista, el impulso de proyectos tecnológicos y la educación y concienciación de la ciudadanía frente a los problemas socioambientales de la ciudad puede favorecer el uso de la tecnología móvil y fortalecer los servicios de atención a la población por medio de otros canales digitales, como las redes sociales.

Aunque existen aspectos positivos en la implementación, uso y aplicación de tecnologías móviles junto a la disminución de procesos, obtención de la información y eficacia de los servicios, los expertos afirman que un riesgo consiste en la seguridad de la información y ausencia de estrategias adecuadas para mitigar los ataques cibernéticos. En torno a aplicaciones móviles para fortalecer la gestión urbana, mitigación y adaptación al cambio climático, existe mucho por hacer, incluso, transparentando los procesos con instituciones mediadoras que pudieran incidir en el desarrollo y éxito de las mismas. En un escenario ideal la ciudad debería disponer de un propio “[...] sistema integrado de comunicación interbarrial, para la gestión de los barrios, atención ciudadana y generación de la información” (Cuesta, 2020, p. 26).

## **4.2. Aceptabilidad de aplicaciones móviles para la sostenibilidad urbana**

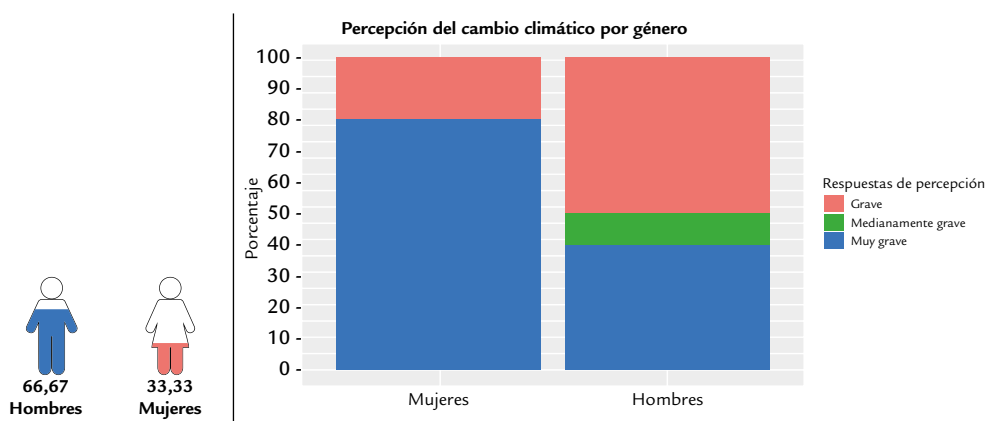
### **Características del grupo focal de líderes barriales participantes**

Entre las características de los líderes barriales, constituido por quince personas, se cuenta con los datos de su edad, nivel de educación alcanzado, género, experiencia en el uso de la tecnología y percepción sobre el cambio climático. La edad de los participantes fue variada. Las edades del “[...] 81 % de los dirigentes están entre los 30 y 60 años”. Existieron “tres grupos dominantes” de edades comprendidas entre los rangos de “[...] 51-60 años (27 %), 41-50 años (27 %) y 31-40 (27 %)” (Cuesta, 2020). El 80 % de los líderes cuenta con formación universitaria y el 20 % un nivel de instrucción de bachillerato. La mayoría de los líderes (93,33 %) percibe al cambio climático como muy grave y grave y el 6,67 % como medianamente grave, es decir, el grupo de estudio se interesa por participar en temáticas relacionadas con el cambio climático (Cuesta, 2020).

## Participación y percepción del cambio climático por género

Respecto a la participación por género, una tercera parte del total de participantes (33,33 %) correspondió a mujeres, mientras que dos terceras partes a hombres (66,67 %), lo cual indica que existe una mujer lideresa en los barrios por cada dos líderes hombres. Cuesta (2020) concluye que ese tipo de resultados denotan la desigualdad por género. Las mujeres están rezagadas, con respecto a los hombres, en la toma de decisiones, pese a ser las más propensas y vulnerables a los impactos y consecuencias del cambio climático: “[...] las mujeres son más vulnerables a los desastres naturales por sus roles y responsabilidades socialmente construidos y en los países donde su estatus social, económico y político es inferior al de los hombres” (Stock, 2012, p. 11).

Gráfico 3  
Participación y percepción del cambio climático por género



Fuente: Cuesta (2020).

En relación con la percepción del cambio climático hay diferencias por género. El 80 % de las mujeres percibe que este problema es muy grave y el 20 % como un problema grave, mientras que, el 40 % de los hombres lo considera muy grave, el 50 % de grave y el 10 % como medianamente grave. Estos resultados son similares a resultados obtenidos en países europeos como España, por ejemplo, en los cuales las mujeres presentan un mayor nivel de preocupación en torno al cambio climático por el nivel de afectación al que están expuestas y, por ello, son actrices fundamentales para promover acciones sobre este problema (González, 2017).

## Aplicaciones móviles para la sostenibilidad

En el desarrollo de taller para socializar las ocho aplicaciones, los líderes barriales reconocieron que las TIC pueden contribuir para que la ciudad de Loja sea más ecológica, siendo necesaria la socialización de las mismas en los barrios,

a fin de conocer cómo estas iniciativas pueden mejorar sus entornos (Cuesta, 2020). En este espacio se consideró que las aplicaciones propuestas en esta investigación que pueden aportar a la sostenibilidad urbana, de acuerdo con las necesidades de sus barrios, son MOOC, ComproAgro y ReciApp. Sin embargo, los líderes proponen dos adicionales: una aplicación que brinde respuesta a la educación ambiental y un sistema de información y comunicación integrada para presidentes barriales.

### 4.3. Experiencia en el uso de celular y aplicaciones móviles

Este parámetro consiste en medir el equipo y la capacidad técnica que tienen los líderes para gestionar las aplicaciones móviles. Entre los resultados de las encuestas se tiene que el 100 % de los líderes dispone de un teléfono celular, el 73 % ha utilizado estos dispositivos por más de siete años; el 66 % lo usa entre una y tres horas diarias, mientras que el 33 % entre tres y cinco horas<sup>2</sup> (Cuesta, 2020). El uso que le dan a las aplicaciones es el siguiente: el 60 % lo usa para comunicación personal, como llamadas, redes sociales y correo electrónico; 2) el 13 % para información general sobre ubicación georreferenciada y recetas de cocina; 3) el 13 % para investigación; 4) el 7 % para esparcimiento, como lectura de noticias; y 5) el 7 % para temas laborales (Cuesta, 2020). Esto evidencia que el uso de aplicaciones hace parte del día a día de los líderes, siendo una herramienta utilizada, en mayor medida, más para temas personales que laborales, pese a que estas aplicaciones son percibidas como instrumentos para satisfacer necesidades informativas de diferente índole.

Los líderes mencionan que las aplicaciones más usadas son aquellas vinculadas con redes sociales (80 %) y vídeos (53 %). Las redes sociales que más usan son WhatsApp (67 %), Facebook (53 %), Twitter (40 %), Instagram (27 %) y Google (7 %) (Cuesta, 2020). Esto es importante, porque la comunicación entre los líderes y los funcionarios del Municipio se realiza por intermedio de WhatsApp, herramienta que, a su vez, les permite crear y manejar varios grupos de manera simultánea. Por ende, los servicios de mensajería instantánea son un instrumento vital para la comunicación por sus altos niveles de usabilidad, aceptación e impacto en los líderes.

### 4.4. Estimación de la aceptabilidad de aplicaciones para la sostenibilidad urbana

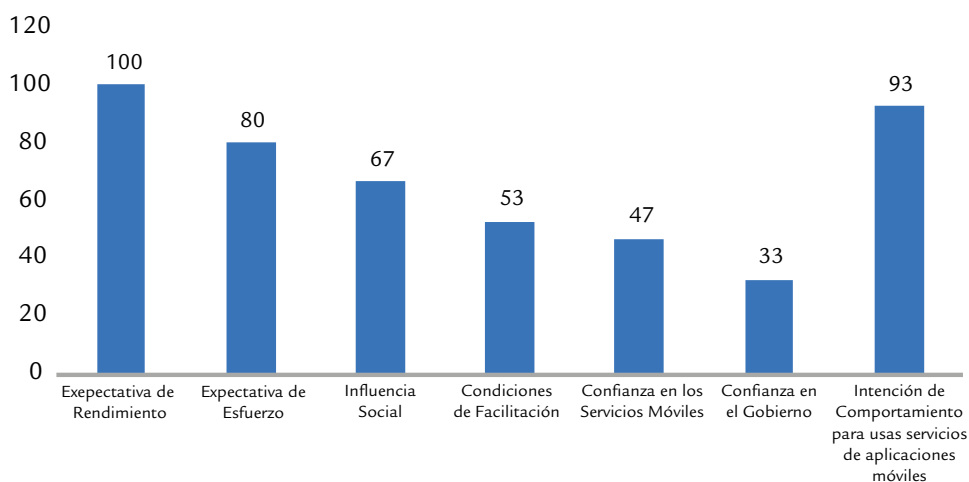
Los modelos de aceptabilidad permiten conocer las debilidades y fortalezas de las innovaciones tecnológicas, mejorar el producto y que este adquiera una mayor viabilidad en el mercado y la posibilidad de diseñar estrategias adecuadas de implementación. Los resultados obtenidos de los parámetros propuestos por Kurfali *et al.* (2017) se encuentran en el gráfico 4.

---

<sup>2</sup> Se puede deducir a partir de aquí que los líderes estarían dispuestos a colaborar en un período corto y mediante una interfaz amigable.

Gráfico 4

### Estimación de los parámetros de aceptabilidad de las aplicaciones móviles para la sostenibilidad de barrios urbanos



Fuente: Cuesta (2020).

La “Intención de comportamiento para usar los servicios de aplicaciones móviles” es la variable que resulta de la percepción de los líderes al utilizar aplicaciones sobre cambio climático e integra seis parámetros. Los resultados se obtuvieron de la aplicación de la prueba de Cochran (%) y la prueba de Wilcoxon de comparación par, para cada una de las variables utilizando el software R Studio y en el cual se agrupó las variables similares. En segundo lugar, para construir el modelo o ecuación empírica para medir el grado de aceptabilidad (ICSM), como variable resultante, se sumaron los resultados totales obtenidos asignando un grado de importancia a cada variable (Cuesta, 2020). Los resultados de los factores o parámetros de la intención de uso de la tecnología se describen a continuación:

- La expectativa de rendimiento (ER): tiene un nivel de aceptación muy alto de 100 %. El resultado se debe a que los usuarios tienen una amplia experiencia en el uso de dispositivos móviles (mayor a tres años) y están familiarizados con el uso de redes sociales.
- La expectativa de esfuerzo (EE): según la información obtenida a partir del diagnóstico participativo, este parámetro presenta un nivel de aceptación alto del 80 %. Los líderes estiman que la interfase, en caso de que existiese, no sería de fácil uso para el usuario, por lo cual será necesario realizar procesos de capacitación para estos servicios.
- La influencia social (IS): es del 67 %. Este indicador refleja que, pese a que los líderes desconocen sobre la aceptación de aplicaciones en la comunidad, manifiestan que hay un bajo interés “[...] en actividades barriales en general, comportamiento que se refleja también respecto al uso de aplicaciones móviles para la sostenibilidad urbana” (Cuesta, 2020, p. 33).



- Las condiciones de facilitación (CF): obtiene una aceptabilidad media de 53 %, lo cual indica que los líderes perciben que la infraestructura tecnológica podría ser un limitante para desarrollar e implementar nuevos servicios en aplicaciones móviles. Este resultado es opuesto a los obtenidos en el Municipio de Loja, cuyos funcionarios aseguraron que existen “[...] las condiciones óptimas (al menos en la institución) para implementar la tecnología” (Cuesta, 2020, p. 33).
- La confianza en los servicios móviles (CSM): obtuvo una aceptación media del 47 %, es decir, por parte de los líderes existe incertidumbre en las empresas que ofrecen el servicio de telecomunicaciones y seguridad de la información.
- La confianza en el Gobierno (CG): obtuvo un nivel de aceptabilidad del 33 %, es decir, un nivel bajo de aceptabilidad tecnológica. Este indicador quizá esté relacionado con escenarios de crisis política y económica de los Gobiernos en Ecuador.
- La intención de comportamiento para usar los servicios de aplicaciones móviles (ICSM): obtiene un 93 % de aceptación, lo cual indica una aceptabilidad muy alta de las aplicaciones, es decir, en los barrios se puede implementar aplicaciones emergentes, ya que existe un alto grado de interés de los líderes, cuentan con experiencia tecnológica y existe la voluntad política local para este tipo de iniciativas.

Los resultados permiten evidenciar que si bien existe una intención de comportamiento para usar los servicios de aplicaciones, en pro de potenciar una comunicación urbana efectiva que involucre a la ciudadanía desde las diferentes problemáticas que afronta la ciudad, existen varias limitantes sobre las que es necesario trabajar. Entre ellas, las condiciones de facilitación, la influencia social, la confianza en los servicios móviles y en el Gobierno. Ante este contexto, existen desafíos de gestión y confianza sobre los cuales deben trabajar las entidades públicas, como el Municipio de Loja, operadoras móviles y empresa privada en general.

## 5. Conclusiones

Este estudio confirma la importancia de las innovaciones tecnológicas en los procesos de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático. No obstante, se debe tener claro que para que estas innovaciones contribuyan al fortalecimiento de la comunicación urbana, las aplicaciones se deben adecuar al contexto local. En este proceso se deben integrar los actores clave de la gestión del cambio climático, como son el Gobierno nacional, Gobiernos locales, la academia, la empresa privada, los medios de comunicación, sobre todo el ciudadano común, que mediante la gestión de sus necesidades toma posición y aporta en grado significativo desde la acción colectiva.

Dando respuesta a las preguntas de investigación de este artículo, se evidencia que tres de las ocho aplicaciones móviles seleccionadas fueron de interés para los líderes barriales. Estas aplicaciones abarcaron las áreas de gestión del reciclaje domiciliario, educación y concienciación medio ambiental, comercialización de la agricultura y mecanismos de comunicación interbarrial (comunicación urbana). Estas aplicaciones pueden propiciar la participación activa de los líderes barriales, fortaleciendo la comunicación urbana y, por tanto, incentivando las acciones y mejoras a sus barrios desde la sostenibilidad.

En cuanto a la articulación de aplicaciones móviles como instrumentos de comunicación urbana para la gestión del cambio climático, se concluye que estas aplicaciones se pueden articular y consolidar mediante la creación de iniciativas, como laboratorios de soluciones para el cambio climático que permitan establecer el camino para crear y formar un ecosistema de innovaciones tecnológicas que propicie la vinculación e involucramiento de todos los actores clave de la gestión del cambio climático en Loja. Es bajo esta perspectiva que las autoridades locales deberían integrar este tipo de iniciativas en la toma de decisiones y Administración pública en beneficio del cambio climático.

Resta indicar que los líderes barriales son actores estratégicos del sistema urbano que, con actuación desde lo local, logran una incidencia en lo social e institucional. Son agentes clave para abordar la sostenibilidad del entorno, por tanto, constituyen una fuente de información que debe ser aprovechada para incorporar temas puntuales de cambio climático en las agendas del Municipio. Para finalizar, otro actor estratégico que aporta en el fortalecimiento del ecosistema colaborativo es la academia. Las ciencias sociales desde sus espacios de investigación generan conocimiento sobre cambio climático que sirve de insumo para la toma de decisiones de actores estratégicos en Loja, una ciudad en la que los efectos del calentamiento global empiezan a ser visibles.

## 6. Referencias bibliográficas

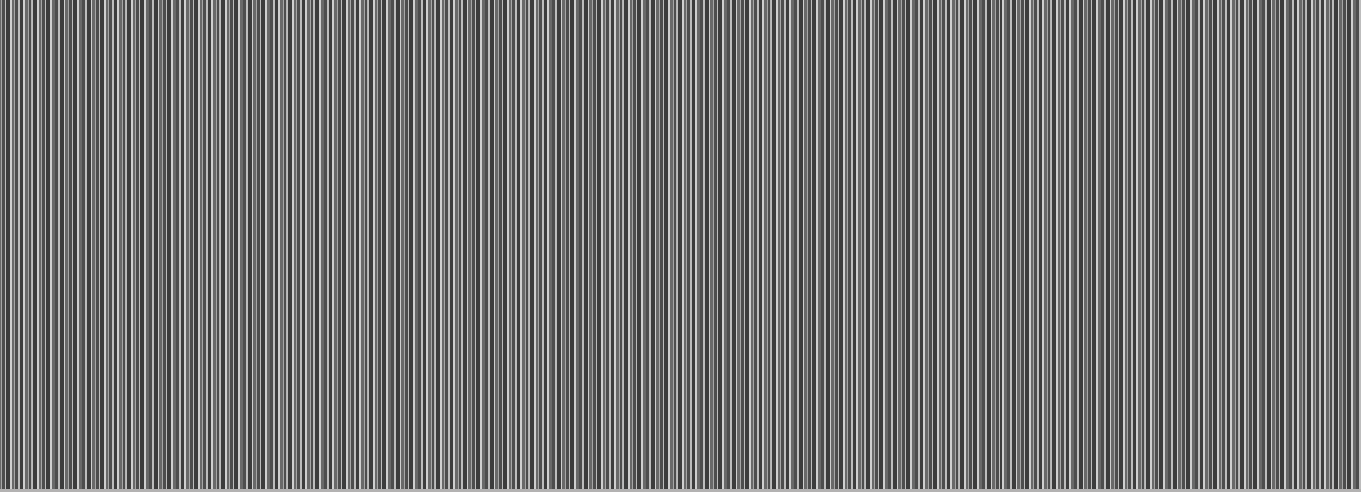
- Aguirre, N., et al. (2015). *Vulnerabilidad al cambio climático en la Región Sur del Ecuador: potenciales impactos en los ecosistemas, producción de biomasa y producción hídrica*. Universidad Nacional de Loja y Servicio Forestal de los Estados Unidos. Recuperado de <https://bit.ly/3zkzFnF>
- Badenes, D. (2007). Comunicación y ciudad: líneas de investigación y encuentros con la historia cultural urbana. *Questión*, 1(14), pp. 1-11. Recuperado de <https://bit.ly/3xc8sly>
- Banco Mundial (2010). *Informe sobre el desarrollo y cambio climático*. Panorama general. Banco Mundial. Recuperado de <https://bit.ly/3gLKzGZ>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [CODS] (2020). Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. Colombia: Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://bit.ly/3zoPpWN>
- Cuesta, E. (2020). *Aceptabilidad de aplicaciones móviles para el diseño de un laboratorio urbano digital para la sostenibilidad de 15 barrios urbanos de la ciudad de Loja* (Tesina de especialización). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador, Quito. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10469/16791>
- Cuesta, O., y Meléndez, S. (2017). Comunicación urbana: antecedentes y configuración de líneas de investigación en América Latina y España. *Territorios*, (37), pp. 205-228. Recuperado de <https://bit.ly/3Nkqr0N>
- Duque-Rengel, V., y Rojas, Y. (2020). El rol de los medios de comunicación frente a la gobernanza y gestión del cambio climático en Ecuador. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, E26, pp. 150-163. <http://risti.xyz/issues/ristie26.pdf>

- Fernández, F. (2007). Impactos del cambio climático en las áreas urbanas y rurales. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, pp. 66-67, pp. 171-182. Recuperado de <https://bit.ly/39uqmal>
- Ferrer, J. (2019). El cambio climático como desafío de la humanidad. *Pliegos de Yuste*, (19), pp. 99- 102. Recuperado de <https://bit.ly/3doOT3q>
- Flores, P. (1999). ¿Hacia dónde va la ciudad? Apuntes para la construcción de ciudadanía en Barranquilla. *Revista Latina de Comunicación Social*, (20), pp. 1-4. Recuperado de <https://bit.ly/3NocrCX>
- Fritzsche, K., et al. (2016). *El libro de la vulnerabilidad. Concepto y lineamientos para la evaluación estandarizada de la vulnerabilidad*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Recuperado de [http://adaptationcommunity.net/?wpfb\\_dl=269](http://adaptationcommunity.net/?wpfb_dl=269)
- González, S. (2017). *El cambio climático desde una perspectiva de género*. CCCBLAB. Recuperado de <https://bit.ly/2HFhO1l>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2014). Summary for Policymakers. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Recuperado de <https://bit.ly/2ueNBO6>
- \_\_\_\_\_ (2012). *Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático*. Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas. IPCC. Recuperado de <https://bit.ly/2Qss2Y8>
- IPCC, Cubasch, U., Wuebbles, D., et al. (2013). Introduction. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Recuperado de <https://bit.ly/2LWAZ31>
- Higueras, E. (2009). *La ciudad como ecosistema urbano. Resumen del libro El reto de la ciudad habitable y sostenible*. Editorial DAPP.
- Honty, G. (2007). *América Latina ante el cambio climático*. Observatorio de globalización D3E. Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad América Latina. Recuperado de <https://bit.ly/3qPDEE8>
- Kurfali, M., et al. (2017). Adoption of e-government services in Turkey. *Computers in Human Behavior* (66), pp. 168-178. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.09.041>
- Mella, J., y López, A. (2015). Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias. *Encuentros multidisciplinares*, (50), pp. 1-9. Recuperado de <https://bit.ly/3TDKo4V>
- Miller, G. (2007). *Ciencia ambiental: desarrollo sostenible, un enfoque integral*. Editores Internacional Thomson.
- Ministerio del Ambiente [MAE] (2012). *Acuerdo N.º 95 - Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Recuperado de <https://bit.ly/3SVaiQg>
- \_\_\_\_\_ (2012). *El cambio climático afecta los recursos hídricos*. Noticias. MAE. Recuperado de <https://bit.ly/3SV2zSx>
- Muñoz, A., Vega, C., y Martínez, J. (2017). Redes de conocimiento como estrategia de transferencia de tecnología para la adaptación al cambio climático. *Ingenio Magno*, 8(2), pp. 10-20. Recuperado de <https://bit.ly/3USWPLh>

- Novillo, N. (2018). Cambio climático y conflictos socioambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. *Letras Verdes*, 24, pp. 124-142. Recuperado de <https://bit.ly/3zzgeYr>
- OECD & International Telecommunication Union (2011). *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*. OECD Publishing.
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNISDR] (2013). *From Shared Risk to Shared Value. The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- Organización Meteorológica Mundial [OMM] (2011). *El clima y tú*. OMM.
- Reguillo, R. (1995). *Pensar la ciudad desde la comunicación*. En J. Galindo y C. Luna (coord.), *Campo académico de la comunicación: hacia una reconstrucción reflexiva*, pp. 109-132. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Rodríguez, M. (2015). Ciudades sostenibles en Latinoamérica. *Working Papers*, 16/15, pp. 3-28.
- Rozo, D. (2020). *América Latina y el Caribe a medio camino. En el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*. Observatorio Regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1992/47763>
- Rubin, E. (2011). *Innovación y cambio climático*. Coal Initiative Reports, BBVA Paper. Recuperado de <https://bit.ly/3jCEsGQ>
- Sánchez, R. (2013). *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global.
- Sánchez, L. y Reyes, O. (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Una revisión general*. Naciones Unidas, Cepal, Unión Europea. Recuperado de <https://bit.ly/3xydWbh>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2018). *Examen Nacional Voluntario Ecuador 2018*. Senplades. Recuperado de <https://bit.ly/3FMgEwy>
- Venkatesh, V., Morris, et al. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. *MIS Quarterly*, 27(3), pp. 425-478. <https://doi.org/10.2307/30036540>
- Viguera, B., Martínez-Rodríguez R., et al. (2017). *El clima, el cambio climático, la vulnerabilidad y acciones contra el cambio climático: conceptos básicos*. Proyecto Cascada, Conservación Internacional y Centro Agronómico Tropical de Investigación y enseñanza. Modulo I. Recuperado de <https://bit.ly/32Mh4jB>
- Wackernagel, M. (1996). ¿Ciudades sostenibles? *Ecología Política*, (12), pp. 43-50. Recuperado de <https://bit.ly/3SOPuu1>
- Welz, J., & Krellenberg, K. (2016). Vulnerabilidad frente al cambio climático en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: posiciones teóricas versus evidencias empíricas. *EURE*, 42(125), pp. 251-272. Recuperado de <https://bit.ly/3DsIsFo>
- Winchester, L., & Szalachman, R. (2012). The urban poor's vulnerability to climate change in Latin America and the Caribbean. In D. Hoornweg, et al. (Eds.), *Cities and the urgent challenges of climate change: introduction* (vol. 2 Cities and climate change: responding to an urgent agenda). Urban development series, pp. 727-751. World Bank.



# Coyuntura



# Política pública y bienestar social: efectos del programa Barrio para Mejor Vivir en Cuenca-Ecuador, 2013-2017

*Public policy and social welfare: effects  
of the “Barrio para Mejor Vivir” program  
in Cuenca-Ecuador, 2013-2017*

Edwin Paúl Feijoo Criollo

Analista económico en la Empresa Pública de Movilidad,  
Tránsito y Transporte de Cuenca, Ecuador

Correo electrónico: [edwin.feijoo@ucuenca.edu.ec](mailto:edwin.feijoo@ucuenca.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8436-0075>

Luis Heriberto Suin Guaraca

Director administrativo-financiero en el Servicio  
Nacional de Aduana del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: [luis\\_suin\\_g@hotmail.com](mailto:luis_suin_g@hotmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3465-2835>

*Recibido: 27-marzo-2022. Aceptado: 20-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

## Resumen

Este artículo examina el porcentaje de incremento de los valores del metro cuadrado del suelo y área de construcción del programa Barrio para Vivir Mejor (BVM) en las zonas intervenidas de la ciudad de Cuenca (2013-2017). El programa BMV busca mejorar las condiciones socio-económicas de las personas mediante el empleo de mano de obra en trabajos de infraestructura y servicios públicos en los barrios. Se aplicaron los métodos Diferencias en Diferencias, Propensity Score Matching y Doble Diferencia Emparejada, en una muestra de 27 720 predios, datos obtenidos de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) y de la Unidad de Avalúos y Catastros (UAC) del GAD Municipal de Cuenca. Los

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio 2023, pp. 103-124.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.290](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.290)



resultados revelan que, en promedio, los predios tuvieron un incremento del 7 % y 4 % del valor del metro cuadrado del suelo y del área construida, de forma respectiva. Pese a los efectos positivos en los predios residenciales, se concluye que la inversión en infraestructura pública no alcanzó el efecto derrame sobre la economía local.

**Palabras clave:** política pública, bienestar social, Barrio para Mejor Vivir, metro cuadrado del suelo, metro cuadrado del área construida, GAD Municipal de Cuenca, predios residenciales.

### Abstract

This article examines the percent increase in the values of the square meter of land and built area attributed to the “Barrio para Vivir Mejor” (BVM) program in the intervened areas of the city of Cuenca (2013-2017). The BVM program goal is to improve inhabitant’s living conditions through the employment of local labour in infrastructure works and public services. This study applies methods such as Difference-in-Difference; Propensity Score Matching and Double Matched Difference in a sample of 27,720 properties, the data was obtained from the Project Execution Department (UEP), and the Appraisals and Cadastres Department (UAC) of the GAD Cuenca. The results show that, on average, the properties had a 7 % and 4 % increase of in the value of the square meter of built area respectively. Despite the positive effects on residential properties, it is concluded that investment in infrastructure did not reach the spillover effect on the local economy.

**Keywords:** public policy, social welfare, Neighborhood for Better Living, square meter of land, square meter of built area, Municipal GAD of Cuenca, residential properties.

## 1. Introducción

**E**n la ciudad de Cuenca, el Gobierno municipal ha impulsado el desarrollo del programa Barrio para Mejor Vivir (BMV), con el propósito de mejorar la cobertura, calidad y cantidad de los servicios públicos que son de pertinencia del Gobierno autónomo descentralizado (GAD) y sus empresas municipales. El objetivo de esta inversión pública, que data de 2005, ha sido la de

[...] mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Cuenca, en particular, de los sectores de bajos ingresos económicos, proveyendo a los barrios urbanos carenciados de infraestructura integral como: servicios de agua, alcantarillado, vías pavimentadas, aceras, drenajes, alumbrado, redes de telecomunicaciones y espacios verdes (Corporación Andina de Fomento [CAF], 2014, p. 2).

La municipalidad ha ejecutado, desde entonces, dos fases del programa BMV: la primera, con una inversión de 60 millones de dólares, de los cuales 42 millones aportó la CAF y 18 millones el GAD de Cuenca. Con esta inversión se mejoraron 890 mil metros cuadrados (m<sup>2</sup>) de calles y calzadas de barrios urbanos



y cabeceras rurales de sectores vulnerables y bajos ingresos económicos (CAF, 2015). En la segunda fase, que inició en 2015, la inversión fue de 92,9 millones de dólares, de los cuales la CAF financió 60 millones, mientras que la municipalidad aportó 32,98 millones. Así, se buscaba beneficiar a cerca de 28 mil predios frentistas ubicados en las parroquias Yanuncay, El Batán, Cañaribamba, Monay, Totoracocha, Machángara, Bellavista y Sucre, con el mejoramiento de 140 km de infraestructura vial, 50 km de pavimento rígido, la construcción de 420 mil m<sup>2</sup> de bordillos y aceras peatonales, señalización horizontal y vertical, ejecución de 20 parques y espacios verdes y construcción y mantenimiento de redes y sistemas de agua potable, alcantarillado, red eléctrica telecomunicaciones, alumbrado y semaforización (CAF, 2014; GAD Cuenca, 2015).

Este tipo de políticas públicas locales se inserta en una discusión mucho más amplia, como es la prestación de los servicios públicos. En el caso ecuatoriano, es responsabilidad del Estado, en el marco del cumplimiento de los derechos constitucionales, garantizar la distribución justa, equitativa y solidaria del presupuesto y la participación de las personas en la agenda y ejecución del mismo (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 85). Desde el modelo de Estado planificador esto asegura la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación de servicios mediante la inversión y la política pública (Gimeno, 2017; Albuja, 2021). No obstante, existe una correlación entre la calidad de vida de las personas (Orellana y Marshall, 2017), el crecimiento económico y la inversión privada difícil de obviar (Torres *et al.*, 2019). De acuerdo con Albuja (2021), las iniciativas económicas y privadas son vitales en el cumplimiento de la oferta de servicios públicos.

De igual manera, la discusión sobre los servicios públicos se enmarca en el tema del gasto y la inversión. A nivel regional, países como Argentina, Bolivia, Brasil y México en la década de 1980 optaron por reducir el gasto y la inversión pública, la que trajo consigo la privatización de las empresas públicas y la liberación de la economía (Fishlow, 1990). Esta crisis económica redujo el rol del Estado en la creación de infraestructura y formación de capital físico (Rodrik, 2016), con un coste social considerable en términos de políticas y derechos. De acuerdo con Lucas (1988) y Barro (1990), la disminución de esta inversión pública afectó la creación de infraestructura socio-económica que funcionaba como complemento de la inversión privada, ya que creaba las condiciones que estimulaban el gasto particular, y no necesariamente se constituía en un sustituto como se planteaba desde la teoría ortodoxa.

Una política expansiva, que consiste en mayor gasto en la inversión pública, mantiene efectos directos sobre el crecimiento económico de un país (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2015; Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018). Si el gasto de capital es destinado a la creación de infraestructura, generará, entonces, mayores oportunidades, ya que además de ser un impulso económico para el desarrollo local, se convierte en un factor de integración, conecta a las personas y les permite acceder a servicios de calidad (Banco Mundial, 2017;

FMI, 2020). Esto fue lo que sucedió con el programa BPM, que buscó mejorar la infraestructura de uso comunitario mediante la inclusión solidaria y equitativa del capital humano, siendo uno de sus componentes transversales la participación ciudadana como una obligación normativa en la toma de decisiones.

La inversión pública debe mantener características productivas y lograr incrementos de la demanda agregada que se traduzcan en niveles de ahorro para el sector privado y puedan financiar su propia inversión, gasto y generen nuevos tributos que puedan retornar a la inversión pública (Lin, 1994; Aschauer, 1989). Esta inversión debe orientarse al sector estratégico para que alcance mayor significancia (Cachaga *et al.*, 2020) y apuntar a crear la infraestructura mínima que logre propiciar un crecimiento económico mediante la generación de externalidades positivas que incentiven la inversión privada (Hernández, 2010), mas no que financien el consumo público y privado, castigando la inversión.

Es necesaria la implementación de políticas que fomenten la productividad y eliminen las deficiencias estructurales en cuanto a la inversión (Ortiz, 2007; García-Alba y Soto, 2004), sobre todo en el momento en que el financiamiento es externo y requiere mayores y mejores procesos productivos. Hernández *et al.* (2021) sugieren que es necesario discutir la pertinencia del endeudamiento público destinado a la inversión y gasto como estímulo a la actividad económica, debido a que la capacidad de endeudamiento de una economía en crecimiento depende de los ingresos fiscales que se puedan obtener para financiar el gasto en inversión pública. Tenemos entonces que a escala regional el BID y la CAF invierten y financian proyectos de desarrollo multilateral, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, cuyas metas son erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas.

Existen experiencias mundiales de programas de inversión para mejorar la infraestructura económica y social, como el caso de Dhaka en Bangladesh (Chowdhury y Amin, 2006) y Mumbai en India (Takeuchi *et al.*, 2008). Investigaciones académicas, más regionales, se refieren a las metodologías para la evaluación de los programas de mejoramiento de la infraestructura social, como el caso de Jaitman y Brakarz (2013) para las favelas de Río de Janeiro y las comunas de Medellín. Estos autores, por ejemplo, utilizan la metodología de Diferencias en Diferencias (DD) para evidenciar efectos positivos relacionados con la cobertura de agua, saneamiento y recolección de basura y alfabetismo, sobre todo, en los cuartiles más pobres de la población.

En Buenos Aires la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda adscrita al Ministerio de Planificación Federal (2011) utiliza el análisis estadístico Propensity Score Matching (PSM) y DD para estudiar los efectos del Programa Mejora tu Barrio II (Promeba II). Encuentran un impacto positivo y tangible en las condiciones de hábitat familiar y comunitario, sin embargo, el programa no alcanza un impacto real en la reducción de la pobreza ni en la mejora de las condiciones de salud de los habitantes beneficiarios del programa.

A escala nacional, los GAD cuentan con programas similares que buscan promover una mejor calidad de vida de las personas. En este ámbito, en Cuenca, a partir de 2005, se han diseñado y ejecutado programas de mejoramiento de barrios cuyo objetivo consiste en mitigar los déficits de infraestructura pública y mejorar las condiciones físicas del entorno, generando un incremento en el patrimonio de sus propietarios ya sea mediante la revalorización en el área construida de su vivienda o en el valor del suelo (Barreto *et al.*, 2017). Sin embargo, no es posible establecer *a priori* la efectividad del programa, por lo cual resulta necesaria una evaluación. El Estado, al utilizar un gasto público en insumos productivos y no en insumos corrientes, genera las condiciones necesarias para impulsar proyectos privados de inversión que mantendrán sus propias fuentes de financiamiento y niveles de rentabilidad, provocando incrementos graduales de la riqueza nacional neta (Hernández, 2010).

En ese contexto, se argumenta que existe un efecto causal positivo en las condiciones socio-económicas de los propietarios de los predios intervenidos, atribuido al programa BPV, fase II, que se reflejan en un incremento del avalúo del m<sup>2</sup> tanto en el suelo como en el área construida, provocando un efecto indirecto o derrame de esta política sobre otros indicadores socio-financieros en la economía local. Se propone por objetivo determinar el nivel de incremento de este avalúo entre 2013-2017, período en el que se ejecutó el último programa. Además, los datos son actuales así como se tiene disponibilidad de la información. Al momento, no se cuenta con una evaluación del programa, por lo que es necesario determinar la relación entre la política aplicada y los efectos, mediables por el impacto de la inversión sobre los valores del m<sup>2</sup> del suelo y del área construida.

## 2. Metodología y métodos

Con el propósito de probar la robustez de los datos se empleó una combinación de modelos cuasiexperimentales para resolver el posible sesgo que se produce al seleccionar e incluir una variable en la investigación por sus características observables sin tomar en cuenta las inobservables y no tener reglas de asignación claras (Lee, 2005). Se emplearon métodos de evaluación de programas de política económica, como DD y Diferencias en Diferencias Emparejadas (DDE) y la técnica estadística de Propensity Score Matching (PSM), que admiten la obtención de un grupo de tratamiento (personas que participan de la política pública) y otro de control (personas que no participan de la política pública). Sobre estos grupos se estiman los efectos del programa BPV, fase II, en el valor del suelo y del área construida de los barrios intervenidos en Cuenca.

Desde la técnica, autores como Lee (2005), Joshua y Pischke (2008) y Shahidur *et al.* (2010) señalan que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATET, por sus siglas en inglés), que es el valor promedio de los impactos de la política sobre los grupos de tratamiento y control, se estima mediante la siguiente expresión:

$$[E(Y^1 - Y^0 | D=1)] = [E(Y^1 | D=1) - E(Y^0 | D=1) + E(Y^0 | D=1) - E(Y^0 | D=1)] \quad (1)$$

Ecuación en la que:

Y= variable de resultado sobre la cual se mide el efecto del programa

D= Toma valores de 1 (intervenido) y 0 (no intervenido)

En la práctica, es factible obtener los datos o el estado actual de las variables de resultado de las zonas beneficiarias del programa (primer término de la ecuación 1). Sin embargo, no es posible observar el estado contrafactual de manera directa (segundo término de la ecuación 1), ya que no se conocen los valores del suelo y área construida del mismo barrio, en el caso de que no haya sido intervenido. Por lo tanto, el objetivo consiste en estimar estos valores de manera precisa para así obtener el efecto real del programa (Bernal *et al.*, 2011). Para ello se recurre a varias metodologías que siguen a continuación:

## 2.1. Método de Diferencias en Diferencias (DD)

El método DD estima el efecto promedio del programa (ATET) sobre el resultado (valor del m<sup>2</sup> del suelo y área construida en dólares), usando una doble diferencia<sup>1</sup> de acuerdo con la siguiente expresión (Joshua y Pischke, 2008):

$$DD = [E(Y_{2017} | D=1) - E(Y_{2013} | D=1)] - [E(Y_{2017} | D=0) - E(Y_{2013} | D=0)] \quad (2)$$

Ecuación en la que:

Y<sub>2017</sub>=Variable de resultado del barrio i después del tratamiento

Y<sub>2013</sub>=Variable de resultado del barrio i después del tratamiento

Y<sub>t</sub>=Variable que dependerá de si el barrio es o no intervenido y del tiempo

El efecto del programa, expresado en la ecuación 2, se puede estimar mediante la ecuación 3 (Lee, 2005) que sigue a continuación. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que el supuesto principal de esta metodología es que los factores no observables son constantes en el tiempo, es decir, que las unidades analizadas deberían mantener una tendencia igual (paralela) de sus factores en ausencia del tratamiento (García, 2011).

$$\Delta Y_{-t} = Y_{t1} - Y_{t0} = \beta_1 + \beta_2 D + \beta_j X_j + u \quad (3)$$

Ecuación en la que:

Y<sub>t1</sub>=Valor del m<sup>2</sup> del suelo o del área construida en t1 (año 2017)

Y<sub>t0</sub>=Valor del m<sup>2</sup> del suelo o del área construida en t0 (año 2013) a precios de t1

D=Toma valores de 1 (grupo tratamiento) y 0 (grupo control)

X<sub>j</sub>=Variables de control

β<sub>j</sub>=Parámetros

u= Características no observables

1 Diferencia antes y después de los barrios intervenidos (D=1) descontado de la diferencia antes y después de los barrios no intervenidos (D=0).

## 2.2. Método Propensity Score Matching (PSM)

Este método construye un grupo de control similar al grupo de tratamiento en cada una de las características observables de los barrios. Con ello, se estima el contrafactual evitando el problema de dimensionalidad (Shahidur *et al.*, 2010). Se calcula el puntaje de propensión de que un barrio sea seleccionado para participar en el programa y empareja a las unidades del grupo de tratados y no tratados (Lee, 2005). Esta probabilidad se estima mediante un modelo logit o probit,<sup>2</sup> dado por la siguiente ecuación:

$$P(D=1|X) \quad (4)$$

Ecuación en la que

X=Toma el valor de 1 si el barrio *i* recibió el tratamiento o 0 en el caso contrario

X= Co-variable

En este método la propensión se encuentra en función de una serie de covariables *X* (Joshua y Pischke, 2008). Es válido si cumple con dos supuestos: 1) independencia condicional, en la cual las características no observables no afectan la asignación del programa; y 2) soporte común, en el que una unidad de análisis actuará como control adecuado de un beneficiario del programa si ambos tienen la probabilidad de participación similar.

## 2.3. Método Dobles Diferencias Emparejadas (DDE)

Para obtener unas pruebas estadísticas emparejadas en datos de pares coincidentes, se estima el ATET de DDE mediante la siguiente ecuación (Moncada *et al.*, 2018):

$$T_{ATT-DDE} = E_{P(X)/d=1} \{E[(Y^{2017}|D=1)-(Y^{2013}|D=1),P(X)] - E[(Y^{2017}|D=0)-(Y^{2013}|D=0),P(X)]\} \quad (4)$$

### Datos y variables

Las variables utilizadas en esta investigación y su forma de medición, tanto dependientes como las independientes o covariables, se muestran en la tabla 1. Los datos, que consisten en una muestra de 27 720 predios intervenidos, fueron obtenidos de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) y la Unidad de Avalúos y Catastros (UAC) del GAD de Cuenca, tanto de los archivos documentales de los predios del área urbana de la ciudad y de la información acerca del programa BMV, para 2013 (ex ante) y 2017 (ex post).

<sup>2</sup> Modelos econométricos no lineales, utilizados en el momento en que la variable dependiente es binaria o *dummy*.

Tabla 1  
Descripción de las variables y formas de medición

Variables	Forma de medición
<b>Dependientes</b>	
Valor del suelo por m <sup>2</sup>	Log. del valor del m <sup>2</sup> del suelo para 2013 y 2017 (2017=100)
Valor del área construida por m <sup>2</sup>	Log. del valor del m <sup>2</sup> de área construida para 2013 y 2017 (2017=100)
Diferencia (2017-2013)	Log. del valor del terreno por m <sup>2</sup> /área construida por m <sup>2</sup> entre 2017 y 2013
Intervenida	1 si la unidad de análisis (suelo o área construida) es intervenida por el programa, 0 en el caso contrario
<b>Independientes</b>	
Distancia a centro de salud	Distancia de la unidad de análisis al centro de salud más cercano en m <sup>2</sup>
Distancia a equipamientos	Distancia de la unidad de análisis al equipamiento más cercano (centros educativos, áreas verdes, parques, plazoletas, mercados, centros de recreación) en m <sup>2</sup>
Uso vivienda	1 uso del predio para vivienda, 0 caso contrario.
Uso producción de bienes y servicios	1 uso del predio para la producción de bienes y servicios, 0 caso contrario
Uso comercio	1 uso del predio para el intercambio de bienes y servicios, 0 caso contrario
Uso equipamiento comunal	1 uso del predio en equipamiento comunal (conservatorio, coliseo, baños públicos, salas comunales), 0 caso contrario
Abastecimiento de agua	1 no tiene, 2 pozo, 3 red pública en el predio, 4 red pública fuera del predio
Calzada	1 adoquín de hormigón, 2 adoquín de piedra, 3 hormigón asfáltico, 4 hormigón hidráulico, 5 lastre, 6 piedra, 7 tierra
Vetustez	Antigüedad de la edificación construida con respecto al año base (2013-año de construcción)
Estado construcción	1 bueno, 2 regular, 3 malo

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

En la tabla 2 se observa las unidades de análisis y su distribución como grupos beneficiarios o no en la implementación del programa BMV. Los datos evidencian que, del total de predios observados, el 19,96 % del suelo y el 18,46 % de área construida pertenecen al grupo de tratamiento, mientras que el 80,04 % del suelo y el 81,54 % de área construida son parte del grupo de control. Esto garantiza la existencia de un buen número de unidades no participantes en este tipo de estudio al momento de realizar el *matching*, y, por tanto, una confiable estimación del efecto de la política pública implementada.

Tabla 2  
Detalles de las unidades de análisis

Unidad de análisis	Zona de tratamiento		Zona de control	
	Observaciones	Porcentaje	Observaciones	Porcentaje
Suelo	2807	19,96 %	11 254	80,04 %
Área construida	2522	18,46 %	11 137	81,54 %

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Las tablas 3 y 4 muestran los descriptivos de cada una de las covariables utilizadas, tanto para el suelo como para las áreas construidas, asimismo, las medias de las diferentes variables y la diferencia que existe en los promedios entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Se consideraron, además, la variabilidad de los datos con respecto a la media y la confianza estadística de cada una de las covariables utilizadas. Los valores referenciados para el cálculo son los que constan en la tabla 1.

Tabla 3  
Estadísticos descriptivos de las características observables del suelo

Variables	Zona			Standard error	Estadístico (t)	P-Value
	Tratamiento (mean)	Control (mean)	Diferencia			
Distancia a centro de salud	496,56	504,27	-7,71	38,446	-0,78	
Distancia a equipamientos	92,02	110,06	-18,04	0,6623	-10,59	***
Uso vivienda	0,62	0,67	-0,05	0,0040	-5,81	***
Uso producción de bienes y servicios	0,03	0,12	-0,09	0,0026	-15,14	***
Uso equipamiento comunal	0,01	0,02	-0,01	0,0010	-1,89	*
Uso comercio	0,01	0,1	-0,09	0,0023	-14,78	***
Red alcantarillado	0,96	0,95	0,01	0,0041	2,70	***
Abastecimiento de agua	2,98	2,97	0,01	0,0020	2,30	**
Calzada	4,62	3,85	0,77	0,0114	26,69	***
N.º de observaciones	2807	11254	-8447			

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Nota: valor p: \*\*\* p < 0,01; \*\*p<0,05; \* p < 0,1

Se observa que, en promedio, casi todas las características observables del suelo y áreas construidas son distintas en lo estadístico entre las zonas de tratamiento y control. Escapan de esta conclusión en el suelo la variable de distancia a centro de salud, cuyos valores no son significativos en lo estadístico. Además,

es necesario evidenciar que la variable de uso de equipamiento comunal tiene un nivel de significancia del 0,1 y la variable de abastecimiento de agua con un nivel de significancia del 0,05. Todas las demás variables se encuentran con un *p-value* menor al 0,01. En cuanto al área construida, la variable del uso de equipamiento comunal no presenta significancia estadística. Por su parte, la variable de abastecimiento de agua muestra una significancia de 0,05. En cambio, el resto de variables muestran una significancia estadística menor a 0,01.

Tabla 4  
Estadísticos descriptivos de las características observables del área construida

Variables	Zona			Standard Error	Estadístico (t)	P-Value
	Tratamiento (mean)	Control (mean)	Diferencia			
Distancia a centro de salud	479,31	433,34	45,97	38,898	4,59	***
Distancia a equipamientos	98,67	105,91	-7,24	0,7143	-3,94	***
Uso vivienda	0,84	0,87	-0,03	0,0030	-3,12	***
Uso producción de bienes y servicios	0,05	0,16	-0,11	0,0030	-15,39	***
Uso equipamiento comunal	0,03	0,03	0,00	0,0015	-0,51	
Uso comercio	0,02	0,13	-0,11	0,0027	-15,58	***
Red alcantarillado	0,98	0,97	0,01	0,0014	2,68	***
Abastecimiento de agua	3	2,99	0,01	0,0013	2,36	**
Calzada	4,75	3,72	1,03	0,0131	31,68	***
Vetustez 2013	19,4	29,05	-9,65	0,2074	-18,27	***
Estado de construcción	1,09	1,18	-0,09	0,0037704	-9,18	***
N.º observaciones	2522	11 137	-8615			

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Nota: valor p: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$

La tabla 5 muestra los valores del suelo y del área construida tanto en t0 y t1. En la misma se observa que para 2013 y 2017, en promedio, los valores del m<sup>2</sup> del suelo del grupo de control son mayores a los del grupo de tratamiento, mientras que para el área construida los valores del grupo de tratamiento fueron mayores a los del grupo de control. En comparación de los valores entre t0 y t1 se observa que el avalúo del suelo fue mayor para 2017 tanto para el grupo de control como para el grupo de tratamiento. Para el área construida los valores para 2013 son superiores a los de 2017.



Tabla 5  
Valores en dólares del m<sup>2</sup> de suelo y del área construida

De los grupos de tratamiento y control						
Variables dependientes	Antes del año de tratamiento 2013			Año de seguimiento 2017		
	Tratamiento (mean)	Control (mean)		Tratamiento (mean)	Control (mean)	
Avalúo suelo	125,96	163,4479	*	165,1705	202,393	*
	(1,476253)	(0,8728224)		(1,897484)	(1,007893)	
Avalúo área construida	148,2533	126,8865	***	133,43	110,61	***
	(1,273308)	(0,6598919)		(1,103834)	(0,5878157)	

De los grupos de tratamiento y control									
Variables dependientes	Antes del año de tratamiento 2013			Año de seguimiento 2017					
	Tratamiento (mean)	Control (mean)		Tratamiento (mean)	Control (mean)		Tratamiento (mean)	Control (mean)	
Avalúo suelo	183,46	215,94	***	219,64	259,003	***	219,36	267,21	***
	(2,50472)	(1,07035)		(4,00539)	(1,48283)		(4,043194)	(1,65250)	
Avalúo área construida	130,95	109,51	***	124,58	86,99	***	137,45	80,99	***
	(1,17309)	(0,61916)		(4,85795)	(1,4367)		(6,7667)	(1,51746)	

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Nota: valor p: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ . Errores estándar entre paréntesis.

Al analizar los diferentes tipos de uso, se observa que en promedio el valor del m<sup>2</sup> de suelo es mayor para los terrenos de la zona de control en comparación con el grupo de tratamiento; mientras que el valor del m<sup>2</sup> del área construida es mayor en el grupo de aquellas edificaciones tratadas en comparación con las de control. Además, el suelo mantiene mayores avalúos si su uso es comercial tanto para el grupo de tratamiento como para en el grupo de control, mientras que, en el área construida, el mayor avalúo es para las destinadas a vivienda en el grupo de control. Ocurre diferente para el grupo de tratamiento en el que el mayor avalúo es para aquellas destinadas a uso comercial. A partir de las diferencias en los avalúos entre los grupos de control y tratamiento, se observa que existe una mayor diferencia para el suelo y área construida que se destina a uso comercial y la menor diferencia es para aquellas que se destinan a uso de vivienda. Por último, no se puede concluir que estas diferencias sean resultado del efecto del programa, debido a que los parámetros de intervención pueden sesgar los resultados.

### 3. Resultados

#### 3.1. Determinantes de la probabilidad de ser beneficiario del programa

En la tabla 6 se ilustra el cambio estimado en la variable dependiente en el momento en que la variable independiente cambia en una unidad (efectos marginales) y los determinantes de la probabilidad (covariables) de la unidad de análisis sea beneficiaria del programa BMV mediante un modelo probit no lineal, esto para las variables dependientes ya intervenidas. Se encuentra que, si el suelo cuenta con red de alcantarillado, abastecimiento de agua o el estado de la calzada es inadecuado, entonces hay una alta probabilidad de ser beneficiario del programa. El destino que se le dé al suelo, ya sea para vivienda, comercio y producción de bienes y servicios, no tiene injerencia en la probabilidad de ser beneficiario. Es más, su probabilidad de participación es negativa y relativamente alta. Sin embargo, si el suelo se encuentra cercano de un centro de salud o algún tipo de equipamiento, la probabilidad de no participar o no ser beneficiario del programa disminuye. Similares resultados se observan para el área construida.

De forma adicional, aquellas construcciones más nuevas y con buen estado de conservación tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios del programa. Uno de los factores determinantes es que se cuenta con red de alcantarillado, puesto que aumenta la probabilidad de ser beneficiario en 13,1% y 14, 7% para el suelo y el área construida, de forma respectiva.

Tabla 6  
Efectos marginales sobre el suelo y área construida

Efecto marginal suelo				Efecto marginal área construida			
Variable dependiente: intervenida	Efectos marginales		Delta-método Standard Error	Variable dependiente: intervenida	Efectos marginales		Delta-método Standard Error
Distancia al centro de salud	-0,0001	***	0	Distancia a centro de salud	-0,0001	***	0
Distancia a equipamientos	-0,0004	***	0	Distancia a equipamientos	-0,0002	***	0
Uso vivienda	-0,0419	***	0,0071	Uso vivienda	-0,0493	***	0,0106
Uso producción de bienes y servicios	-0,1645	***	0,0154	Uso producción de bienes y servicios	-0,1181	***	0,0131
Uso equipamiento comunal	-0,0428		0,0287	Uso equipamiento comunal	-0,0056		0,0192
Uso comercio	-0,1731	***	0,0187	Uso comercio	-0,1297	***	0,0158
Red alcantarillado	0,1309	***	0,0166	Red alcantarillado	0,1472	***	0,0212
Abastecimiento de agua	0,0627	***	0,0021	Abastecimiento de agua	0,0433	*	0,0223
Calzada	0,0629	***	0,0021	Calzada	0,0586		0,0025
				Vetustez 2013	-0,0012	**	0,0005
				Estado construcción	-0,0437	***	0,0117

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Nota: valor  $p$ : \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ .

En los dos casos, el uso de equipamiento comunal no muestra significancia estadística en la probabilidad de ser o no beneficiario del programa, mientras que, para el área construida, la covariable de calzada no se presenta confiable. Considerando que el programa está destinado a intervenir aquellos barrios con deficiencia de infraestructura, el signo esperado de las distancias y de los servicios públicos de alcantarillado y abastecimiento de agua no son los previstos. El programa BMV podría estar beneficiando zonas en mejores condiciones de habitabilidad con requerimientos técnicos validados por el Municipio.

### 3.2. Estimación del ATET

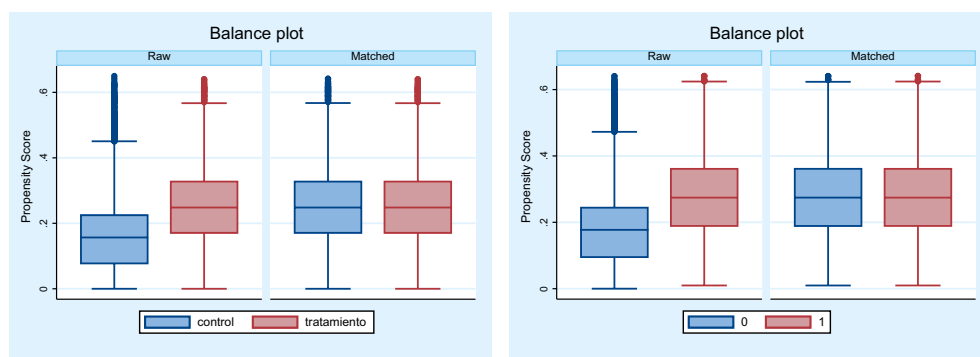
Luego de estimados los determinantes para ser beneficiario del programa y obtener el puntaje de propensión (PSM) se procedió a verificar el cumplimiento de los supuestos metodológicos. En el gráfico 1 y 2 se observa que, después del emparejamiento, tanto la mediana como los percentiles 25 y 75 son similares entre la zona de tratamiento y la zona control, por lo tanto, las diferencias existentes antes del tratamiento han desaparecido y, por ende, el balance se cumple.

Gráfico 1

Emparejamiento entre el territorio de tratamiento  
y control mediante el puntaje de propensión

Panel A: unidad de análisis del suelo

Panel B: unidad de análisis del área construida



Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

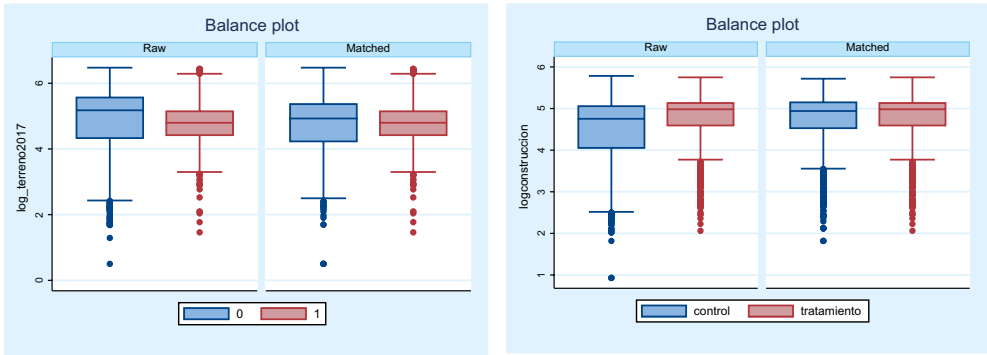
De este modo, con la muestra de observaciones que no fueron parte de la aplicación de la política e inversión pública, se construyó el grupo de control que cumple con las características mencionadas con anterioridad para aplicar la metodología del PSM. Se logra emparejarlas con la muestra de observaciones que sí fueron objeto de la inversión pública, permitiendo su comparación mediante las características observables de los mismos, verificado en un alto PSM.

Gráfico 2

Emparejamiento entre el territorio de tratamiento y control mediante las variables dependientes, logaritmos del valor del m<sup>2</sup> de terreno y área construida

Panel A: unidad de análisis del suelo

Panel B: unidad de análisis del área construida



Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

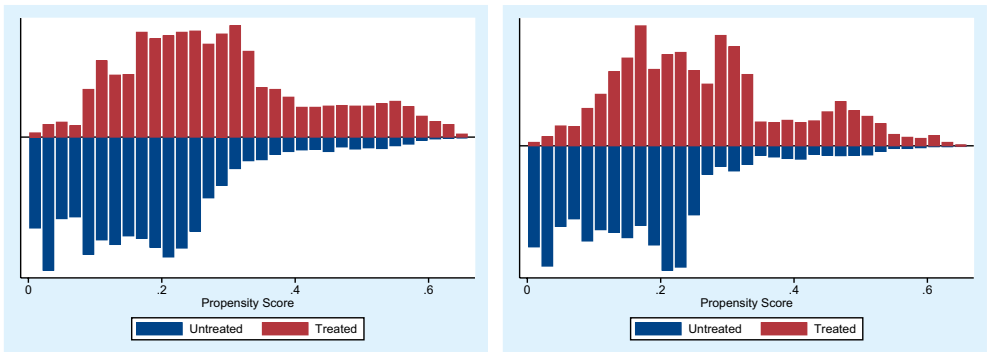
El gráfico 3 evidencia que, para las observaciones que integran los grupos de tratamiento y de control, sus características y particularidades son parecidas, en tanto que las diferencias existentes se han minimizado. Esto supone, entonces, que el sesgo de selección ha desaparecido, cumpliéndose el supuesto de soporte común, es decir que las distribuciones de probabilidad del grupo de tratamiento y del grupo de control se superponen entre sí. De esta manera, se garantiza que cada unidad del grupo de tratados se empareje con cada unidad del grupo de no tratados.

Gráfico 3

Cumplimiento del supuesto de soporte común

Panel A: unidad de análisis del suelo

Panel B: unidad de análisis del área construida



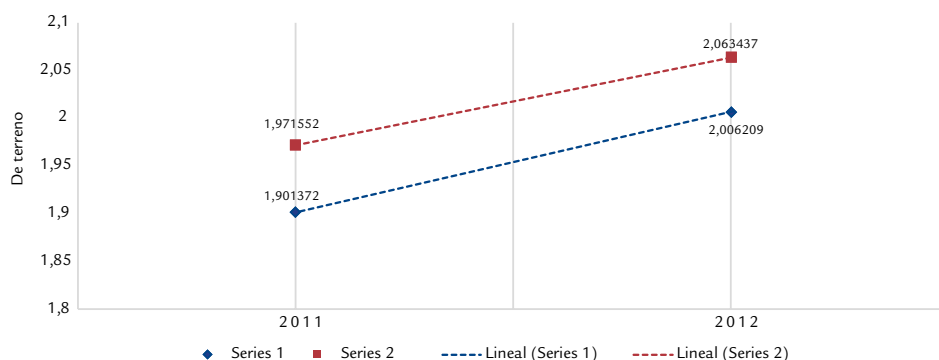
Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Para el método de DD, una vez validada la correcta especificación del modelo, el gráfico 4 indica el supuesto de tendencias paralelas, es decir, el comportamiento de las variables analizadas “antes” del tratamiento, entre los grupos de control y

grupos de tratamiento, son iguales. Se verifica entonces que las unidades analizadas mantienen una tendencia igual de sus factores en ausencia del tratamiento. El comportamiento del valor del m<sup>2</sup> para el suelo, en los años 2011-2012, es similar entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. La metodología parte del supuesto de que las variables se comportan de manera similar antes de ejecutarse la política e inversión pública, por eso el período en este gráfico se muestra a continuación:

Gráfico 4

Supuesto de tendencias paralelas del valor del m<sup>2</sup> de suelo (en logaritmos), 2011-2012



Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

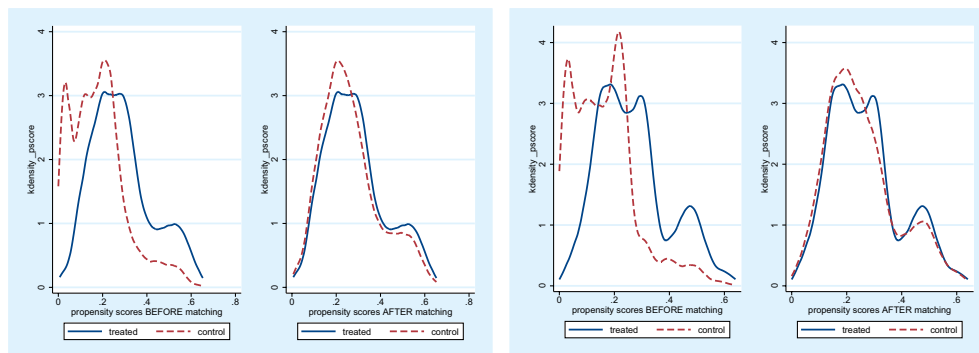
Por último, en el gráfico 5 se observa el cumplimiento del supuesto que permite la combinación de las metodologías PSM y DD. Se muestra la densidad antes y después del emparejamiento, detallando que el supuesto de soporte común se cumple debido a que las distribuciones de probabilidad del grupo de tratamiento y del grupo de control se superponen entre sí. Esto garantiza que cada unidad del grupo de tratados se empareje con cada unidad del grupo de no tratados, tanto para la variable de suelo como de área construida.

Gráfico 5

Cumplimiento de supuestos de combinación de metodologías de DD y PSM

Panel A: unidad de análisis del suelo

Panel B: unidad de análisis del área construida



Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Una vez cumplidos los supuestos de las metodologías y emparejamientos, se estimó el ATET, cuyos resultados se muestran en la tabla 7. Se evidencia que la variación en el avalúo de los predios en el territorio de tratamiento, debido a la participación en el programa muestra un incremento promedio del 7 % en el valor del m<sup>2</sup> de las variables de suelo, mientras que, para la variable de área construida el incremento promedio es del 4,4 % en el valor del m<sup>2</sup> en comparación con el territorio de control. El porcentaje de incremento varía de acuerdo con la metodología utilizada: con PSM en la variable de suelo hay un incremento del 7,8 %, con DD un incremento del 7 % y con DDE del 6,2 % en el valor del m<sup>2</sup>. Para la variable de área construida con PSM el valor del m<sup>2</sup> se incrementa en 6,2 %, del 4 % con DD y el 3,1 % con DDE, en comparación con el territorio de control. Con la aplicación de tales metodologías se ve reflejado que el programa BMV alcanza sus objetivos a corto plazo: hay aumento del valor patrimonial de las zonas intervenidas. Los resultados muestran una significancia estadística al 0,01 en los tres escenarios.

Tabla 7  
Resultados del ATET valor del m<sup>2</sup> del suelo y área construida

Metodología	Avalúo del m <sup>2</sup> de suelo, año 2017		Avalúo del m <sup>2</sup> del área construida, año 2017	
DD	0,070	***	0,040	***
	(0,0080006)		(0,0060137)	
PSM	0,078	***	0,062	***
	(0,0214371)		(0,0238928)	
DDE	0,062	***	0,031	***
	(0,011844043)		(0,007989656)	

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).  
Nota: valor p: \*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$ . Errores estándar entre paréntesis.

En la tabla 8 se evidencia que el programa BMV tiene efectos positivos en el valor del m<sup>2</sup> del suelo cuyo incremento en el avalúo por la participación de la política pública es del 8,5 %. De la misma manera, el avalúo del área construida se incrementó en un 13,8 % gracias al programa. Hay que considerar que el incremento es solo para bienes destinados para el uso residencial. Un incremento en el avalúo del área construida se observa también en el momento en que los bienes son destinados para la producción de bienes y servicios y para uso comercial, mientras que para el suelo el valor sufre un decremento, tanto para el uso de producción de bienes y servicios como de comercio.

En cuanto al uso del bien para producción de bienes y servicios, en el área construida se observa un aumento del avalúo del 16,6 %, aunque su significancia estadística baja al 0,1. Para el suelo existe disminución en el avalúo del 3 %, sin embargo, este dato estadísticamente no presenta niveles de confianza válidos. Por

último, el valor de los cambios en los avalúos de los bienes, en el momento en que estos se utilizan para actividades de comercio, presenta decrementos del 29,3 % en el caso del suelo, con una significancia estadística del 0,01, mientras que para el área construida el incremento en el avalúo es del 9,4 %, sin embargo, este dato no es confiable en lo estadístico.

Tabla 8  
Resultados del ATET del valor del suelo y área construida

Tipo de uso	Avalúo del m <sup>2</sup> de suelo, año 2017		Avalúo del m <sup>2</sup> de área construida, año 2017	
Vivienda	0,085 (0,0243046)	***	0,138 (0,0240823)	***
Producción de bienes y servicios	-0,036 (0,1069088)		0,166 (0,0976555)	*
Comercio	-0,293 (0,1008218)	***	0,094 (0,1225775)	

Fuente: datos la UEP y la UAC del GAD de Cuenca (2021). Elaboración: propia de los autores (2022).

Nota: valor *p*: \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ . Errores estándar entre paréntesis.

#### 4. Discusión

Los resultados mostrados proporcionan evidencia empírica sobre los incrementos y variaciones en los valores de los avalúos, tanto del suelo como del área construida en las zonas intervenidas o beneficiarias del programa BMV en Cuenca. Este incremento debería, además, plantear una revalorización de los activos de los propietarios de los bienes inmuebles, un impulso para la economía local por el efecto derrame de la inversión pública sobre la inversión privada. Los valores obtenidos indican que, en promedio, del total de la variación en el avalúo del suelo, el 7 % se debió a la participación de los predios en el programa BMV. Para el área construida, en promedio, el 4 % del cambio en el avalúo se debió a la aplicación de la mencionada política pública.

Es importante indicar que las variaciones en los avalúos de los predios para el suelo y área construida son diferentes y esta diferencia depende del uso para el que se destina el bien, esto es para uso en vivienda, producción de bienes y servicios y comercial. En el uso para vivienda, tanto el suelo como el área construida, el avalúo presenta una variación positiva del 13,8 % y 8,5 %, de forma respectiva. Ambos resultados son estadísticamente significativos. Para el uso en producción de bienes y servicios, en el caso del suelo, existe una variación negativa del 3,6 % aunque su resultado no resulta confiable. Para el área construida la variación positiva es de 16,6 % con un *p-value* del 0,1.

Para el uso comercial, el suelo presenta una variación negativa que es estadísticamente significativa del 29,3 % y para el área construida una variación positiva el 9,4 %, aunque sin evidencia estadística. Los hallazgos ponen en entredicho el

objetivo de la inversión pública, al menos en cuanto a incrementos en avalúos de los bienes. Estos no necesariamente reflejan aumentos en el valor los activos de los propietarios, al menos no en el momento en que el uso de los bienes es para actividades de comercio, significando una posible ralentización de la economía. Esta posición mostraría una débil sostenibilidad de la política pública, sobre todo, por el hecho de no haberse implementado medidas correctivas necesarias para que la inversión, mediante este programa, produzca externalidades o derramas productivas sobre la actividad económica local.

Estos resultados podrían explicarse a partir de lo siguiente: la aplicación de las mejoras significa mayores costos para las actividades productivas, siendo estas menos atractivas desde la demanda. Las adquisiciones de terrenos e infraestructura para tareas económicas se mostrarían poco alentadoras, incidiendo en el desarrollo productivo. Esta posibilidad toma mayor sentido al observar los resultados en cuanto al uso de los bienes para vivienda y entendiendo, además, que el objetivo y propósito del programa es el de mejorar las condiciones físicas de los barrios. La variación positiva resulta lógica puesto que la inversión se enfoca en mejoras para el diario vivir de las personas y el incremento de su patrimonio. Queda la inquietud de que si el costo-beneficio de este incremento en función de la inversión realizada se compensa.

Asimismo, resultaría interesante conocer el efecto del programa sobre variables de tipo social aplicadas a los residentes de las zonas intervenidas. Se debe medir el impacto real desde el cambio en las condiciones de vida de los habitantes beneficiarios de la política e inversión pública a partir de la evaluación de la asignación de recursos, en función de solventar necesidades sociales, midiendo su calidad y eficiencia. Armendariz y Carrasco (2019) indican que existe evidencia que señala la ineficiencia significativa en la calidad y cobertura del capital público, que finalmente genera una mala asignación de recursos, baja calidad de los proyectos y sobrecostos en su implementación.

Serebrisky *et al.* (2020) resaltan la necesidad de determinar las eficiencias en asignaciones de capital y trabajo, sobre todo, en el momento en que se trata de inversiones en infraestructura que requieren un uso intensivo de capital y que, además, generan empleo. Por tanto, en términos de inversión pública, Tandberg y Allen (2020) recomiendan orientar los recursos a aquellos proyectos que generen mayores beneficios socioeconómicos, evitando retrocesos a nivel local y regional.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

La política pública se refiere al conjunto de orientaciones que un Gobierno brinda a sus programas y a la inversión durante su período de acción, buscando resolver necesidades de carácter social, reduciendo brechas de desigualdad y propendiendo a la estabilización macroeconómica. Toda política necesita ser evaluada con el propósito de conocer su alcance e impacto que tiene sobre algunas de las variables sociales a las que se pretende estimular. El programa BMV en Cuenca en el período 2013-2017 cumplió con los efectos promedio esperados a corto plazo.



En la zona urbana de la ciudad, aquellos predios intervenidos tienen en promedio un incremento del 7 % en el valor del m<sup>2</sup> del suelo y 4 % en el valor del m<sup>2</sup> del área construida. Sin embargo, hay evidencia de los efectos positivos solo en los predios residenciales.

Se logra determinar que, además de las mejoras en la infraestructura de los barrios, existe un incremento en los avalúos y, por ende, en los activos de los propietarios. Faltaría determinar el coste-beneficio de este incremento. Sin embargo, resta establecer el nivel de impacto en cuanto a las condiciones de vida de las personas y el nivel del efecto derrame de este gasto público sobre la economía local, siendo necesario realizar evaluaciones de índole socioeconómico que determinen la eficiencia y eficacia de la inversión realizada.

Por otra parte, uno de los determinantes en la probabilidad de que un barrio sea intervenido por el programa consiste en la disponibilidad de servicios públicos (alcantarillado y abastecimiento de agua), debido a que el programa no se aplica a ciertas zonas con problemas técnicos, limitando el acceso a los sectores vulnerables. Esto debería revisarse en función de cumplir con el propósito último de la inversión y gasto público, que es el de cerrar diferencias y brechas entre la población, atendiendo a los sectores más vulnerables. Al respecto, se determinó que existe preferencia a que en el programa participen aquellos predios que cuentan con servicios básicos, es decir, es difícil realizar obras de asfalto de calzada y bordillos si con antelación no se ha garantizado la atención en agua potable y alcantarillado.

Considerando que el programa está destinado a intervenir aquellos barrios con deficiencia de infraestructura, el signo esperado de las distancias y de los servicios públicos de alcantarillado y abastecimiento de agua no son los esperados. El programa BMV podría estar beneficiando zonas en mejores condiciones de habitabilidad con requerimientos técnicos validados por el municipio local. En este caso, se debería reconsiderar la orientación de la inversión pública y sus prioridades: que atiendan a zonas rurales que carecen de servicios como agua potable, alcantarillado, internet y telefonía. Surge la duda, entonces, si es necesario tener barrios con buenas vías o barrios con mayor dotación y alcance de servicios básicos para que el programa pueda ser implementado en cierto sector.

La discusión se extiende puesto que se debe considerar varias aristas, como la cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad, las necesidades de barrios suburbanos y rurales, impulso a la economía privada desde la inversión pública y las condiciones de vida de la población, entre otras. Estos elementos y otros más requieren que los recursos sean invertidos de manera adecuada. Con eficiencia y eficacia, priorizando necesidades, pero, además, teniendo herramientas que ayuden a tomar decisiones correctas. Es necesaria la evaluación de la política del BVM en función de garantizar que el recurso sea correctamente implementado y genere el mayor beneficio social. Es importante contar con bases de datos actualizadas y confiables, de mayor alcance y disponibles para realizar el seguimiento y evaluación de este y otro tipo de programas de desarrollo y verificar la existencia o no de efectos deseados a corto y largo plazo para variables

económicas y sociales. De esta manera, se tendría mayor claridad de los efectos de la inversión pública, que, en el caso de ser escasa, resulta imperativo su correcto uso y destino.

## 6. Referencias bibliográficas

- Albuja, F. (2021). Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 2(13), [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.227](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.227)
- Armendáriz, E., y Carrasco, H. (2019). *El gasto en inversión pública de América Latina: cuánto, quién y en qué*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001816>
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Recuperado de <https://n9.cl/ddge>
- Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), pp. 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Resumen ejecutivo. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Recuperado de <https://n9.cl/dfq57>
- Banco Mundial (2017). ¿Necesitamos más o mejores carreteras y aeropuertos? *Banco Mundial*. 13 de abril. Recuperado de <https://n9.cl/myrwh>
- Barreto, C., Acosta, A., et al. (2019). Efectos de un programa de mejoramiento integral de barrios sobre los valores del suelo y del área construida: El caso de la localidad de Bosa Occidental, en Bogotá, 2012-2015. *Economía & Región*, 11(1), pp. 155-180. Recuperado de <https://n9.cl/3vq6q>
- Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98(S5), pp. 103-125. <https://doi.org/10.1086/261726>
- Bernal, R., y Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de Los Andes. Recuperado de <https://n9.cl/lpcb1>
- Cachaga, P., Romero, J., y Acho, J. (2020). Evaluación de la inversión pública en Bolivia: un análisis mediante fronteras de eficiencia. *Revista de Análisis* (32), pp. 169-200. Recuperado de <https://n9.cl/47yjh>
- Chowdhury, M. & Amin, M. (2006). Personality and students' academic achievement: Interactive effects of conscientiousness and agreeableness on students' performance in principles of economics. *Social Behavior and Personality*, 34(4), pp. 381-388. <https://doi.org/10.2224/sbp.2006.34.4.381>
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2015). *USD 60 millones para mejoramiento urbano de las infraestructuras de uso comunitario en Cuenca* [comunicado de prensa]. 27 de octubre. Recuperado de <https://bit.ly/3zZgXBE>
- \_\_\_\_\_. (2014). Contrato de préstamo entre Corporación Andina de Fomento y Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <https://n9.cl/g8v7a>
- Fishlow, A. (1990). The Latin America State. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), pp. 61-74. Recuperado de <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.4.3.61>

- Fondo Monetario Internacional [FMI] (2020). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Octubre. Recuperado de <https://n9.cl/lggej>
- \_\_\_\_ (2015). *Making Public Investment More Efficient*. Documento de políticas del FMI. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
- García, L. (2011). Econometría de evaluación de impacto. *Revista de Economía*, 34(67), pp. 81-124. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/2676>
- Gimeno, J. (2017). La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, pp. 31-78. Recuperado de <https://n9.cl/818gv>
- Gobierno Autónomo Descentralizado [GAD] Cuenca (2015). Municipalidad inicia nueva fase del programa Barrio Para Mejor Vivir. [comunicado de prensa]. Recuperado de <https://bit.ly/3pj6kEX>
- Hernández, J. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. *Economía: Teoría y Práctica*, 33, pp. 59-95. <https://doi.org/10.24275/ETYP/AM/NE/332010/Hernandez>
- Hernández, J., y Marín, I. (2021). Financiamiento sostenible de la inversión pública: evidencia para México, 1990-2019. *Revista Finanzas y Política Económica*, 13(1), pp. 43-75. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v13.n1.2021.3>
- Jaitman, L., & Brakarz, J. (2013). *Evaluation of Slum Upgrading Programs: Literature Review and Methodological Approaches*. Inter-American Institutions for Development Sector. Recuperado de <https://n9.cl/ifrom>
- Joshua, A., & Pischke, J. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Massachusetts Institute of Technology & The London School of Economics. Recuperado de <https://n9.cl/3ce67>
- Lee, M. (2005). *Micro-Econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects. Advanced Texts in Econometrics*. Edición Kindle.
- Lin, A. (1994). Government Spending and Economic Growth. *Applied Economics*, 26(1), pp. 83-94. <https://doi.org/10.1080/00036849400000064>
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)
- Moncada, C., Bocarejo, J., y Escobar, D. (2018). Evaluación de impacto en la motorización como consecuencia de las políticas de restricción vehicular. Aproximación metodológica para el caso de Bogotá y Villavicencio-Colombia. *Información Tecnológica*, 29(1), pp. 161-170. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642018000100161>
- Orellana, A., y Marshall, C. (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas de Chile. *Cadernos Metrópole*, 19(39), pp. 665-686. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3913>
- Ortiz, E. (2007). *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana: evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación*. Universidad Autónoma de México.
- Rodrik, D. (2017). The Return of Public Investment. Project Syndicate. 13 de enero. Recuperado de <https://n9.cl/kbuwg>

- Serebrisky, T., Brichetti, J., et al. (2020). *Infraestructura sostenible y digital para impulsar la recuperación económica post COVID-19 de América Latina y el Caribe: Un camino hacia más empleo, integración y crecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002571>
- Shahidur, R., Gayatri, B., & Hussain, A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. World Bank. Recuperado de <https://n9.cl/ypniu5>
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal (2011). *Resumen de la Evaluación : Evaluación Final del Programa de Mejoramiento de Barrios II (PROMEBA II)*. Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Takeuchi, A., Cropper, M., y Bento, A. (2008). Measuring the welfare effects of slum improvement programs: The case of Mumbai. *Journal of Urban Economics*, 64(1), pp. 65-84. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2007.08.006>
- Tandberg, E. y Allen, R. (2020). Gestión del gasto de inversión pública durante la crisis. *Fiscal Affairs*. Serie especial sobre la COVID-19. Fondo Monetario Internacional.
- Torres, A., Sánchez, Y., y Montaña, O. (2019). La inversión pública y privada en la producción de México, 1994-2015: enfoque dual. *Economía UNAM*, 16(47), pp. 125-139. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.47.466>

# Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017

*Deconcentration of the central state and configuration of power in the territories: institutional change in Ecuador, 2007-2017*

Andrea Madrid Tamayo<sup>1</sup>

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: an2amdi@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8417-4096>

*Recibido: 23-marzo-2022. Aceptado: 8-agosto-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

## Resumen

Este artículo analiza el impulso brindado a la desconcentración durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador en el período 2007-2017 y en el marco del cambio institucional que era uno de los principales elementos de la reforma del Estado. Ese gobierno desarrolló una estrategia de desconcentración de la Administración pública que planteó la posibilidad de acercar el Poder Ejecutivo a los territorios a nivel de servicios, recursos públicos, planificación y toma de decisiones. Esta investigación contiene un análisis cualitativo basado en entrevistas a exautoridades y exfuncionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entidad nacional encargada de llevar adelante las reformas y cambios, así como, documentos y herramientas técnicas elaboradas por la Senplades. Pese a los esfuerzos, las políticas públicas aplicadas no desconcentraron la toma de decisiones en el Gobierno central.

---

<sup>1</sup> La autora también se desempeña como investigadora social en el Instituto de la Democracia - Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

**Palabras clave:** desconcentración, Poder Ejecutivo, territorios, reforma del Estado, cambio institucional.

### Abstract

This article analyzes the impulse given to deconcentration during the Government of the Citizen Revolution in Ecuador (2007-2017) and within the framework of the institutional change that was one of the main elements of the State reform. This government developed a strategy of public administration deconcentration that projected the possibility of bringing the Executive Branch closer to the territories in terms of services, public resources, planning and decision-making. This research contains a qualitative approach based on interviews with former authorities and former officials of the National Secretariat of Planning and Development (SENPLADES), the national entity responsible for implementing State reforms and institutional changes. The study also used SENPLADES' technical tools and documents to collect information. Despite the efforts, the applied public policies failed to deconcentrate decision making processes.

**Keywords:** deconcentration, Executive Power, territories, State reform, institutional change.

## 1. Introducción

Rafael Correa, líder del partido político de Alianza PAIS (Patria Altiva y Soberana) asumió la presidencia de Ecuador en 2007. Su régimen inició con una reforma de Estado y la promesa de “[...] la revolución ciudadana para volver a tener Patria” (Torres, 2016, p. 31). Durante diez años, su Gobierno planteó la necesidad de “[...] construir un nuevo Estado” (Senplades, 2011a, p. 3), en el que “lo nuevo” fue una de las características significativas de su gestión: nuevo modelo de desarrollo, nuevo Estado, nueva Constitución, nuevas relaciones con los territorios, entre otros. La propuesta fue transformar al antiguo Estado sumido en la “larga noche neoliberal” y “secuestrado por élites bancarias del neoliberalismo y por los intereses corporativos” (Plan Nacional para el Buen Vivir [PNBV], 2009-2013).

Se planteó, entonces, acercar el Estado a los territorios mediante la desconcentración del Gobierno central (a nivel de la administración burocrática), proceso distinto a la descentralización del poder (en tanto transferencia de competencias a los Gobiernos locales). Se buscó fortalecer, desde el Gobierno central, la administración de los territorios y las localidades más remotas y alejadas de los centros de poder que estaban dentro de la jurisdicción de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Los cambios proyectados posibilitaban que el Ejecutivo tomara decisiones sobre las iniciativas, recursos, focalizaciones, incluso, en las ciudades que tenían Gobiernos seccionales pertenecientes a la oposición política (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 439).

En el marco de dicha reforma del Estado, este artículo estudia el cambio institucional como uno de los ejes de la reforma que buscaba racionalizar y descorporativizar la estructura del Ejecutivo, recuperar las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno central y homologar sus estructuras básicas. De manera concreta, se indaga por el funcionamiento de la desconcentración del Estado central en Ecuador entre 2007-2017 como parte del cambio institucional durante el Gobierno de Correa. Además, se busca analizar las estrategias que le dan forma y significado a la relación del Estado central con los territorios. Se sostiene por hipótesis que, bajo la apariencia y divulgación de la desconcentración, el Gobierno de la Revolución Ciudadana terminó concentrando el poder en la Función Ejecutiva.

Desde lo metodológico, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a algunas exautoridades y exfuncionarios públicos que formaron parte del equipo técnico que diseñó el cambio institucional. Las preguntas buscaron recabar información sobre el cambio institucional, la desconcentración y la relación con los territorios. Las personas fueron escogidas de manera aleatoria y expresaron su voluntad de participar de este estudio desde el anonimato. Por ello, sus nombres han sido anonimizados y serán citados utilizando un código de manera confidencial. Por otra parte, se revisó el archivo técnico digital de la Colección de la Dirección de Cambio Institucional (2018) de la Senplades, en la que se logró identificar, recopilar y analizar 159 documentos y herramientas técnicas que incluyen actas de sesiones, presentaciones con lineamientos conceptuales y metodológicos, ayudas memoria, matrices, entre otros, sobre la reforma del Estado y el cambio institucional que dicha entidad llevaba adelante.

Este artículo se estructura en cuatro acápites. En el primero se presenta una breve discusión sobre los conceptos de desconcentración, descentralización y cambio institucional. En la segunda, se retoman algunas propuestas del Gobierno de Correa como la Constitución de 2008 y el nuevo modelo de Estado que incluía su presencia en los territorios. En la siguiente parte se revisa el proyecto del nuevo Estado a partir del cambio institucional enfocado en tres elementos: a) estructura de la Función Ejecutiva; b) recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central; y c) diferencia funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas. Por último, se presentan las conclusiones.

## **2. Sobre la concentración del poder**

La concentración del poder en el Ejecutivo, como característica de los regímenes populistas, ha sido analizada por diferentes académicos. Pachano y Freidenberg (2016) y De la Torre (2013) calificaron de populista a la forma de liderazgo de Correa quien, pese a que incorporó estrategias de acercamiento y formas de participación ciudadana al Estado, concentró el poder en el Ejecutivo. Mientras que para Thwaites (2014, p. 136) muchas de estas acciones “[...] choca[n] con concepciones y tendencias hacia la centralización y concentración piramidal del poder”, Stoessel (2015, p. 136) señala que dicho régimen combinó propuestas de ampliación de la participación ciudadana con mecanismos que concentraron el poder en la presidencia (mediante la toma de decisiones y sucesión presidencial).

Incluso, en el contexto de la descorporativización del Estado y en el intento de alejar los intereses privados que irrumpieron en la gestión estatal durante el ciclo neoliberal (1990-2006), Coronel, Stoessel, Guanche y Cadahia (2019, pp. 167-8) señalaron que este afán dio lugar, de igual manera, a la concentración del poder. En esta línea, algunos autores señalan que las acciones tomadas por el Gobierno contribuyeron a la constitución de un régimen hiperpresidencialista que fortaleció de manera desequilibrada el poder en el Ejecutivo (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 425). Esta tendencia se repitió, incluso, durante los regímenes de Hugo Chávez y Evo Morales en Venezuela y Bolivia, de forma respectiva, en los que la oposición y sectores disidentes fueron tratados como opuestos a la revolución, siendo enfrentados mediante procesos represivos (De la Torre, 2018, p. 25; 2013, p. 5).

En la reestructuración de la relación entre el Gobierno y los territorios en Ecuador se planteó la construcción y reubicación de unidades administrativas y prestadoras de servicios en todo el país, retomándose la idea del fortalecimiento de la nación, que en el discurso oficial era nombrado como “la patria”. Así, los eslóganes “La Revolución Ciudadana para volver a tener Patria” y “La Patria es de todos” se constituyeron en las herramientas que potenciaron el proyecto de Estado y estructuraron los discursos respecto a la reconstrucción de la nación y la identidad nacional. En este contexto, es necesario recordar que hasta antes de 2007 el país estuvo marcado por la ausencia de una representación política y democrática estable (en seis años hubo tres presidentes depuestos), una profunda crisis socioeconómica, aniquilación de la política monetaria nacional, dolarización de la economía, movilizaciones populares y debilidad de los movimientos sociales, deterioro de la legitimidad de las instituciones públicas y partidos políticos, y demandas ciudadanas para recuperar la soberanía nacional (De la Torre, 2018, pp. 25-28).

Con el fin de brindar y dotar al Estado de cierta racionalidad en la que la planificación, teorización, reflexión metodológica y análisis comparativos fueran centrales en las reformas y políticas, el Gobierno de Correa incorporó en la Administración pública a intelectuales y académicos de izquierda (Cuvi, 2018, p. 33). De la Torre (2018, p. 9) sostiene que esta élite de expertos y académicos elaboraron políticas públicas que no estaban cimentadas en el debate democrático y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Meléndez y Moncagatta se ciñen a esta misma línea (2017, p. 436).

Este fenómeno ha sido descrito bajo el concepto de tecnopopulismo o populismo tecnocrático, en el cual se conjugaron elementos tradicionales del populismo (figura del líder carismático) e incorporación de tecnócratas al Gobierno (profesionales especializados para el desempeño de un cargo público) (Ospina, 2008, p. 170). Se trataba de una “[...] tecno-burocracia joven y preparada, conformada por profesionales (incluidas muchas mujeres) que no provenían ni de los viejos partidos ni del empresariado oligárquico” (Codato y Espinoza, 2018, p. 82) y se transformaron poco a poco en una élite política. La planificación del Estado pasó de ser un proceso sin mayor incidencia a una necesidad en la que la Senplades y su equipo técnico jugaron un rol destacado.



### 3. Nueva Constitución, nuevo Estado

Desde el discurso oficial el Gobierno manifestaba que para hacer efectivos los cambios planteados en la Constitución de 2008 se requería construir un nuevo Estado (Senplades, 2011a, p. 3). Dicho precepto se incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 y PNBV 2009-2013, en los que lo *nuevo* cobró importancia a partir de un novedoso modelo de desarrollo, orden gubernamental, arquitectura institucional y matriz productiva. Lo *nuevo* fue una característica vital en los cambios emprendidos, entre los que se incluye la reforma del Estado (Ivanovic y Naizot, 2016, p. 80).

Se trataba de un Estado revolucionario del socialismo del siglo *xxi* que, a diferencia del socialismo del *xx* (propio de los países de la Unión Soviética, Cuba, Corea del Norte), apuntaba al fortalecimiento del poder estatal sobre la base de una democracia participativa, estatalización de los medios de producción y valoración objetiva del trabajo (Dieterich, 1996). En Ecuador este socialismo no se sostuvo en “[...] la estatalización de los medios de producción, sino en un modelo en donde el Estado tenía un rol fundamental en planificar la economía” (De la Torre, 2018, p. 26), además de que se preservaron prácticas neoliberales, como las concesiones mineras y petroleras a empresas transnacionales privadas, que es una posición antagónica a la ideología socialista.

En la práctica, se enarbolaron los términos de “ciudadanía” –en referencia a personas iguales en el Estado capitalista– y “siglo *XXI*” –interconectado a la globalización del capital– (Sierra, 2018, p. 18). Los cambios implementados se acercaron a los criterios posliberales que antiliberales y, por tanto, hay continuidad con el modelo neoliberal: se cuestiona más a la fase neoliberal del capitalismo que a este último *per se* (Stoessel, 2015, p. 131). Más allá de la coherencia entre el discurso y las acciones, el Gobierno posicionó la idea de que “la patria ya es de todos” como construcción colectiva que hacía mella al antiguo Estado sumido en la “noche neoliberal” y “secuestrado por las élites bancarias” (PNBV, 2009-2013).

La nación fue representada en los discursos de Correa como “la patria”, término que hacía referencia, de igual manera, a los vínculos culturales, históricos, afectivos, entre otros, con el territorio nacional (Connor, 1998, p. 17). Estos elementos dieron forma a la identidad como construcción social que se vive en las prácticas discursivas de la vida cotidiana y que sostiene al Estado (Radcliffe y Westwood, 1998, p. 22). Correa se propuso enfrentar al neoliberalismo y a sus élites y reivindicó la lealtad hacia la patria (tratada como sinónimo de nación). A partir de esto se reestructura el sentido de la identidad nacional, en la cual “[...] todos los sectores sociales tienen la obligación de velar por los intereses conjuntos del Estado” (Gledhill, 2000, p. 41).

Esta identidad se cimentó en el imaginario de una unidad administrativa y territorial apegada al simbolismo que genera una historia, una cultura y la búsqueda común hacia “la patria ya es de todos” y lo relacionado con su recuperación y reconstrucción. En los medios de comunicación, Correa se refirió innumerables

veces a la refundación de la patria, al retorno a la soberanía nacional, a la patria grande impostergable, la patria para siempre, entre otros, como un mecanismo para generar este nuevo sentido de identidad. Sentido que se adquiere mediante el lenguaje, el contacto con las instituciones y discursos estatales, medios de comunicación, la educación, entre otros, que influyen a la población (Radcliffe y Westwood, 1998, pp. 32-33).

Entre las múltiples estrategias, la Revolución Ciudadana se sostuvo mediante sendas campañas publicitarias, propaganda y visualización del logo de Alianza PAIS en los distintos espacios comerciales y bienes muebles de la nación, realización de consultas populares como mecanismos para demostrar la decisión y voluntad del pueblo (entre 2006-2013 se llevaron a cabo once procesos electorales) (De la Torre, 2018, p. 26), entre otros. En torno al nuevo Estado se crearon símbolos que tienen reconocimiento colectivo y que, en palabras de Radcliffe y Westwood (1998, p. 32) hacen parte de la comunidad nacional imaginada que convoca y moviliza a distintos grupos e instituciones, de clase, elitistas o populares.

Estos elementos fueron “[...] la imagen que representaría los intereses de la nación ecuatoriana, a través de la voz autorizada del Gobierno nacional, en distintos espacios institucionales, diplomáticos y comerciales” (Salas, 2020). No obstante, Correa dio un sentido político al rechazo de las políticas neoliberales y a la partidocracia<sup>2</sup> (De la Torre, 2018, p. 26), término último con el que se conoció a las élites contrarias al Gobierno, a “los adversarios políticos por excelencia” (Stoessel, 2015, p. 14). Además, “[...] a la partidocracia, enemigo de origen del campo ideológico de la Revolución Ciudadana, paulatinamente, se fueron juntando las organizaciones indígenas, los campesinos, los ecologistas, la izquierda disidente, los periodistas, las mujeres, los campesinos y los trabajadores” (Sierra, 2018, p. 19), es decir, los sectores que históricamente estaban vinculados con la organización popular.

En este contexto, algo que reavivó la imagen de la nación por parte de los sectores marginados consistió en la visita permanente de Correa al campo, a los territorios, barrios, parroquias y lugares apartados de la geografía nacional, ya sea, para dirigirse a la ciudadanía mediante las transmisiones de las “cadenas sabatinas” o para realizar reuniones del gabinete de Gobierno, constatar la ejecución de obras, entre otras. Así se fueron cimentando las bases de esa nueva manera de administrar el Estado ecuatoriano que dieron cuenta de un cambio institucional que llevaba adelante la desconcentración del Ejecutivo en el territorio. El nuevo sentido de patria tuvo a la desconcentración como una de sus estrategias, mecanismo que permitió el acercamiento del Gobierno central a los territorios y, a su vez, acercar a los territorios al Gobierno central. El objetivo planteado consistía en la reincorporación de los territorios en las dinámicas estatales a partir de la planificación de las necesidades locales lo que garantiza que “la patria ya es de todos”.

2 Para Codato & Espinoza (2018), la partidocracia se refiere al desprestigio de los partidos políticos tradicionales que eran percibidos por la ciudadanía como corruptos.

#### 4. Cambio institucional del Ejecutivo y la relación con los territorios

El cambio institucional se planteó como una de las estrategias para concretar los desafíos derivados de la nueva Constitución que apuntaba a “[...] recuperar lo público, entendido como lo que es de todas y todos” y “[...] recuperar el Estado para los ciudadanos” (PNBV, 2009-2013, p. 87). Se buscó reformar el Estado para hacerlo verdaderamente público y, de esta manera, convertir lo público en lo estatal. Pero, desde la perspectiva del Gobierno, lo público no era lo que pertenecía a la ciudadanía (de manera individual, colectiva o corporativista), lo público era el Estado (Ivanovic y Naizot, 2016, pp. 80-82), un Estado construido por la Revolución Ciudadana.

El proceso de reforma del Estado fue liderado por la Senplades, entidad creada en 2004 y fortalecida en 2007 con la dotación de recursos humanos, financieros e institucionales. La misión de la Senplades consistió en administrar la planificación con enfoque nacional, sectorial y territorial, programar la inversión pública, democratizar y territorializar del Estado, así como ofrecer seguimiento y evaluación de las acciones técnicas y administrativas a todas las instituciones del Estado, incluyendo a los GAD (Decretos Ejecutivos 103 de 2007; 1577 de 2009).

De esta manera, la Senplades pasó de ser una oficina más del entramado burocrático a convertirse en un actor clave del Ejecutivo, tanto por el rol y las competencias que se le asignaron –también era la entidad encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo– como por su incidencia en la toma de decisiones del presidente (entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, 19 de mayo de 2014). Desde el discurso oficial, la reforma requería transformar las bases institucionales y principios de acción del Estado (Senplades, 2009b), por ello, los esfuerzos se encaminaron a la reforma de la arquitectura institucional del Ejecutivo y lógicamente su presencia territorial. Sobre todo, en los territorios en los que se entendió al Estado como el eje articulador entre los centros de poder (en los que se toman las decisiones) y las redes de acción (desde las que se ejecutan, materializan, se da seguimiento a las decisiones, entre otros).

Desde ese escenario se fijaron los puntos estratégicos de la gestión del Ejecutivo y se delinearón los ámbitos en los que era necesario trabajar en acciones a nivel intersectorial (entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018). El cambio institucional inició con el levantamiento de información de todas las instituciones públicas y vinculadas con el Ejecutivo (dependientes, autónomas, adscritas, semipúblicas, entre otras) para luego analizar sus funciones, competencias y atribuciones. Se les agrupó en ocho sectores (estratégicos, política económica, desarrollo social, producción, empleo y competitividad, seguridad, política y GAD, patrimonio natural y cultural, conocimiento y talento humano) que se articularon bajo la figura de un ministerio coordinador (entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018).

Autores como Muñoz (2014, p. 144) enfatizaron en que la forma del Estado, es decir, la apariencia de las instituciones y su comportamiento, no generaron

transformaciones en la configuración del poder, la matriz productiva, el poder de las clases, entre otras. Así, el cambio institucional del Estado fue parte del desarrollo de la institucionalidad mediante la cual se representaban “[...] los intereses del pueblo, la ciudadanía y la nación” (*Ibid.*). Este cambio se enfocó en fortalecer la capacidad institucional sin incidir de manera real en la estructura económica o patrón de acumulación pero, desde el que se condiciona al manejo administrativo del Estado, su forma y hegemonía (*Ibid.*, p. 147).

Alrededor de este cambio la Senplades realizó: 1) la racionalización de la estructura del Ejecutivo por medio de la desprivatización y descorporativización que dio paso a la reestructuración del Gobierno central; 2) la recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno central; y 3) la diferenciación funcional de las entidades del Gobierno central y homologación de sus estructuras básicas. Desde estas acciones estaba implícita la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los territorios mediante la desconcentración del Ejecutivo. Esta fue una de las innovaciones del Gobierno: acercarse a los territorios más remotos y alejados del país mediante una nueva institucionalidad. Esta desconcentración operó bajo los siguientes parámetros:

- Mediante la creación de unidades de planificación de los ministerios y secretarías nacionales en los territorios. La Senplades diseñó un mapa nacional de planificación a partir de la conformación de unidades desconcentradas que se denominaron zonas, distritos y circuitos que fueron utilizados de manera uniforme por las instituciones públicas para planificar las intervenciones territoriales. De esta manera las unidades de planificación eran de obligatoria aplicación para todos los ministerios sectoriales según el Acuerdo Ministerial Nro. 557 de la Senplades (Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo del 2012; entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018).
- Reubicación de algunas dependencias en otras ciudades para no seguir concentrando la institucionalidad en Quito, Guayaquil y Cuenca. Ejemplo de esto fue la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), que en 2013 trasladó su sede principal a Azogues para acercar sus servicios, programas y proyectos a la ciudadanía, ya que era una de las ciudades con mayores índices migratorios del país.
- Distribución de servicios y redes administrativas en las localidades. Es decir, el Ejecutivo decidió administrar el territorio, no desde su configuración descentralizada, sino desde las nuevas unidades de planificación que fueron creadas.

La Senplades coordinó la conformación de los distritos y circuitos como unidades desconcentradas en las que el Ejecutivo realizaría sus intervenciones en el territorio. Lo contradictorio de este diseño institucional era que, en el marco del Estado plurinacional e intercultural, se trataba de una decisión que implicaba el reordenamiento de los territorios y centralidades comunales y la reubicación de los servicios públicos básicos que en algunos casos habían sido el resultado de las luchas históricas de los movimientos sociales, como lo fueron las escuelas interculturales bilingües. Por ende, se trataba de una disposición unilateral del Gobierno central que no consistió en reestructurar las instituciones para diversificarlas e incluir perspectivas interculturales y participativas que innovaran el manejo de la

educación, salud, acceso a la justicia, entre otros, coherentes con lo dispuesto en la Constitución (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, p. 18).

Si se hubiese considerado al Estado como una unidad de planificación y la necesidad de articular el trabajo con los distintos niveles de gobierno que operaban en los territorios, la organización para la prestación de los servicios seguramente hubiera partido de la división político-administrativa para dar mayores probabilidades de sostenibilidad al proceso. Así, se hubiese evitado la duplicación de esfuerzos e inversión de recursos creando otros niveles de planificación (zonas, distritos y circuitos) adicionales a los GAD (entrevista 10, comunicación personal, 12 de mayo de 2015).

Para entender las diferencias entre la desconcentración y descentralización se debe señalar que el sistema jurídico-organizativo de la Administración pública se estructuró con base a la distribución de competencias y atribuciones y diferentes mecanismos (De la Vallina 1961, p. 80). Las competencias determinan el ámbito de acción de una determinada entidad administrativa, es decir, la función que cada entidad tiene que cumplir (García, 1964, p. 245). La Administración pública, para cumplir con sus funciones en los territorios, no puede recurrir a las dependencias del Ejecutivo para hacerlo, es necesario, como principio constitucional y organizativo, transferir las competencias a las unidades que desarrollan tales actividades en los territorios específicos (De la Vallina, 1961, p. 81).

Estas funciones pueden transferirse a otros organismos jurídica y administrativamente distintos al Gobierno central –como ocurre en la descentralización–, o a entidades de una misma persona jurídica sean centrales o locales –como ocurre con la desconcentración– siempre que se mantenga la diferencia jerárquica (De la Vallina 1961, pp. 81-83). La asignación de funciones a otros niveles tiene por finalidad, en un inicio, mejorar la organización de la Administración pública. No obstante, también se encuentran inmersas todas las dinámicas de centralización-descentralización y concentración-desconcentración del poder estatal en estas relaciones jurídico-administrativas. Así, la desconcentración también implica transferir el poder de decisión en relación con las atribuciones o competencias que se asignan (García, 1964, p. 246).

Es decir, la desconcentración es el traslado de ciertas competencias administrativas y técnicas para la toma de decisiones, de un nivel jerárquico superior hacia un nivel inferior que, por su ubicación en territorio, puede ejercer de mejor manera tales atribuciones (Rebaza *et al.*, 2016, p. 557). De este modo, dicho mecanismo plantea dos objetivos. Por un lado, acercar la prestación de servicios a los territorios y, por el otro, descongestionar el poder del Gobierno central. No obstante, las entidades desconcentradas forman parte de la centralización del Gobierno central, en tanto que las unidades desconcentradas ejercen sus competencias y atribuciones fuera del centro geográfico en el que se localiza el poder central (Alva, 2008, p. 19).

La desconcentración de la institucionalidad del Estado ecuatoriano se centró en la inversión de recursos, sin precedentes, para ampliar las capacidades del Gobierno central, pero esto no implicó la desconcentración del poder. Pasó a segundo plano la búsqueda por fortalecer a los Gobiernos locales mediante la descentralización y distribución del poder en los territorios para evitar su centralización en el Ejecutivo y el autoritarismo. Este último es entendido como la incapacidad de dialogar y aceptar opiniones diferentes o “[...] de ver a los rivales como enemigos que debían ser silenciados, exiliados y privados de sus derechos” (De la Torre, 2018, p. 30).

Este acercamiento del Ejecutivo, que no parte del enfoque participativo e intercultural propio de las realidades locales, no supuso cambio significativo alguno en el manejo de los territorios, ya que el país continuó operando bajo la lógica de la administración gubernamental central (Muñoz, 2014, p. 144) con instituciones homogéneas, sectorizadas y jerárquicas localizadas en los territorios. La búsqueda del Ejecutivo por llevar el Estado al territorio se sustentó en la creación de una red de unidades operativas ministeriales distribuidas a nivel local y diferentes funciones, las cuales acataban las decisiones de la autoridad central: el presidente. Con la propuesta del “Estado en el territorio” la desconcentración se materializó mediante la construcción y readecuación de entidades prestadoras de servicios, oficinas, entre otros, en los territorios. En el corto y largo plazo esta política era insostenible para el gasto corriente del Estado debido a la enorme inversión que significaba (entrevista 1, comunicación personal, 3 de abril de 2015).

Durante el proceso de reorganización del Estado y en relación con el Estado-territorio, se fortaleció la centralización del poder del Gobierno central (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018). El cambio institucional implicó ajustes en la estructura ministerial y se fundamentó en la revisión infinita de la nueva institucionalidad, secretarías nacionales e institutos, para lo cual se crearon herramientas y definieron modelos y estructuras homologadas. Para Meléndez y Moncagatta (2017, p. 439) esta concentración del poder tiene su correlato en la “recentralización de las relaciones con los gobiernos subnacionales” cuyas autoridades locales consiguieron hacer frente al Gobierno central. Cabe señalar que, en las elecciones de alcaldes de 2014 el partido Alianza PAIS no fue elegido en ninguna de las diez principales ciudades del país.

#### **4.1. Estructura de la Función Ejecutiva: racionalizar, desprivatizar y descorporativizar**

La justificación expuesta por la Senplades para ajustar la estructura del Ejecutivo y acercarlo al territorio parte de los siguientes argumentos. El embate de la agenda neoliberal en América Latina, y en Ecuador, desde mediados de la década de 1980 redujo al Estado a su mínima expresión (en tamaño y facultades) (Senplades, 2009a, p. 29). Poco a poco se produjo la pérdida de las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control (el mercado no requería controles) del Estado central, se

generó un caos institucional, debilitamiento de la presencia estatal y la casi eliminación de la planificación en la inversión pública (Senplades, 2009b, p. 29).

Al respecto, Stoessel (2015, p. 124) ha señalado que los procesos de cambio político en América Latina se centraron en enfrentar los postulados del Consenso de Washington y recuperar las capacidades estatales que fueron reducidas durante el auge del neoliberalismo en el marco del retorno del Estado. Como resultado de las políticas neoliberales se generó un deterioro de las empresas públicas (en las que no se invirtió), se duplicaron intervenciones, se malgastaron los recursos públicos y, lejos de reducir su forma burocrática-administrativa, se multiplicó un conjunto de entidades que minaron la rectoría estatal sobre las políticas por la vía de la privatización y desregulación (Thwaites, 2014, p. 23).

Entre 1990-2006 el Estado ecuatoriano fue capturado por las élites económicas, las cuales eliminaron la autonomía de la institucionalidad estatal y esto mermó la posibilidad de generar políticas públicas que respondieran a objetivos nacionales (Thwaites, 2014; Stoessel, 2015). Los grupos de poder que corporativizaron el Estado implementaron políticas económicas liberales, debilitaron la regulación del Estado, eliminaron los subsidios y privatizaron las empresas estatales (Codato y Espinoza, 2018). Estas dinámicas incidieron en la creación de una institucionalidad para-ministerial en la estructura estatal que se evidenciaba para 2007 en la presencia, en al menos, 18 clases de entidades públicas y una extensa institucionalidad conformada por 119 consejos, comisiones, fondos e institutos. Se registraron 16 organismos de desarrollo regional de carácter autónomo que, en su mayoría, recibían financiamientos de agencias de cooperación internacional y del Estado, creados por ley o decreto y cuyo impacto era escueto o nulo (Senplades, 2011b, p. 20; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Entre estos organismos se encontraban el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador, la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, el Centro de Desarrollo del Norte de Manabí, Centro de Reconversión Económica, Instituto Nacional Galápagos, los consejos de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, de Desarrollo del Pueblo Montubio, de la Niñez y Adolescencia, de Mujeres, la Corporación para el Desarrollo Afroecuatoriano, la Secretaría de Objetivos del Milenio, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, entre otros. La mayoría de estos organismos fueron cerrados y otros tantos fueron fusionados. Estas acciones fortalecieron las competencias de los ministerios y secretarías nacionales que, a largo plazo, permitía reorganizar la presencia territorial de estas entidades y avanzar con la desconcentración.

Estos organismos fueron creados por Gobiernos anteriores al de Correa para resolver las problemáticas coyunturales o demandas sociales en relación con la planificación y gestión del desarrollo local, la administración de proyectos hidroeléctricos, vialidad, riego, manejo de cuencas y suministro de agua potable (entrevista 5, comunicación personal, 20 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades,



Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018). Coronel *et al.* (2019, p. 156) indican que antes de las reformas de 2007, las instituciones del Ejecutivo estaban cooptadas en un 69 y 67 % por miembros de las cámaras de comercio e industria, de forma respectiva, y por gremios sociales con el 2 %, lo que generaba conflictos de intereses y dependencia entre el Estado y las élites económicas.

La mayoría de estos organismos no se articulaban con las instituciones estatales sectoriales. En otros casos, superponían competencias con organismos del régimen seccional autónomo, duplicación de funciones en la formulación de las políticas públicas, falta de planificación, inversión de presupuestos para acciones esporádicas que no generaban impacto en la calidad de vida de la población y tampoco contaban con anclaje institucional, entre otros (Senplades, 2009a). Para Correa “[...] la participación corporativa de diversos intereses sectoriales y privados impedía a los Estados obtener la suficiente autonomía para motorizar proyectos políticos de orientación universal” (Coronel *et al.*, 2019, p. 150).

Este mecanismo fue utilizado durante la historia del país para “capturar el Estado”. Las políticas públicas eran diseñadas y gestionadas por actores con intereses particulares, corporativos o gremiales, cuerpos colegiados u organizaciones sociales paraestatales de los diferentes Gobiernos de turno (Coronel *et al.*, 2019, p. 154; Codato & Espinoza, 2018, p. 96). Desde 2007 Ecuador llevó adelante lo que para Codato y Espinoza (2018, p. 105) fue una modernización capitalista del Estado que “[...] ya no estaba dominada por unas cuantas familias” o por élites económicas, aunque “[...] algunas fracciones empresariales crecieron durante el gobierno de la Revolución Ciudadana” (Coronel *et al.*, 2019, p. 157).

El régimen de Rafael Correa planteó descorporativizar el Estado (Coronel *et al.*, 2019, p. 150), lo que suponía que las competencias asumidas por las organizaciones, centros, comisiones y programas debían ser recuperadas por los ministerios responsables de cada sector. Así, se evitaría la superposición de funciones y generación de esfuerzos aislados que no respondían a la planificación nacional. Pero, el nuevo diseño institucional concentró la capacidad de iniciativa, la toma de decisión, la influencia e inclusive las prerrogativas en el Ejecutivo bajo un esquema hiperpresidencialista (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 439). Desde el análisis técnico de la Senplades se justificó la eliminación, fusión o incorporación de estas entidades con la finalidad de “[...] racionalizar, desprivatizar y descorporativizar al Estado [...] para recuperar y fortalecer el rol de planificación [...]” y definir y organizar claramente en dónde quedaría la rectoría de las políticas (Senplades, 2011a, p. 11).

La propuesta de descorporativizar consistía en que el Gobierno asumiría las funciones de los organismos que respondían a intereses económicos o sociales particulares y, de esta manera, garantizar su control desde la institucionalidad (Codato y Espinoza, 2018, p. 96). Una vez reformadas las entidades se determinó la reestructuración de su presencia en el territorio mediante la desconcentración. Hasta 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios carecía de una planificación nacional, lo que generaba caos en la administración local, sumado a la escasa



presencia o incidencia de las entidades del Ejecutivo en el territorio (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Desde esta perspectiva, el Estado y sus instituciones fueron vistas como “[...] un espacio vacío donde pueden diseñar instituciones y prácticas nuevas. Todas las instituciones existentes son consideradas como corruptas y [...] deben ser renovadas” (De la Torre, 2013, p. 9). En el caso de los consejos de desarrollo, resultado de conquistas históricas de mujeres, niños y niñas, afrodescendientes, indígenas y población vulnerable, su cambio institucional generó conflictos en algunas organizaciones sociales y el Ejecutivo. Estos consejos se transformaron, posteriormente, y a nivel constitucional, en los Consejos Nacionales para la Igualdad que, conformados de manera paritaria entre la sociedad civil y el Estado, velaban por el cumplimiento de los derechos humanos y cuyos miembros podían realizar sugerencias de política pública en temas de género, étnicos, de movilidad humana, entre otros. Esto significó para los movimientos sociales, al menos, una pérdida de los logros alcanzados (entrevista 12, comunicación personal, 5 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

#### **4.2. Recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central**

Con la descorporativización hay un paso directo hacia el incremento en la autonomía del Estado y la toma de decisiones alrededor de las políticas y la agenda pública (rectoría) y el control sobre los fondos y acciones públicas (regulación) (Ramírez, 2012). En este sentido, la Senplades estableció que uno de los elementos centrales de la reforma del Estado consistía en recuperar las facultades, es decir, los roles específicos que deberían ser ejercidos por el Gobierno central por medio de los ministerios y secretarías nacionales (Senplades 2011b, p. 15; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Desde la Senplades se definió la institucionalidad del Ejecutivo bajo la base de ministerios coordinadores, ministerios sectoriales, secretarías nacionales y, como entidades adscritas, las secretarías técnicas, agencias de regulación y control e institutos. Según su jerarquía, tales instituciones tenían actividades y facultades que cumplir, establecidas en el diseño institucional: agencias de regulación, control y empresa estatal (gestión), secretarías técnicas (control-técnico), superintendencias (regulación y control), institutos (generación de conocimiento e investigación) y consejos de la igualdad (control) (entrevistas 5 y 7, comunicaciones personales, 20 de abril de 2015 y 23 de abril de 2015).

En 2008, artículo 141 de la Constitución, se definió que de manera exclusiva cada ministerio en el ámbito de sus competencias era el único que podía emitir políticas públicas nacionales y generar planes nacionales. De la misma manera, artículo 154, se señala que corresponde a las ministras y ministros de Estado,

entre otras atribuciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área sectorial a su cargo, correspondiendo a las entidades rectoras de cada sector la responsabilidad de formularlas, ejecutarlas, evaluarlas y controlarlas. Con estas atribuciones se delimitó la emisión exclusiva de la política pública al Estado central, a los ministerios rectores de cada eje temático y se fortaleció su presencia territorial mediante oficinas administrativas y unidades prestadoras de servicios.

Se consideró que las facultades de regulación y control eran parte importante de la rectoría, no obstante, surgió la necesidad de separar las instancias de generación y ejecución de la política pública de las encargadas de la regulación y control de específicos segmentos de la política gubernamental. Así, se crearon instancias especializadas como las agencias de regulación y control que normalizaban a los sectores estratégicos y a empresas estatales que administraban recursos (petróleos, minas) o que prestaban servicios (telecomunicaciones, transporte) (Senplades, 2009b, p. 15; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Con la reforma del Estado se recupera las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno (Muñoz, 2014, p. 68). La estrategia comunicacional del Gobierno apuntaba hacia “El Estado en el territorio” y la cercanía entre Estado-territorios que es la manera en la que se introdujo la desconcentración del Estado central (como administración burocrática) que no implicaba la descentralización del poder (transferencias de competencias a los GAD) (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018).

De esta manera, la desconcentración se fue configurando como una prioridad en la agenda del Gobierno. Se difundió “[...] una nueva forma de gestión política que rompía con el bicentralismo heredado del Estado burgués”, en la cual los territorios se convirtieron en el eje central de la política pública (Muñoz, 2014, p. 8). De manera contradictoria, mientras el objetivo iba dirigido a las poblaciones de los sectores que históricamente habían sido menos atendidos, las decisiones en torno a esta política nacional eran de exclusiva facultad del Gobierno central y del presidente (entrevista 10, comunicación personal, 12 de mayo de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018).

#### **4.3. Diferencia funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas**

La Senplades transformó el Estado desde la reestructuración del andamiaje institucional en diferentes aristas. El tercer frente revisado fueron las estructuras internas de las instituciones del Estado que develaban una organización desordenada, caótica y de jerarquía discrecional similar a la que existía en el Ejecutivo (Ramírez, 2012). La capacidad de negociación de las carteras de Estado y las urgencias coyunturales se vieron reflejadas en estructuras sectoriales dispersas, poco funcionales que, en la mayoría de los casos, no generaban resultados (Senplades, 2011a, p. 26).

La Senplades homogeneizó las estructuras de las entidades que formaban parte del Ejecutivo (ministerios coordinadores, ministerios sectoriales y secretarías nacionales) tanto a nivel central como desconcentrado. Delimitó su campo de acción, definiendo el *deber ser* de los roles que debían cumplir pero, además, en función de las facultades (rectoría, regulación, control, gestión, coordinación, planificación) a ejercer tanto a nivel central como desconcentrado (Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva [NTDEFE], 2013). Es decir, por un lado, se realizó la diferenciación funcional a nivel operativo entre todas las instituciones y, por el otro, se homologaron las estructuras del nivel operativo (administrativo, jurídico, contable) (Muñoz, 2014, p. 76).

Para esto, el equipo técnico diseñó dos herramientas que fueron icónicas para todas las instituciones durante 2007-2017: la Matriz de Competencias y el Modelo de Gestión,<sup>3</sup> en las que se visualizó cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles (entrevistas 2 y 10, comunicaciones personales, 6 de abril de 2015 y 12 de mayo de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018). Estas herramientas, en apariencia neutras y objetivas, estaban pensadas desde la jerarquía, el poder, el interés político y con fines claros: reformar el Estado para fortalecer y centralizar el poder del Gobierno. El proceso de desconcentración fue regulado con la emisión de una Norma Técnica (2013) en la que se delimitaron los criterios técnicos, administrativos y logísticos para avanzar con la presencia del Ejecutivo en el territorio, y diseñada en función de garantizar la toma de decisiones por parte del Gobierno central. Como han señalado Arze *et al.* (2004) citado por Barrera y Silvia (2020, pp. 53-54):

Las transformaciones territoriales de “arriba hacia abajo” suceden a partir de un tipo de gestión con mayor protagonismo de los actores y niveles gubernamentales nacionales. Por el contrario, las experiencias de “abajo hacia arriba” suelen responder a demandas desde los actores con pertenencia local y de entidades subnacionales

Las aristas del cambio institucional que se enfocaban en el trabajo con los territorios poco a poco fue consolidándose mediante la desconcentración, incluso, en detrimento de la descentralización (entrevista 2, funcionaria pública, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018). Bajo esta herramienta los territorios se fueron ajustando a las dinámicas del poder central sin mayor incidencia en la participación local, pese a que los elementos de la democracia participativa así lo establecían (De la Torre, 2013).

---

3 Herramientas técnicas creadas durante la administración de Rafael Correa, como insumos para realizar el cambio institucional. La Matriz de Competencias servía para identificar la razón de ser y las atribuciones de cada institución, según lo establecía la normativa vigente; mientras que en el Modelo de Gestión se determinaba el funcionamiento institucional y de gestión interinstitucional que se realizaría para permitir que el objetivo principal de la existencia de determinada institución se llevara a cabo. Cabe resaltar que este objetivo institucional tenía que ver con el valor agregado que esa entidad representaba para la ciudadanía.

## 5 Conclusiones

El proyecto político de la Revolución Ciudadana propuso enfrentarse al “antiguo Estado neoliberal” entregado a los intereses de la partidocracia, a partir de un nuevo Estado en el que “la Patria es de todos”. El análisis realizado en torno a las propuestas de cambio institucional (proceso que forma parte de la reforma del Estado) planteadas y lideradas por la Senplades, entidad nacional encargada de la planificación y el desarrollo, evidencia un fuerte énfasis en el discurso de acercar el Estado a la ciudadanía.

A nivel técnico y político, la relación con los territorios se fundamentó en la idea de enfrentar al centralismo que concentró a la institucionalidad y planificación en Quito, Cuenca y Guayaquil, dejando al resto de ciudades por fuera de las decisiones y directrices del desarrollo y planificación. Con el objetivo de fortalecer la presencia del Estado en los territorios, el Gobierno de Correa priorizó la política de desconcentración por sobre otras alternativas, entre las que se encontraba el fortalecimiento de los GAD. El cambio planteado por la Senplades fue de corte institucionalista, en el que el Estado y su estructura fueron observados en términos de institucionalidad (en su forma), sin generar transformaciones de fondo en su funcionamiento y manejo, en el patrón de acumulación del capital, la matriz productiva el poder de las clases o la estructura.

Bajo el lenguaje objetivo y técnico-racional se encuentra la naturaleza política de las acciones (sean de políticas públicas, administración estatal, planificación, entre otras) que daban cuenta de una forma específica de gobierno y de los intereses administrativo-estatal para regular el orden interno encaminado hacia un objetivo definido. En el marco de esta reforma, en un Estado hiperpresidencialista, se perdió de vista la propuesta inicial de que desde los territorios se debían tomar decisiones; un direccionamiento desde el Estado central hacia estas unidades desconcentradas. Los significados inmersos tras el proceso de reforma, y, en particular, bajo la desconcentración terminaron fortaleciendo el poder exclusivo de la presidencia en las unidades locales. Más allá de esta noción legal y técnica, presentada de manera oficial, la desconcentración fue un mecanismo que estructuró y dio forma a las relaciones entre el Estado y los territorios/población.

La estructura organizacional que se empezó a generar a partir de la reforma del Estado no dio cuenta de una democratización y desconcentración, sino de todo lo contrario, de una centralización y concentración del Estado en el Ejecutivo. La reforma del Ejecutivo facilitaba la entrega de servicios directos del Estado en el territorio, lo que legitimaba su existencia y acción, pero, también buscaba disciplinar a la población con publicidad y propaganda política sobre la readecuación de las instituciones y servicios públicos a las necesidades territoriales. Estas ideas bien pudieran profundizarse en futuras investigaciones.

La reforma del Estado normalizaba y regulaba a la sociedad mediante la generación de instituciones e instancias de coordinación y centralización, y con la acción y el efecto que los servicios públicos generaban en el territorio. Más allá de

la noción legal y técnica que se presentaba desde la Senplades, la desconcentración se constituyó en un mecanismo que estructuró y dio forma a las relaciones entre el Estado central y los territorios/población y coadyuvó al fortalecimiento del mismo. Se pierde de vista la propuesta inicial que desde los territorios se debían tomar decisiones autónomas y se genera un direccionamiento desde el Estado central hacia estas unidades desconcentradas. Esta reforma del Estado se trataba, más bien, de una centralización y concentración del poder en manos del Gobierno central. La reforma del Ejecutivo facilitaba la entrega de servicios directos del Estado en el territorio, lo que legitimaba su existencia y acción, pero, por otro lado, disciplinaba a la población gracias a la publicidad sobre la presencia de las instituciones en las necesidades territoriales.

## 6. Referencias bibliográficas

- Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (2013). Quito: Codae, Codepmoc, Codenpe, con el apoyo técnico de Senplades. Recuperado de <https://n9.cl/kk0ns>
- Alva, M. (2008). La desconcentración y la descentralización: ¿Cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades? *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, pp. 19-21. Recuperado de <https://n9.cl/qseoj>
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Publicado en Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Montecristi.
- Barrera, A., y Álvarez, S. (2020). La frustrada construcción de la “región” en el Ecuador (2007-2017): Lecciones y perspectivas. *Revista de geografía Norte Grande*, n.º 77, pp. 51-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300051>
- Codato, A., y Espinoza, F. (comps.) (2018). *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*. Editorial UFPR, Los Polvorines, Ediciones UNGS.
- Connor, W. (1998). *Etnonacionalismo*. Trama Editorial.
- Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J., y Cadahia, M. (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, n.º 100, pp. 147-174. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07>
- Cuvi, J. (2018). La desolación de la izquierda. En N. Sierra y *et al.*, *El gran fraude* (pp. 32-37). Montecristi Vive.
- De la Vallina, J. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de Administración Pública*, n.º 35, pp. 75-140. Recuperado de <https://n9.cl/hepxa>
- De la Torre, C. (2018). Para que no se repita la seducción populista a la izquierda. En N. Sierra y *et al.*, *El gran fraude* (pp. 24-31). Montecristi Vive.
- \_\_\_\_\_. (2013). El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, n.º 247, pp. 1-17. Recuperado de <https://n9.cl/qu8mw>
- Dieterich, H. (1996). *El socialismo del siglo XXI*. Recuperado de <https://n9.cl/dwyiu>
- Flor, E. (comp.) (2014). *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2013*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

- García, E. (1964). La desconcentración de funciones y los recursos administrativos ordinarios. *Revista de Administración Pública*, n.º 45, pp. 245-252. Recuperado de <https://n9.cl/dd36x>
- Gledhill, J. (2000). *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de las políticas*. Serie Universitaria 3. Ediciones Bellaterra.
- Ivanovic, M., y Naizot, A. (2016). La “reforma democrática del Estado” ecuatoriano: entre centralismo y apertura participativa (2008-2015). *Cadernos PROLAM/USP*, 15(28), pp. 77-96. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2016.110021>
- Meléndez, C., y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), pp. 413-448. Recuperado de <https://n9.cl/oijpb>
- Muñoz, F. (ed.). (2014). *Balace crítico del Gobierno de Rafael Correa*. Universidad Central del Ecuador.
- Ospina P. (2018). ¿Cuál es el traje del emperador? Bases y significados sociales de la revolución ciudadana. Ecuador, 2007-2017. En N. Sierra y *et al.*, *El gran fraude* (pp. 170-183). Montecristi Vive.
- Pachano, S., y Freidenberg, F. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Presidencia de la República (2009). Decreto Ejecutivo 1577, por el cual se dispone que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo actúe como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado. Publicado en Registro Oficial 535 de 26-feb.-2009. Quito
- \_\_\_\_ (2007). Decreto Ejecutivo 103. Fusión del Conam y Sodem a la Senplades. Publicado en Registro Oficial Suplemento 26 de 22-feb-2007. Quito.
- Salas, J. (2020). Los imaginarios sociales del buen vivir en el discurso publicitario de la nación ecuatoriana: un estudio de caso de la marca país “Ecuador Ama la Vida”. Actas del II Congreso de la Red Iberoamericana de Investigadores en Publicidad. Redipub. Recuperado de <https://n9.cl/lxi95>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2018). Archivo técnico digital de la Dirección de Cambio Institucional, 159 documentos. Recopilación para la investigación de la información digital localizada en diferentes bases de datos de funcionarios y funcionarias de la institución. Quito.
- \_\_\_\_ (2012). Acuerdo Ministerial Nro. 557 de “Conformación de distritos y circuitos para el Ejecutivo”. Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo Quito.
- \_\_\_\_ (2011a). *El Estado a tu lado: más servicios cerca de ti*. Senplades. Recuperado de <https://n9.cl/rlouj>
- \_\_\_\_ (2011b). *Presentación Alcance del Estado*. Senplades. Documento no publicado.
- \_\_\_\_ (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Senplades. Recuperado de <https://n9.cl/dtroj>
- \_\_\_\_ (2009a). *Recuperación del Estado Nacional para Alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Senplades. Recuperado de <https://n9.cl/o2tztz>
- \_\_\_\_ (2009b). *Hacia la reforma democrática del Estado. El rediseño institucional de la Función Ejecutiva*. Senplades. Recuperado de <https://n9.cl/ffk62>

- Senplades, Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas (2013). Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Acuerdo Ministerial 1, publicado en Registro Oficial 19 de 20 de junio de 2013. Quito.
- Radcliffe, S., y Westwood, S. (1998). *Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Ediciones Abya Yala.
- Ramírez, F. (2012). Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Debates y Combates*, n.º 4, pp. 115-150.
- Rebaza H., Vela M., et al. (2016). Desafíos de la desconcentración y participación local en el marco de la protección de los derechos en salud: experiencia de la intendencia macrorregional norte, SUSALUD. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 3(3), pp. 556-605. Recuperado de <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v33n3/a23v33n3.pdf>
- Sierra, N. (2018). El derrotero ideológico de la revolución ciudadana: una década desperdiciada. En N. Sierra et al., *El gran fraude* (pp. 15-24). Montecristi Vive.
- Stoessel, S. (2015). El giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Revista Polis*, n.º 39, pp. 123-149. Recuperado de <https://n9.cl/jq2y2>
- Thwaites, M. (2014). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *Observatorio Social de América Latina*, n.º 27, pp. 19-43. Recuperado de <https://n9.cl/b7c18>
- Torres, J. (2016). “El Estado a tu lado” y “la recuperación del Estado para la ciudadanía” en el Ecuador 2007-2015. *Una mirada al dispositivo y su discurso* (Tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos Mención en Políticas Culturales). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito.





# Los planes de desarrollo durante el Frente Nacional en Colombia: la vía al Llano, 1958-1974<sup>1</sup>

*Development plans during Frente Nacional pact in Colombia: the highway to Llano, 1958-1974*

Ariel Charry Morales

Docente de la Escuela Superior de Administración  
Pública-sede Villavicencio, Colombia

Correo electrónico: arielcharry3@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1858-2972>

*Recibido: 14-enero-2022. Aceptado: 26-julio-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

## Resumen

Este artículo determina la importancia que tuvo la vía al Llano (Bogotá-Villavicencio) en los planes de desarrollo y la inversión pública durante el Frente Nacional, pacto político de alternancia en el poder de los partidos Liberal y Conservador en Colombia entre 1958 y 1974. Se revisa el Plan de Desarrollo Económico y Social, Planes y Programas de Desarrollo y el Plan de Las Cuatro Estrategias. El trazado y reconstrucción de la vía subraya el debate entre el rol que adquirió Villavicencio como la ciudad más emblemática de los Llanos, la economía regional, el impacto de la migración interna, la ausencia de una planificación nacional y el fallido intento por una modernización vial. Se concluye que hubo rezago en la planificación de la vía al Llano y escaso interés de lo regional por parte de los Gobiernos del Frente Nacional.

<sup>1</sup> El presente trabajo forma parte de una investigación mucho más amplia titulada *Las vicisitudes de la gestión pública en la construcción de la vía que comunica Bogotá con Villavicencio (desde la Colonia hasta el 2021)*, proyecto auspiciado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia. Este proyecto es liderado por Omar Rey Anacona, doctor en historia de la Universidad Nacional de Colombia, y cuenta con la asesoría del doctor Oscar Oszlak. Cada sección fue desarrollada por un especialista con el apoyo de estudiantes: el contexto histórico de la vía; el impacto económico, competitividad, transporte y urbanismo de la vía; aspectos geográficos relacionados con la topografía, derrumbes y deslizamientos de tierra de la vía; manejo e impacto en el medioambiente por la construcción de dicha vía.

**Palabras clave:** planes de gobierno, Frente Nacional, vía al Llano, infraestructura vial, inversión pública.

### Abstract

This article determines the importance of the highway to Llano (Bogotá-Villavicencio) in the development plans and public investment during the National Front, the political pact of power alternation of the Liberal and Conservative parties in Colombia between 1958 and 1974. Three national development are reviewed for this purpose: the Economic and Social Development Plan, Development Plans and, and the Four Strategies Program. The layout and reconstruction of the road highlights the discussion on the role of Villavicencio as the most emblematic city/capital of the Llanos, the scope of the regional economy, the impact of internal migration, the absence of national planning and the failed attempt of road modernization. It is concluded that there was a delay in the planning of the road to the Llanos Orientales and little interest in regional issues on the part of the National Front governments.

**Keywords:** government plans, National Front, road to El Llano, road infrastructure, public investment.

## 1. Introducción

El Meta es uno de los cuatro departamentos que conforma a los Llanos Orientales de Colombia. Se trata del departamento más productivo de todo el oriente del país, con producción ganadera (ganado vacuno, porcinos, equinos, mulares, asnales, caprinos y ovinos), agrícola (plátano, arroz, palma africana, yuca, maíz, soya, cacao, cítricos y frutas de diferentes pisos térmicos), minera (petróleo, gas) e industrial (elaboración de bebidas, extracción y refinación de aceite de palma, trilla de arroz y actividad básica metalúrgica).

El Departamento del Meta es un centro de acopio para la economía nacional cuya capital (Villavicencio) conocida como la “puerta a los Llanos”, conecta con Bogotá mediante una vía de cerca de 70 kilómetros y que, para este estudio, se denomina vía al Llano o vía Bogotá-Villavicencio. Una vez que la vía llega a Villavicencio, conecta y se extiende a otras capitales y ciudades de la Orinoquía y Amazonía como San José del Guaviare, Yopal, Arauca y Puerto Carreño (González, 2005). La vía se encuentra ubicada sobre una geografía fragmentada caracterizada por las estribaciones montañosas de la cordillera Oriental con alturas de más de 4000 metros sobre el nivel del mar y con precipitaciones durante gran parte del año.

La necesidad de una vía que comunicara a los Llanos con Bogotá surgió mucho antes de que los españoles y alemanes fundaran asentamientos poblacionales coloniales siguiendo el cauce de los ríos Orinoco, Meta y Ariari. La comunidad indígena de los Guayupe ya mantenía un intercambio comercial, agrícola, pesquero y minero destacado con otras comunidades de los Andes (Espinel, 1997)

mediante una red de caminos y vías que atravesaban la cordillera. Este interés de conectar el territorio se intensificó luego de 1530 y durante todo el período colonial con la llegada de los hatos ganaderos que entraron por la provincia de Venezuela tanto que, para 1620, la parte oriental ya contaba con cerca de 5000 cabezas de ganado (Ruíz 1992, pp. 68-69).

Los hatos ganaderos de la Compañía de Jesús ubicados en la provincia del Casanare le imprimieron dinamismo comercial y migratorio a la región: “[...] de Macuco, Casimena y Surimena se surtían San Pablo de Guacacías, San Pedro de Arimena, Santa Rosalía de Cabapune y San José de Caviuna” (Espinel, 1997, p. 74). La hacienda de Apiay, comprada por los jesuitas a finales del siglo xvii, se convirtió en un lugar de tránsito para los vaqueros y ganado que iban de San Juan de los Llanos y San Martín del Puerto del Ariari hasta Santiago de las Atalayas (antigua capital de Casanare) y, de aquí, a Tunja y Santa Fe. Para estas personas era más fácil vender los semovientes a los jesuitas que continuar su trayecto hasta Tunja, por el camino más largo que era un territorio prácticamente virgen, sin caminos ni vías reales, con una jornada de vaquería dura para hombre y bestia (Pérez, 1997, pp. 65-66).

Había que encontrar, entonces, un trayecto más corto y directo. Los jesuitas pensaron que la construcción de una hacienda en un sitio más céntrico posibilitaría la recuperación del ganado y el traslado de las reses en menos tiempo a Santa Fe atravesando la cordillera. Dicha hacienda fue construida y empezó operaciones en 1740 con el compromiso por parte de los jesuitas de abastecer a Santa Fe de carne vacuna, principal consumidor de dicha carne en el Virreinato de la Nueva Granada. De este modo, se construyó una primera vía en 1759 que, partiendo de Santa Fe, pasaba por Cáqueza —punto intermedio con Villavicencio—. Esta vía conectaba con la hacienda de los jesuitas en ocho días y cortaba camino por la cordillera entre los ríos Ocoa y Guatiquía (Espinel, 1997, p. 76).

En 1816 se adelantó un segundo proyecto vial, es decir, 57 años después. En estos trayectos viales, aparte de Cáqueza, la vía pasaba por los pueblos de Usme, Chipaque, Fosca y Quetame (Espinel, 1997, p. 106). Pese a la decadencia y desintegración de la hacienda de Apiay, debido a la expulsión del país de los jesuitas a mediados del siglo xix, el negocio del ganado continuó su marcha. La vía quedó a medio hacer, siendo su terminación una necesidad a lo largo del xix. Entre tanto, el negocio ganadero en Villavicencio crecía sin precedentes: de 1913 a 1925 pasó de enviar a Bogotá 3630 reses a 16 235. Para 1930, [...] “la activación del comercio transformó a Villavicencio de somnolienta aldea en bulliciosa plaza. La intendencia enviaba al altiplano arroz, maíz, ganado y cueros a cambio de harina, jabón, alimentos, cerveza, aceite, alambre, máquinas y artículos manufacturados domésticos o extranjeros” (Rausch, 1999, pp. 356-357).

En 1950 inició la modernización del sistema vial nacional, lo cual incluyó el planeamiento, financiación y realización de las obras. En la primera etapa vial se reconstruyeron carreteras troncales y transversales con una inversión de

142 750 000<sup>2</sup> pesos colombianos sobre 2800 km. La segunda etapa inició en 1953 y se invirtió 109 millones y la tercera con 135 millones para un total de 397 470 049 millones. Fue una importante inversión y ejecución durante el mandato de Rojas Pinilla, en el que “[...] el resultado final del Plan Vial significó la construcción de enlaces indispensables por 504 kilómetros y reconstrucción de 2937 con especificaciones mejoradas. De esos 3441 kilómetros quedaron 2500 pavimentados” (Alvear, 2008, p. 348).

Por todo lo anterior, interesa en este artículo conocer si existe interés por parte de los Gobiernos del Frente Nacional<sup>3</sup> en incluir a la vía al Llano como parte del plan de ejecución y modernización vial nacional entre 1958 y 1974 a partir de la planificación e identificación del presupuesto nacional asignado. Es necesario conocer si existió una planificación nacional para seguir conectando a los Llanos con el centro y el resto del país por medio de esta vía y reconocer cómo contribuyó esta gestión al desarrollo regional. Cabe señalar que este interés en particular se sitúa bajo el contexto de la política nacional del sistema vial y de transportes del país que consta en los planes de desarrollo y, por otro lado, que esta planificación no fue contrastada con la ejecución en infraestructura que realizaron otras entidades públicas, como el Ministerio de Obras Públicas, la Junta Nacional de Caminos Vecinales, las secretarías de Obras Públicas del Departamento del Meta y del Municipio.

Se debe destacar que los planes de desarrollo hacen parte del intento por planificar e insertar al país en un proyecto modernizador. Hay tres antecedentes en esta institucionalización de la planificación: 1) la creación del Consejo Nacional de Economía (Decreto 3080, octubre 22 de 1954); 2) el informe titulado *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, que realizó la misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento bajo la dirección de Lauchlin Currie (1949), que para el año 1952 inspirará la creación del Comité de Desarrollo Económico; y 3) el informe *Estudio sobre las condiciones de desarrollo de Colombia* realizado por el Centro Nacional de Investigación Científica bajo la dirección de Louis Joseph Leuret (Acevedo, 2009).

En cuanto a los planes de desarrollo a analizar, se realiza una revisión recorriendo a la hermenéutica crítica para la comprensión de textos y contextos,

2 Cerca de 31 000 dólares, aplicado la tasa representativa del mercado actual (octubre de 2022).

3 El Frente Nacional en Colombia fue una respuesta política del Partido Liberal y Conservador al general Gustavo Rojas Pinilla, quien había llegado a la presidencia luego de un golpe de Estado en 1953. Rojas Pinilla logró mantener el poder hasta 1958, año en el cual buscó la reelección presidencial. Laureano Gómez, en su calidad de jefe del Partido Conservador, y Lleras Camargo, jefe del Partido Liberal, firmaron la Declaración de Benidorm en 1956 en la cual se habló de “volver al orden republicano” por medio de una acción conjunta para restablecer la libertad y las garantías constitucionales que se habían perdido con el régimen militar (Mesa, 2009, p. 170). Dicha declaración se refrenda en 1957 con la firma del Pacto de Sitges, en el que los jefes se comprometieron, luego de que un plebiscito así lo ratificara, que los dos partidos en un lapso de doce años (que posteriormente fueron dieciséis) trabajarían de forma mancomunada para restablecer el orden democrático y mantener la paz a partir de garantizar la paridad en la participación política. Es decir, en “[...] el Congreso las cortes y los tribunales, el gabinete y todos los cargos públicos estarían divididos durante doce años por mitades iguales entre ambos partidos, en una distribución ‘paritaria’” (Melo, 2021, p. 145) y con la alternancia cuatrienal de un candidato perteneciente a cada partido.

teniendo en cuenta que, “[...] toda forma de comunidad humana es una comunidad lingüística, en tanto el lenguaje se realiza a través del diálogo, de la comunicación, y el ejercicio del entenderse” (López, 2002, p. 6). Los planes de desarrollo objeto de análisis son el plan de Desarrollo Económico y Social (1961-1970), Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972) y las Cuatro Estrategias (1970-1974). Estos documentos reposan en la página web del Departamento Nacional de Planeación.<sup>4</sup> Cabe señalar que es escasa la historiografía que ha investigado tanto sobre la vía al Llano como sobre los inicios de la planificación en Colombia durante este período de tiempo.

Referente a los contenidos de este artículo, se proponen algunos apuntes sobre el origen de la planificación en Colombia que se materializa con los planes de gobierno nacional y son el reflejo de cómo los gobernantes pensaban y tomaban decisiones sobre el país. En segundo lugar, se abordan los tres planes de desarrollo durante los cuatro períodos de Gobierno del Frente Nacional en el cual se identifica la importancia que tiene la vía en la inversión y el desarrollo nacional. Posteriormente, se discute cómo la ausencia de planificación e inversión pública sobre la vía al Llano es un reflejo de la manera en la que las élites del país pensaron el desarrollo regional. Por último, se encuentran las conclusiones.

## 2. Los inicios de la planificación en Colombia

Colombia es uno de los países pioneros en la planificación y orientación del desarrollo en América Latina (Grosso, 2009). La planificación es un instrumento que surge poco antes de la segunda mitad del siglo xx y les permitió a los gobernantes plasmar las ideas, proyectos y estrategias que se materializa en un plan de desarrollo, para así destinar los recursos públicos que propendieran al logro de los objetivos y actividades planeadas. Según Rengifo (2012, p. 4), la planificación es un escenario de interlocución de actores, “una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas”. Por ende, la planificación es una decisión política que influye en el desarrollo de un país que, en el caso de Colombia, apuntaba al desarrollo y el crecimiento económico en el marco de un enfoque keynesiano y del programa de ayuda fiscal y política Alianza para el Progreso liderada por Estados Unidos.

Luego de la aprobación del Acto Legislativo 1 de 1945, que planteó una reforma a la Constitución de 1886, surgió la necesidad de adoptar un plan de desarrollo que apuntara a la planeación económica y urbana de la nación. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) brindó el apoyo para diagnosticar estas necesidades fundamentales del país y, conforme a ello, facilitar un préstamo por 78 millones de dólares para invertir en desarrollo e infraestructura, toda vez que,

---

4 Los interesados en ver detalles al respecto pueden consultar los siguientes enlaces: <https://bit.ly/3sQmGH3>, <https://bit.ly/3sy89iN> y <https://bit.ly/3zikjjj>.

[...] los beneficios económicos de la infraestructura se trasladan a mayores niveles de desarrollo. De hecho, existe una relación positiva entre infraestructura y reducción de la pobreza y la desigualdad [...] Algunos canales que explican este fenómeno son el uso intensivo en mano de obra que requieren los proyectos de construcción, la disminución de los costos de transporte y el aumento de la productividad agrícola (Informe Nacional de Competitividad, 2020-2021, p. 102).

La Misión Currie fue la encargada de realizar este diagnóstico. Desde luego que, la planificación *per se* no era el problema ya que, de acuerdo con lo planteado por Lauchlin Currie, lo que estaba detrás era el modelo de desarrollo implementado en Colombia que, entre otras cosas, se media en relación directa con el producto interno bruto (PIB) y no con base en la calidad de vida de los habitantes y la integración del territorio nacional. El informe de dicha misión fue presentado en 1951 bajo el nombre de *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* y se convirtió en el primer documento que analizó y propuso estrategias de planificación de la economía nacional y que servirá de insumo para los planes posteriores.

De acuerdo con el informe, había que institucionalizar a la planificación mediante la creación de un Consejo Nacional de Planeación. En lo que respecta al sistema vial, el informe propone el desarrollo de una red de ferrocarriles y carreteras de Colombia mediante la ejecución de un plan en el cual constaban una serie de vías nacionales, ente ellas, las de Caracolí-Rincón Hondo, Planeta Rica-Taraza, Buenaventura-Buga, Sonsón-Dorada. Es decir, la planificación buscaba conectar el norte, centro y suroccidente del país (Bogotá, Cali, Medellín) mientras que la vía al Llano no constaba en este informe como una prioridad, por el contrario, era considerada una “carretera existente” (Alvear, 2008, p. 340). Sin embargo, esto no concuerda con lo observado en el mapa de carreteras nacionales pavimentadas en 1959, en el que la vía solo llegaba a Cáqueza, es decir, estaba a medio camino a Villavicencio (Sánchez, 1993 citado en Alvear, 2008, p. 361).

Luego de que el Gobierno de Rojas Pinilla considerara que el Consejo sugerido por la Misión Currie estaba integrado por personas que adolecían de conocimientos técnicos para la planificación (Varón, 2009 citado por Rengifo, 2012, p. 10), fue con el Gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) que se institucionalizó la planificación nacional. Surgió, entonces, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos que posteriormente serían conocidos como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente (Mejía *et al.*, 2020, pp. 12-13).

El primer plan nacional de desarrollo llevó por nombre *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, conocido como *Plan Decenal*, y se proyectó para el período 1961-1970. El plan, que contó con la asesoría técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y tiene en su haber un Plan Cuatrienal de Inversiones, tiene por énfasis la creación de empleo, el crecimiento de los sectores de la economía, la repartición justa del ingreso y, por sugerencia de la Cepal, una reforma agraria (Acevedo, 2009). Además, fue puesto en consideración ante

la Organización de Estados Americanos (OEA) como parte de los compromisos asumidos por Colombia con Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso: “[...] marca la etapa de la planeación macroeconómica con sus proyecciones con altas tasas de crecimiento y sus cálculos de lo que sería el intercambio extranjero, el ahorro nacional, entre otros” (Soto, 2016, p. 8).

Así, este primer plan tiene un reconocimiento internacional, siendo un comité de la OEA el que “[...] lo aprueba y se da luz verde a los intermediarios financieros para fondear a Colombia” (Soto, 2016, p. 8). Por ende, la planificación durante esta década surgió ante el interés por fondear las arcas públicas y obtener legitimidad internacional que atender a las necesidades particulares de los territorios y las regiones, sobre todo, las más apartadas de la geografía nacional. De hecho, Mejía *et al.* (2020, p. 11) señalan que la elaboración de este plan tuvo por propósito “[...] cumplir un requerimiento para obtener financiación de la Alianza para el Progreso”.

### 3. Departamento del Meta y vía al Llano durante el Frente Nacional

El Departamento del Meta tuvo un crecimiento económico y migratorio desde mediados de 1950 y, con ello, se intensifica la necesidad de conectar el territorio con el resto del país. La población de la región en 1938 era de 97 411 personas, es decir, menos del 1 % del total de población nacional, concentrada las dos terceras partes en Villavicencio (Rausch, 2008). Para 1951 hubo un aumento demográfico debido a la migración de familias procedentes de Caldas, Cáqueza, Tolima Grande y Boyacá (Gómez, 1987), que huían de la violencia política y los conflictos internos que tenían por epicentro a Bogotá y alrededores. La población pasó a 165 530 personas en 1964 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 1967, p. 30) y a 322 361 en 1972 (Rausch, 2008). Este crecimiento se da en el contexto de la violencia bipartidista que se tomaba al país y a las mejoras realizadas a la vía al Llano y su extensión a Puerto López en la década de 1950 (Rausch, 2008).

Entre los años de 1949 y 1965, Colombia conoció una violencia rural que algunos califican como la guerra civil más sangrienta después de la Revolución mexicana. Este fenómeno desarraigó tanto física como espiritualmente a una porción enorme del campesinado colombiano y gran parte de este migró hacia los Llanos en busca de refugio, adecuando tierras, estableciéndose en ellas y desplazando a los grupos nativos que allí habían sobrevivido (Gómez, 1987, p. 83).

[...] la violencia, la sangrienta guerra civil que estalló en 1948 y duró hasta 1958, tuvo a los llanos como importante teatro de operaciones, pero incluso a medida que 6000 personas abandonaban las llanuras buscando seguridad en las ciudades, dicha pérdida se veía más que compensada por 16 000 nuevos inmigrantes que llegaban huyendo de la violencia en otras partes de Colombia (Rausch, 2008, p. 31).

Cabe destacar que para 1905 el Meta, mediante Decreto No. 177 del 18 de febrero, fue denominado Intendencia Nacional, mientras que cinco décadas después, en 1959, bajo la Ley 118 del 16 de diciembre, pasó a ser considerada

departamento. Vale señalar que, en esta división político-administrativa del territorio las intendencias eran vistas como territorios de frontera y colonización espontánea que, a diferencia de los departamentos, no eran unidades de fuerte concentración demográfica y económica (Jara, 2007, p. 38; Rausch, 2008). En este tránsito de denominación administrativa fue importante el rol ejercido por el expresidente Alfonso López (1934-1938 y 1942-1945), quien tuvo una concepción del territorio mucho más amplia y distinta que las de sus predecesores:

En ellas, impulsó la construcción de carreteras y obras públicas, y los procesos de colonización dirigida y espontánea; incrementó el número de escuelas estatales y hospitales; nacionalizó el servicio de policía, creó una guardia de fronteras y amplió la misión del Ejército. En especial, se preocupó por el progreso de los Llanos Orientales, convirtiendo el desarrollo de la Intendencia del Meta en la pieza central de su política territorial (Jara, 2007, p. 39).

El primer presidente del Frente Nacional recibe de su antecesor, Rojas Pinilla, un plan vial ejecutado que incluía no solo a las carreteras nacionales, sino, además, la necesidad de “[...] terminar lo emprendido por el gobierno militar, el Plan Vial, los aeropuertos, la terminación de los trabajos de Bocas de Ceniza, la modernización portuaria y el Ferrocarril del Atlántico” (Alvear, 2008, pp. 357-8). A continuación, se analizarán los planes de desarrollo durante el Frente Nacional y de qué manera la construcción de la vía al Llano se hizo presente en tales documentos.

### 3.1. Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1961-1970

Lleras Camargo fue el primer presidente del Frente Nacional (1958-1962) cuyo mandato se ciñó a lo estipulado en el *Plan General de Desarrollo Económico y Social*. Por medio de su ministro de Obras Públicas, Virgilio Barco, este Gobierno proyectó un nuevo plan vial que incluyó a la Troncal de Los Llanos, la Transversal del Caribe y la Carretera Panamericana. El propósito de este nuevo plan se orientaba a: “1. terminar la construcción, reconstrucción y mejoramiento de 725 km de carreteras y puentes. 2. Construcción, reconstrucción y mejoramiento de 550 km en ocho sectores de carretera y 3. Dotación del equipo requerido para el sostenimiento más eficiente del sistema vial” (Alvear, 2008, p. 373).

Lleras Camargo tenía claro en qué consistía el desarrollo, cuál era la orientación que había que darle al país y, desde luego, el papel de la Administración pública. Para Lleras “[...] la planeación era concebida como un factor dinámico y fundamental de la iniciativa privada, paralela a la acción del Estado, donde esta ejercía un control del poder público sobre la economía” (Acevedo, 2009, p. 297). Fue así como el *Plan General* planteó la rectificación y construcción de vías nacionales con una inversión cercana a los 329,0 millones para 1961, de 478,7 millones para 1964 y de 679,1 millones para 1970 (PND 1961-1970, capítulo VI, p. 49). En otras palabras,



[...] las inversiones en carreteras, en términos absolutos, aumenta 35 millones de pesos entre 1959 y 1961, lo que baja la importancia de estas inversiones dentro del total, de 36,2 a 20,2; el crecimiento de estos gastos en los años posteriores a 1961 solo aumenta la cuota dentro del total de inversión real del Gobierno a 21,9 y 21,1 en 1964 y 1970 respectivamente (*Ibid.*).

Respecto al programa de desarrollo económico, se considera que lo recaudado en 1960 por concepto de impuesto a la gasolina es de solo 11 millones de pesos, en comparación con la inversión en vías que es de 324 millones (PND 1961-1970, capítulo II). Este sistema de financiación resultaba desventajoso para el Gobierno por varias razones: 1) porque los detalles técnicos de las vías rebasan el volumen del tráfico vehicular y había un desperdicio de los recursos; 2) discriminación de costos que no responde a las magnitudes de carga y movilización; 3) sistema discriminatorio en la inversión de otros tipos de transporte como el férreo y el fluvial que debían captar la inversión de los Gobiernos (PND 1961-1970, capítulo II).

Una de las metas del programa de desarrollo era la apertura de vías y caminos en aras de la movilización y distribución de los productos, entre otros, de ganado, carbón. No obstante, se considera que la red de transportes del país, que va en paralelo de las inversiones en malla vial, “[...] revela relativamente una concentración de facilidades en las rutas entre el interior del país y la costa, y en menor grado las rutas interregionales entre los grandes núcleos de población” (PND 1961-1970, capítulo III, p. 52). La prioridad era integrar la rama agrícola e industrial a la economía del país y, a su vez, “[...] les permita a aquellas ciudades y a estas zonas un fácil acceso a los principales puertos de comercio exterior del país” (PND 1961-1970, capítulo III, p. 52).

La ausencia de una integración nacional vial dependía en buena medida de las dificultades técnicas y económicas que genera la geografía fragmentada que, como en el caso de la vía al Llano, generan trazados abruptos, curvas de pequeño radio, vías de ancho reducido, altos costos de construcción y de operación. Pese a que la vía al Llano no aparece referenciada en este plan, así como tampoco ninguna otra vía nacional de interés primario o secundario, “se asigna la máxima prioridad a la red de carreteras troncales y de ciertas carreteras secundarias ya iniciadas y en un estado avanzado de ejecución” (PND 1961-1970, capítulo VI, p. 50). De igual manera, se esperaba a futuro que los departamentos realizaran estas inversiones en carreteras, industrias y fomento urbano.

A Lleras Camargo le sucede en el cargo el conservador Guillermo León Valencia (1962-1966). El Plan Decenal se había convertido en un instrumento clave pues contenía un diagnóstico de la situación del Estado que servía de insumo para definir la política económica con sus respectivos logros generales y sectoriales, así como los medios para cristalizarlos (Acevedo, 2009). Este plan presentaba dificultades para concretar objetivos específicos, así como obstáculos para convertirse en un instrumento del desarrollo socioeconómico tanto del sector oficial como privado, sobre todo por la crisis económica, la devaluación del peso y la crisis industrial (Salazar, 2013).

Se trató de suplir dicha ineficiencia con la promulgación de la Ley 21 del 20 de agosto de 1963, por la cual se dictan disposiciones fiscales para proveer los recursos que fuesen necesarios para la ejecución de dicho plan. Se buscaba reformar las normas orgánicas del presupuesto nacional y establecer un sistema de vigilancia y control administrativo del gasto público que garantizara la ejecución del Plan Decenal. De acuerdo con el diario *La República* (2015, párrafo 8) para 1965, “[...] el Gobierno proponía la creación de un programa especial de US\$25 millones y \$187 millones para llevar a cabo la reparación de 1969 kilómetros de vías”. En materia vial, el logro más importante de León Valencia fue la construcción de la carretera Cali-Popayán, en el suroccidente del país (Salazar, 2013).

### 3.2. Planes y Programas de Desarrollo, 1969-1972

El tercer presidente del Frente Nacional fue Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Durante su régimen, su plan de desarrollo fue “[...] de hondo contenido cepalino –o keynesiano en el contexto mundial–, pero ha de agregarse que sus ejecutorías enriquecieron los planteamientos de esta escuela del desarrollo” (Amézquita, 2016, p. 241). Dicho presidente enfatizó en la industrialización por sustitución de importaciones, al tiempo que concibió el desarrollo industrial bajo las directrices del Estado. En coherencia con la escuela keynesiana es el Estado el que jalona el desarrollo y la transformación económica de los países, en tanto que la empresa privada apoya estas iniciativas.

En el análisis macroeconómico de este plan se destaca que el sector de transportes (en el cual se encuentran los ferrocarriles, carreteras, sistema fluvial, entre otros), tuvo una participación en el PIB total nacional en la década de 1960 del 6 %, en tanto que los sectores agropecuario, manufacturero y comercio se ubicaron, respectivamente, con cerca del 30, 18 y 15 % del PIB (PND, 1969-1972, Análisis y Políticas Generales). Pese a que fue uno de los sectores que menos creció junto con la construcción, el transporte tuvo un crecimiento en relación con los gastos de inversión por sectores: en 1961 la inversión fue de 766 millones y en 1968 de 1787 millones de pesos (*Ibid.*). De acuerdo con este plan, en esta década se encuentra culminada la red vial primaria que estuvo a cargo del Ministerio de Obras Públicas debido al Fondo Vial Nacional, que dotó de recursos propios a dicho ministerio (PND, 1969-1972, capítulo V). Por primera vez, un plan de desarrollo plantea la necesidad de terminar la construcción de tramos viales para el desarrollo turístico, como el caso de la vía a la Sierra Nevada de Santa Marta, a la cual no había acceso.

Los Llanos Orientales no eran prioridad en el corto y mediano plazo para el desarrollo (*Ibid.*), tanto que no era considerada como una de las regiones del país, entre las que se encontraba la costa Atlántica, el centro, suroccidente y noroccidente del país. Los Llanos fue concebida como una “zona de franca regresión” que, junto con la Amazonía, “serán objeto de un estudio especial” (PND, 1969-1972, capítulo II, pp. 16 y 20). Así, en el plan de inversiones públicas para 1969-1972 se esperaba que el sector de transporte y agropecuario, que sumaban cerca del 72 % entre 1936 y 1967, bajara al 64 %, con el fin de darle beneficios a otros, como lo

era educación y comunicaciones. Del presupuesto nacional saldrían 1 555 421 millones de pesos, de otros recursos internos el valor de 276 580 y por crédito externo 276 400, para un total de 2 108 401 millones de pesos (PND, 1969-1972, capítulo VII, p. 8). Esta inversión era la segunda más alta de todo el presupuesto nacional en 1968, superada por el sector agropecuario con 3 839 328 millones de pesos. Para los años de 1969 y 1970 la inversión total en transporte fue de 2 901 286 y 3 133 820 millones de pesos, respectivamente (PND, 1969-1972, capítulo VII).

### 3.3. Las Cuatro Estrategias, 1970-1974

Misael Pastrana Borrero (1970-1974) fue el último de los cuatro presidentes del Frente Nacional. Su programa de gobierno, *Las Cuatro Estrategias*, buscó darle un impulso al sector de la construcción (en especial de viviendas), a la diversificación productiva y exportaciones, reglamentación de la inversión extranjera en la banca, aumento del gasto público y reducción del desempleo (Sanabria y Garzón, 2014, p. 67). En este plan hay un interés marcado por darle impulso a la inversión en carreteras, puertos y ferrocarriles, justamente porque de esto se beneficiarían las exportaciones e industrias del país, tanto que,

Se pavimentaron 2300 kilómetros de red vial y casi se termina la Troncal Occidental; se rehabilitaron cerca de 700 kilómetros de ferrocarril; se dotaron los puertos de equipo con recursos locales y crédito externo; se remodeló el aeropuerto El Dorado y se construyeron los aeropuertos de Bucaramanga, Leticia, Montería y Pitalito, y se reconstruyeron 14 pistas de aeropuertos; se inició la construcción de los terminales de Cartagena y Barranquilla [...] aumentó en un 55,4 % la generación de energía pública y se firmó el contrato de asociación para dar comienzo a la explotación de El Cerrejón [...] y el puente monumental de Barranquilla (Presidencia de la República, 2007, p. 29).

Durante este Gobierno, se entiende que la construcción de vías no es la única dificultad por la que atraviesan estas obras: también se encuentra su escasa planeación, regulación y la escasa disponibilidad de información adecuada y confiable.

En consecuencia, uno de los objetivos inmediatos y de mayor importancia en el sector lo constituye la revisión y corrección de los sistemas de recolección estadística existente, la identificación de los principales vacíos de información, el diseño de sistemas eficientes y permanentes de recolección de datos, y el procesamiento y análisis sistemático de esa información, que permita conocer con suficiente aproximación la situación existente, sus tendencias y la efectividad de las medidas adoptadas en cuanto a la consecución de metas y objetivos (DNP, 1970-1974, XI Transporte, p. 281).

Dentro del presupuesto nacional, para 1972 por entidades y programas de transporte se tiene que un valor global de 2 240,077 millones de pesos, de los cuales, 1 823,257 se destina al Fondo Vial Nacional para estudios y construcción de puentes, carreteras troncales, estudios y servicios técnicos, conservación de carreteras, obras hidráulicas y construcción de accesos a ciudades (DNP, 1970-1974, XI Transporte, p. 284). Cabe resaltar que durante este Gobierno ocurrió un deslizamiento de montaña en el sitio conocido como Quebrada Blanca (poco

antes de la inspección de Guayabetal en la vía Bogotá-Villavicencio) el 28 de junio de 1974, con un saldo de más de 300 muertos (*El Tiempo*, 1999). De todos modos, aunque en su plan de gobierno no se especifica la cantidad de kilómetros construidos y, mucho menos, el monto invertido en la vía Bogotá-Villavicencio, el Departamento del Meta aparece varias veces referenciado en este plan a nivel demográfico, educativo y económico.

#### 4. Discusión

Los planes de gobierno son una expresión de la planificación nacional, pero también de la voluntad política y de la visión que tienen las autoridades del territorio nacional. Si bien, Colombia fue pionera en la región en este tipo de planes, la asesoría y elaboración de estos mismos se delegó a misiones extranjeras, como la Misión Currie en 1951, el Informe Parsons en 1962 y la Misión Harvard en 1968, que no tenían conocimiento exacto de las necesidades y de la realidad nacional (Acevedo, 2009), sumado a los obstáculos institucionales y la ola de violencia y alteración del orden (Armesto y Díaz, 2018) que imposibilitaban conocer de cerca la geografía nacional.

No obstante, se tenía certeza, por un lado, de que el desarrollo regional y urbano era posible con una política de inversión en obras civiles, tales como escuelas, puesto de salud, vivienda, acueductos, alcantarillados, plazas de mercado, carreteras, entre otras (Acevedo, 2009). Por el otro, el desarrollo regional se piensa y se articula desde dos imaginarios que se contraponen: uno que concibe el desarrollo y el progreso del centro, occidente y norte del país (con los polos de crecimiento en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) pero que, bajo esa lógica, se desconoce la impronta que tienen los Llanos Orientales para la economía nacional. Bajo esta concepción, tampoco hay un interés desde la planeación por la vía al Llano, entre otros elementos, por encontrarse en medio de unas condiciones climáticas y geográficas adversas y “[...] cuyas pobres condiciones no habían permitido integrar adecuadamente el país” (Armesto y Díaz, 2018, p. 41).

La planificación del desarrollo durante el Frente Nacional estuvo de espaldas a la integración de los Llanos Orientales con los centros y ciudades de poder, lo cual, en palabras de Rausch (2008), aporta en la construcción de una frontera y de los mitos sobre esta región como “devoradora de hombres” y de “vaqueros románticos”. El Departamento del Meta ya era, desde las primeras décadas del siglo xx, un polo agrícola, migratorio y ganadero de primer orden, el más importante de la región oriental. La necesidad, entonces, de culminar la vía al Llano se da en medio del crecimiento económico, urbano y periférico de Villavicencio, del cambio de intendencia a departamento y de la migración por la violencia partidista. “La vía al Llano provee a Villavicencio un emblema de desarrollo y un símbolo político de poder que se permea en diferentes escalas de la ciudad. Va creando vínculos, definiendo roles, estableciendo funciones y formulando proyectos que se trazan como marcas sobre el territorio” (Romero, 2020, p. 84).

Armesto y Díaz (2018) señalaron que el desarrollo de las vías nacionales entre 1945 y 1970 fue un problema constante por todos los obstáculos legislativos y de financiamiento que ello suponía. Por ende, la ausencia de planificación de la vía al Llano hay que verla desde una dimensión más regional, a partir de: 1) la escasa modernización de la vía al igual que de otras vías nacionales; y 2) la lenta incorporación del departamento y del oriente colombiano al territorio nacional desde una dimensión económica y política. Por ende, es un problema que se materializa en los planes de desarrollo nacional pero que deja en evidencia la estela de cómo se piensa y se articula lo regional a lo nacional.

La construcción de carreteras en Colombia fue un proceso que presentó gran cantidad de dificultades en diversos aspectos; su elaboración no solo tuvo que superar factores climáticos y topográficos, sino también múltiples sucesos de carácter institucional, político y de financiamiento que tuvieron como consecuencia la ineficiencia en el proceso de creación de vías de comunicación tipo carretera, generando consecuencias negativas sobre la conexión interregional y el desarrollo del comercio interno (Armesto y Díaz, 2018, p. 35).

Según Vargas y Castillo (2020), quienes analizan los trabajos de trazado de la vía al Llano durante todo el siglo xx mediante los informes de los ministros de Obras Públicas, concluyen que, además de los imaginarios sobre lo regional, los problemas logísticos y presupuestarios incidieron en la escasa importancia y no culminación de esta vía. En 1949, por ejemplo, “[...] se deja en evidencia lo insuficiente de los aportes presupuestales para llevar a cabo el sostenimiento de la carretera”, en 1958 que “[...] la zona correspondiente para la carretera Bogotá-Villavicencio correspondía como proyecto de segunda categoría”, en 1959 que “[...] la viabilidad en la construcción o mejora de una red de carreteras [depende] según el tráfico que se presenta”, en 1965 “[...] no hay información, tanto en contratos como en puentes” y entre 1966-1970 “[...] se resalta que la carretera de Bogotá-Villavicencio se encuentra terminada” (Vargas y Castillo, 2020, pp. 96, 97, 108, 124).

El escaso desarrollo vial del Meta tiene por trasfondo la decadencia del ferrocarril como principal medio de transporte interdepartamental y municipal en 1950 debido al auge de las carreteras, a tal punto que entre 1965 y 1990 el total de vías férreas construidas era de 1800 kilómetros en comparación con los 67 000 km de vías (Ramírez, *et al.*, 2021, p. 11). No fue sino hasta 1992 que el Meta fue incluida en el plan de gobierno y se empieza a concretar en 1994 la reconstrucción de “la autopista al Llano”, que en realidad se trata de una vía doble calzada que aún se encuentra en construcción y atraviesa varios problemas legales y técnicos. El reto consiste entonces en seguir conectando al territorio nacional, en medio de una topografía montañosa:

En cuanto a la red vial del país, la Orinoquia parece estar aislada aún. Casanare, Meta y Putumayo son los únicos conectados a la red de vías primarias. Pero eso no compensa que el 29 por ciento de la malla vial no esté pavimentada y que el porcentaje de carreteras que aún son trochas sea superior al 30 por ciento en algunos de estos departamentos. Las alternativas aéreas o marítimas, si bien podrían solventar esta situación, son tan costosas que no hay negocio para los productores (Polanco, 2019, p. 1).

## 5. Conclusiones

Desde tiempos prehispánicos y coloniales hubo un interés por conectar a la región oriental de Colombia –y una de las más apartadas del territorio nacional– con Bogotá, atravesando la cordillera Oriental. Era un paso que, aunque más corto y directo que dirigirse hacia el norte por Tunja y luego bajar a Bogotá, permitía el abastecimiento de alimentos y productos, no sin antes exponerse a las dificultades propias de una geografía montañosa. El interés por la construcción de la vía Bogotá-Villavicencio, que data de 1759 y se prolonga a la actualidad, refleja las dificultades técnicas, logísticas, presupuestarias y la lenta modernización de la malla vial durante el siglo xx.

Este artículo ha explorado la forma en la que también desde la planificación y el desarrollo se dejó de lado la terminación de esta importante vía regional. Los planes de desarrollo del período del Frente Nacional, 1958-1974, son un ejemplo de cómo la voluntad política y la visión de lo regional, que es segada, son otros factores que explican este revés. Los planes revelan que no hay interés por planificar e invertir recursos para esta vía, no obstante, el primer plan de desarrollo obedece más al interés de legitimar la presencia del Estado colombiano en la esfera internacional y fondear las arcas públicas que planificar la inversión en los territorios y municipios más alejados de la geografía nacional. Los tres planes analizados no dan cuenta de los fondos destinados por municipios y departamentos, por cuanto solo ofrecen datos muy generales. Este puede ser otra de las dificultades que tiene este tipo de planes.

Así, la vía al Llano, así como el desarrollo y planificación de la región, no aparece referenciado en los planes de desarrollo, lo que evidencia el desconocimiento del desarrollo de los Llanos en particular. Pese a que el desarrollo económico y de infraestructura se orientó hacia los centros de poder, como Bogotá, la infraestructura vial no creció de manera paralela en todas las regiones y no terminó conectando el oriente con el centro del país mediante una modernización vial. Por tanto, hay una continuidad en el desconocimiento de los Llanos Orientales, la vía y la región durante los cuatro períodos presidenciales y los tres planes de desarrollo planteados por el Frente Nacional. Por último, existe una visión andina que se construye desde la capital que soslaya el progreso y la modernización de todo el territorio nacional.

## 6. Referencias bibliográficas

- Acevedo, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 22(17), pp. 291-308. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1513/151313682010.pdf>
- Alvear, J. (2008). *Historia del transporte y la infraestructura en Colombia (1492-2007)*. Ministerio de Transporte, Imprenta Nacional de Colombia.
- Amézquita, P. (2016). Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970). *TzinTzun, Revista de Estudios Históricos*, 65, pp. 235-259. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/treh/n65/2007-963X-treh-65-00235.pdf>

- Armesto, A., y Díaz, S. (2018). Desarrollo de las vías de comunicación en Colombia: el problema de la construcción de carreteras de 1945 a 1970. *Revista Intercambio*, 1(2), pp. 32-48. Recuperado de <http://168.176.97.103/ojs/index.php/intercambio/article/view/209>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (1967). XIII Censo nacional de población (15 de julio de 1964). Imprenta Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/3N9CoWN>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (1961). Plan Nacional de Desarrollo Alberto Lleras Camargo 1961-1970. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de <https://bit.ly/3sQmGH3>
- \_\_\_\_ (1969). Plan Nacional de Desarrollo Carlos Lleras Restrepo, 1969-1972. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. <https://bit.ly/3sy89iN>
- \_\_\_\_ (1970). Plan Nacional de Desarrollo Misael Pastrana, 1970-1974. Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. <https://bit.ly/3zikjj>
- El Tiempo* (22 de junio de 1999). Tragedia de Quebrada Blanca. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-940142>
- Espinel, N. (1997). *Villavicencio, dos siglos de historia comunera, 1740-1940*. Juan XXIII.
- Jara, D. (2014). Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949. *Memoria y Sociedad*, 11(22), pp. 37-50. Recuperado de <https://bit.ly/3W82TQq>
- Gómez, A. (1987). *Llanos orientales: colonización y conflictos interétnicos 1870-1970* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-sede Ecuador, Quito. Recuperado de <https://bit.ly/3TE35pe>
- González, H. (2005). Evolución del sector agrícola en el departamento del Meta y los Llanos Orientales, 1991-2003. Villavicencio: Banco de la República. Recuperado de [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005\\_septiembre\\_a.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_septiembre_a.pdf)
- Grosso, C. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37(51), pp. 39-58. Recuperado de <https://bit.ly/3VYpbUO>
- La República* (11 de abril de 2015). Comisión tributaria e inversión de Ecopetrol, entre los 10 temas que llevan 50 años. Recuperado de <https://bit.ly/3szkLGz>
- López, A. (2002). H. G. Gadamer. *A Parte Rei: Revista de filosofía*, 22, pp. 1-6. Recuperado de <https://bit.ly/3UHC8aT>
- Melo, J. (2021). *Colombia: las razones de la guerra*. Editorial Planeta.
- Mejía, L., Oviedo, S., Reina, M., y Rivera, A. (2020). *Planes nacionales de desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de política*. Fedesarrollo. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4043>
- Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), pp. 157-184. Recuperado de <https://bit.ly/3svCWNo>



- Presidencia de la República (2007). Misael Eduardo Pastrana Borrero, 1970-1974. Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3gHvkoi>
- Pérez, H. (1997). *La hacienda Caribabare. Estructura y relaciones de mercado 1767-1810*. Corpes Orinoquia.
- Polanco, L. (2019). Orinoquia, la despensa más grande y más desaprovechada de Colombia. Bogotá. *Semana Rural*. Recuperado de <https://bit.ly/2ARmGfl>
- Ramírez, M., et al. (2021). La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana n. 99. Banco de la República, área de Investigaciones Económicas. Recuperado de <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe99>
- Rausch, J. (2008). “Vaqueros románticos”, “tierra del futuro” o “devoradora de hombres”: la frontera de los Llanos en la formación del nacionalismo colombiano. *Historia y Sociedad*, n.º 14, pp. 23-44. Recuperado de <https://bit.ly/3Wdu1gZ>
- \_\_\_\_\_. (1999). *La frontera de los llanos en la historia de Colombia (1830-1930)*. Banco de la República y Áncora Editores.
- Rengifo, J. (2012). Evolución de la planificación regional en Colombia. Tendencias y perspectivas del desarrollo. XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Romero, J. (2020). Transformación urbana de Villavicencio propiciada por la vía al Llano. Entre la historicidad de la ciudad y la geograficidad de la llanura. En J. Atehortúa (ed.), *Región y metropolización. La organización en un contexto global. Derechos humanos y dinámicas sociales* (pp. 79-90). Universidad Católica de Oriente y Retec.
- Ruíz, J. (1992). *Mexa, Grameta, Metacuyá el Meta. Recopilación cronistas e historiadores 1530-1830*. Editorial Juan XXIII.
- Salazar, Y. (2013). *La perspectiva ideológica de León Valencia* (Tesis de grado). Departamento de Historia de la Universidad del Cauca. Recuperado de <https://bit.ly/3Fjzf52>
- Soto, C. (2016). *Análisis histórico comparativo de continuidades y discontinuidades de políticas públicas en el PND: Movilidad Social en Colombia, 1961-1991*. Recuperado de <https://bit.ly/3fhO8u0>
- Vargas, H., y Castillo, J. (2020). *Historia de la principal vía de comunicación entre la capital del país y los Llanos Orientales* (Tesis de grado). Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3f5AFFF>



# Mecanismos de protección frente a las agresiones a la libertad de expresión a periodistas en México, 2000-2022<sup>1</sup>

*Protection mechanisms for journalists amidst threats on freedom of speech in Mexico, 2000-2022*

María Neus Pons Carrera

Directora de la Fundación BCN Formación Profesional, España

Correo electrónico: ponsneus@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7848-9884>

Alexis Berg-Rodríguez

Profesor en el Máster de Derechos Humanos, Democracia y Globalización de la Universitat Oberta de Catalunya, España

Correo electrónico: aberg@uoc.edu

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>

*Recibido: 4-abril-2022. Aceptado: 8-agosto-2022. Publicado: 15-enero-2023.*

## Resumen

Este artículo sostiene que la aplicación de las políticas y mecanismos de protección estatal no han sido suficientes para detener la impunidad, agresiones y asesinatos de periodistas en México entre 2000 y 2022. Se revisan algunos informes publicados por la organización Article 19 México y Centroamérica, Reporteros sin Fronteras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y artículos de prensa; se realizan entrevistas semiestructuradas a actores claves. La poca efectividad de estas políticas se debe, en parte, por la confluencia de agentes estatales (fuerzas armadas, funcionarios públicos) y no estatales (partidos políticos,

<sup>1</sup> El artículo contiene los resultados tanto de la estancia de investigación realizada entre marzo y agosto de 2022 en el Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín por Alexis Berg-Rodríguez como de la investigación realizada por María Neus Pons Carrera en su TFM en la Universitat Oberta de Catalunya.

crimen organizado) que ejercen violencia y agresión sobre periodistas, lo cual profundiza la impunidad y poca efectividad de las políticas. Mecanismos como el proyecto “De la mano”, auspiciado por el Parlamento Europeo, son una posibilidad para ejercer presión internacional de manera conjunta con la sociedad civil, cuyos alcances no son cuantificables al momento.

**Palabras clave:** mecanismos de protección, vulneración, protección de la libertad de expresión, periodistas en México.

### Abstract

This article argues that the application of state protection policies and mechanisms have not been sufficient to stop impunity, aggressions and murders of journalists in Mexico between 2000 and 2022. This paper reviews reports published by the organization Article 19 Mexico and Central America, Reporters without Borders, the Inter-American Commission on Human Rights and press articles; in addition, key actors answered questions from semi-structured interviews. The ineffectiveness of these policies and mechanisms is due, in part, to the confluence of state agents (armed forces, public officials) and non-state agents (political parties, organized crime) that exercise violence and aggression against journalists, which deepens the impunity and ineffectiveness of the policies. Mechanisms such as the “Hand in Hand” project, sponsored by the European Parliament, are a possibility to exercise international pressure jointly with civil society, although, at the moment, its scope is not quantifiable.

**Keywords:** protection mechanisms, violation, protection of freedom of expression, journalists in Mexico.

## 1. Introducción

México es uno de los países de la región y el mundo en los que ejercer el derecho a la libertad de expresión y la actividad periodística se ha convertido durante los últimos 22 años en sinónimo de mayor agresión y muerte. Entre 2014 y 2015, el 36,5 % de los asesinatos a periodistas ocurrió en los Estados árabes (Siria, Irak, Yemen, Libia), el 24 % en América Latina y el 16 % en Asia y el Pacífico (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura [Unesco], 2016). A escala regional, México ocupó el primer lugar en ambos años, seguido de Brasil (*Ibid.*). En 2018 ocupó el segundo lugar, con 13 asesinatos, luego de los 16 periodistas asesinados en Afganistán; mientras que en 2019 ocupó nuevamente el primer lugar con 12 muertes (Unesco, 2020-2021).

La violación a la libertad de expresión se ejerce de diversas maneras, siendo los asesinatos, las desapariciones, amenazas, torturas y la persecución atentados directos contra el derecho a la vida, la libertad y seguridad (Organización de los Estados Americanos, [OEA] 1992). La violencia criminal se ha intensificado en el siglo XXI bajo el escenario de varias reformas económicas y políticas que, pese a los avances electorales y de pluralidad política, no han logrado capitalizar la arquitectura institucional entre los niveles de gobierno. En México hay una debilidad en

lo público que se expresa en corrupción, incapacidad administrativa y fiscal, junto con escasa aplicación de la legalidad. En especial, hubo “[...] una politización excesiva de la vida social que no significa un fortalecimiento de lo público, sino una estatalidad deforme e incompetente que obedece a la presión de grupos con intereses particulares” (Zamitiz, 2010, p. 49) como fueron las élites tradicionales que conformaban los partidos políticos nacionales (Hincapié, 2015).

Solís y Prieto (2010) sostienen que desde finales del siglo xx el crimen organizado ya era un poder fáctico que lograba permear las entidades encargadas de administrar justicia por intermedio de los funcionarios públicos. El fortalecimiento de las fuerzas armadas para frenar el crimen organizado y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de 1994, mediante la creación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fue vital para ejecutar tácticas de contraguerrilla y antinarcóticos (Piñeyro, 2005), pero que trajo consigo efectos nocivos para los derechos humanos. Es con la militarización del Estado y la lucha contra las drogas que “los asesinatos y ‘desapariciones’ de periodistas comienzan a convertirse en una macabra rutina que en muchos casos al principio apenas salía a la luz” (Gallur, 2013, párr. 7). De 37 periodistas asesinados entre 1983-1999, la cifra se triplicó a 119 entre 2000-2013, sin contar a los 21 periodistas víctimas de la desaparición forzada para este período (*Ibid.*). Esta cifra es cercana a la brindada por Article 19 (2022), según la cual 156 periodistas han perdido la vida en el marco de su labor informativa entre 2000 y primer semestre de 2022.

En el marco de este contexto vale explorar, teniendo en cuenta la complejidad y amplio debate que existe al respecto, las políticas y mecanismos de protección nacional e internacional sobre la libertad de expresión en México entre 2000 y el primer semestre de 2022. Se sostiene que la poca efectividad jurídica e institucional son el reflejo de un Estado que no logra coordinar con las entidades federativas, instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil la defensa de la libertad de expresión y seguridad de periodistas. Se argumenta que los agentes estatales y no estatales son responsables de estas agresiones por lo que desde el Estado mismo se producen violaciones a los derechos. Organismos internacionales como Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Parlamento Europeo (PE) observan y realizan seguimiento a esta crisis de derechos humanos en México.

En términos metodológicos, este artículo se ampara en una investigación mixta que dista entre lo documental y entrevistas a actores claves. Por un lado, acude a los informes de la CIDH, Reporteros sin Frontera (RSF), Article 19 y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura. Esto se apoya con notas de prensa, fuentes bibliográficas y artículos indexados. Se entrevistaron a dos periodistas amenazadas que se encuentran apadrinadas por el proyecto “De la mano” del PE y a un eurodiputado que mantiene cercanía con el proyecto y periodistas agredidos en México. Las personas brindaron su testimonio de manera libre, voluntaria y anónima. No se publican nombres por sigilo y

seguridad de la información proporcionada, pese a que se tiene autorización para publicar algunos datos relevantes.

En cuanto al contenido, el artículo inicia exponiendo el rol del Estado y el crimen organizado, escenario en el que se desenvuelve las agresiones y asesinatos de periodistas. En segundo lugar, se cuantifica y ofrece detalles del fenómeno y se explica el rol de las fuerzas estatales y no estatales en esta vulneración de derechos. En el tercer acápite se abordan los elementos que han impedido la aplicación efectiva de la ley y mecanismo de protección a periodistas. A renglón seguido, se retoma la incidencia de las organizaciones civiles e internacionales, entre estas, del proyecto de “De la mano” del PE. Por último, se presentan las conclusiones.

### 1.1. Antecedentes y contexto

La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en México ha generado una crisis de derechos humanos que atraviesa a familias, civiles, colectivos, mujeres, periodistas, migrantes, entre otros, en la que el Estado y las fuerzas armadas y de seguridad han sido corresponsables junto con el crimen organizado. Esto indica “[...] no sólo un grado de corrupción y descomposición político-administrativa de proporciones gigantescas, sino que la administración de la muerte para el control del capital criminal es sistemática y cada vez más generalizada” (Estévez, 2015, p. 7). En México, el Estado administra la muerte y el sufrimiento a las personas mediante una violencia privatizada que involucra a grupos criminales (*Ibid.*).

La lucha del Gobierno mexicano contra el crimen, desde la década de 1990, trajo consigo una fuerte represión gubernamental precedida por el fortalecimiento del aparato militar y operativo que contó con el apoyo de Estados Unidos. Bajo este escenario, los grupos delincuenciales crecieron y se fortalecieron en tanto que el Estado desplegaba tareas coercitivas para controlarlos. Lo que se aduce, previa investigación de organismos de control, como la Procuraduría General, es la complicidad de las fuerzas armadas con el crimen organizado: militares mexicanos prestaron ayuda al Cartel del Golfo, incluso, “[...] 40 de esos militares desertaron de la fuerza élite para organizar un ejército propio que sirvió de manera directa a las estructuras del crimen organizado, de donde nació, más adelante, la organización de los Zetas” (Astorga, 2007, pp. 163-164, citado por Hincapié, 2015, p. 20).

De igual manera, el Estado ha ejercido una fuerte represión contra civiles. Este fue el caso de la matanza de Acteal, en 1997, contra mujeres, niños y embarazadas indígenas, “[...] cometida por paramilitares priistas con la cobertura de las autoridades civiles y militares de la época” (Ceja, 2013, p. 685). La lucha contra el crimen trajo la militarización en zonas urbanas y puntos estratégicos del país, junto con la apropiación de los recursos del Estado por parte de las grandes organizaciones partidistas (Hincapié, 2015). Esta situación la había experimentado el país en las décadas de 1960 y 1970 con los Gobiernos de Gustavo Díaz y Luis Echeverría, quienes sacaron a los militares de sus cuarteles para reprimir

a los movimientos estudiantiles y guerrilleros de la época, generando abusos y violaciones a los derechos humanos (Ceja, 2013).

Estos hechos se agudizaron en el contexto del crimen organizado en la década de 2000, con el Gobierno de Felipe Calderón. La militarización del territorio supone, desde entonces y a la fecha, una amenaza y un riesgo para la seguridad pública y los derechos humanos. El Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de 2011 de Naciones Unidas reveló que el Estado mexicano ha sido violador de derechos, ha cometido desapariciones forzadas y privaciones ilegales de la libertad. En relación con el despliegue militar, Naciones Unidas encontró que no hay “[...] información clara y específica sobre el tipo de control que las autoridades civiles realizan cada vez que las autoridades militares detienen a civiles” (2011, p. 7). Además: 1) los policías municipales son dirigidos por oficiales militares; 2) se produjeron violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército, en especial, en los estados de Coahuila, Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas; 3) las operaciones de los militares van más allá de las operaciones de seguridad, entre otros (*Ibid.*).

Así, el derecho a la libertad de expresión y la democracia se han visto socavadas por el Estado, las instituciones y funcionarios públicos. De acuerdo con De León (2020), lo que existió en México a lo largo del siglo xx fue una alianza entre el poder político y los poderes fácticos en la que los medios de comunicación fueron parte del corporativismo que servía a ese poder, para mantenerlo. El siglo xxi significó un momento de ruptura, un cambio precedido por el nuevo régimen político, las reivindicaciones sociales, las exigencias de una democratización del sistema, el cumplimiento de las libertades, entre otros (*Ibid.*).

De hecho, “[...] este contexto implica una transición histórica desde las prácticas gubernamentales autoritarias del pasado hacia un pluralismo político emergente y los reclamos de estándares democráticos” (Lanza & Kaye, 2018, p. 4). Uno de los avances fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2002, siendo el primer mecanismo de su tipo en el que medios y periodistas podían demandar protección del Gobierno federal. Pese a lo implícito de la ley, algunos autores consideran que México es una democracia fallida que combina elementos del constitucionalismo, el pluralismo político e instituciones con formas de poder autoritarias que socavan los derechos de las personas (Szmolka, 2012, pp. 15-22).

El debilitamiento de la democracia se manifiesta, en el caso de este artículo, con las agresiones y asesinatos a periodistas, lo que convierte a México en uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo y en el que la única posibilidad, de acuerdo con los testimonios de periodistas, consiste en exigir justicia y generar presión internacional para ser visibilizados (Naciones Unidas, 2022). Para los periodistas: “Una prensa libre, que informe sobre los asuntos que conforman nuestras vidas, es una de las piedras angulares de cualquier sociedad” (AI, 2019, párr. 12).

Actores estatales y no estatales ejercen violencia, buscan quebrantar el Estado de derecho, aspecto que es denominado por Hernández (2020, p. 2) como el inicio de una “subversión social [criminal] de la democracia” que tiene por objeto eliminar la libertad de opinión y expresión. Para Ansolabehere, Serrano y Vázquez (2015, XXVI), junto al Estado, “[...] existe una multiplicidad de actores no estatales generadores de violencia, que se disputan con este el control territorial, aunque el Estado sigue siendo un actor relevante tanto en la producción como en la contención de la violencia”.

## 2. Breve balance sobre las agresiones y asesinatos de periodistas en México

Entre 2000 y el primer semestre de 2022 ocurrieron en México 156 asesinatos a periodistas. Pese a que los crímenes se han cometido a lo largo y ancho del territorio, los estados con mayor incidencia del delito son Veracruz y Tamaulipas, con 31 y 14 casos, de forma respectiva, estados que se encuentran sobre el Golfo de México; Oaxaca y Guerrero, con 15 casos cada uno, ubicados sobre el Pacífico; Chihuahua, con 13 casos, estado fronterizo con Estados Unidos (Article, 2022). Pese a la distribución territorial heterogénea, los asesinatos se concentran en ciertos estados que son, en su mayoría, áreas urbanas intermedias en las que el crimen organizado y la corrupción política se asienta con mayor fuerza (Ríos, 2012). Los estados ubicados en el centro del país, como Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Puebla, Morelos y Ciudad de México, son los que menos recurrencia del crimen tienen, con entre 1 y 2 periodistas asesinados (Article, 2022). En los estados intermedios, ubicados sobre el Pacífico, como Baja California, Sonora, Sinaloa y Michoacán, la recurrencia es de 4 a 6 periodistas asesinados.

En relación con el histórico de asesinatos, durante la presidencia Andrés López, desde 2018 han sido asesinados 36 periodistas, de los cuales 9 ocurrieron en el primer semestre de 2022. Estos resultados, en términos prospectivos, puede ser superior al registrado en el mandato de Enrique Peña (2012-2018), que fue de 47 asesinatos, y de Felipe Calderón (2006-2012), con 48 asesinatos, teniendo en cuenta que el mandato de López culmina en 2024. Estas cifras superaron los 22 asesinatos con el mandato de Vicente Fox (2002-2006) y de los 3 a inicios de 2000 con Ernesto Zedillo (Article, 2022).

Hay una tendencia al aumento de asesinatos a partir de 2006, que obedece a las políticas de militarización ejecutadas por Felipe Calderón, que trajo consigo “[...] una ofensiva nacional contra el narcotráfico que tuvo como consecuencia fuertes represalias hacia los periodistas de investigación que denunciaron sistemáticamente la corrupción de las autoridades y sus relaciones con el crimen organizado” (de Frutos, 2016, p. 79). Por el otro lado, desde la geopolítica del crimen, “[a] medida que el tráfico de drogas ha migrado de Colombia a México, el número de periodistas asesinados ha disminuido en el primer país y aumentado en el segundo” (Ríos, 2012, p. 290).

En el primer semestre de 2022 se reportaron 331 agresiones contra periodistas y medios de comunicación, lo que significa un incremento del 51,8 % en comparación con 2018 (Article, 2022a). Las agresiones más comunes son la intimidación y hostigamiento, con 101 casos; amenazas, con 66; el uso ilegítimo del poder público, con 45; ataque físico, con 29; y el bloqueo o alteraciones de los contenidos, con 298 casos (*Ibid.*). Las coberturas que ponen en riesgo a los periodistas son los temas de corrupción y política, con 168 casos; seguridad y justicia, con 76; derechos humanos, con 33; y protestas y movilizaciones, con 30 casos. Los estados con mayores agresiones en 2022 fueron Ciudad de México, con 49 reportes; Yucatán y Michoacán, con 30; Tamaulipas, con 21; Chiapas, con 20; Guerrero y Veracruz, con 17. Los estados en los que se cometen mayores agresiones son, a la vez, los de mayor recurrencia de asesinatos, a excepción de Ciudad de México, que destaca por tener la mayor cantidad de agresiones, pero su histórico de asesinatos es comparativamente bajo (Article, 2022a).

Ahora bien, la responsabilidad en las agresiones de 2022 la comparten los agentes estatales y no estatales. Las fuerzas estatales son las principales agresoras: 128 agresiones fueron cometidas por el Estado, 75 por funcionarios públicos, 45 por fuerzas de seguridad y 8 por las fuerzas armadas. Entre los agentes no estatales se encuentra el crimen organizado, con 30 casos; particulares, con 68; partidos políticos, con 17; y sin determinar, 88 casos (*Ibid.*). Este tipo de datos conllevan a dos reflexiones: 1) las agresiones de funcionarios y partidos políticos dependen en buena medida de los procesos electorales (Article, 2021); y 2) el 77 % de las agresiones de 2022 fue cometido por el Estado mexicano. Cabe destacar que estas solo son las agresiones que se denuncian y los casos que se tienen conocimiento.

Respecto a los asesinatos del primer semestre de 2022, es evidente la inacción del Estado y la impunidad, por lo que resulta difícil precisar la autoría intelectual y material de los hechos. Los crímenes reflejan la intención premeditada y el *modus operandi*, que es el sicariato a mano armada: Lourdes Maldonado fue acribillada a tiros dentro de su automóvil y el caso se encuentra en investigación (CCN, 2022). Lourdes con antelación había pedido protección al Gobierno, pues temía por su vida. Este caso fue condenado por la CIDH, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CIDH, 2002a).

También se encuentra el caso de Roberto Toledo, quien recibió amenazas luego de haber denunciado corrupción política en Michoacán y fue asesinado frente a su casa con 8 tiros (*El País*, 2022); igual sucedió con Heber López, abatido en su casa y quien había recibido amenazas del alcalde y su personal de seguridad (*El País*, 2022a); Juan Camero Zazueta recibió 3 tiros de hombres armados que llegaron al gimnasio (2022b); Armando Linares, compañero de trabajo de Roberto Toledo en el medio *Monitor Michoacán*, investigaba casos de corrupción y había pedido protección a las autoridades, fue asesinado a tiros en su domicilio (*BBC News*, 2022). Estos son algunos de los casos.

El común denominador en estas muertes es que se trata de periodistas que habían pedido protección al Estado, habían denunciado casos de corrupción en sus localidades. Hasta 2010, el 80 % de los reporteros asesinados estaba investigando casos de corrupción (Prados, 2011). Eran personas que “[...] informaron y denunciaron principalmente actos de corrupción a nivel local, sobre delincuencia organizada y seguridad pública. Cinco de las personas periodistas asesinadas cubrían la fuente de seguridad y justicia y cuatro la de corrupción y política” (Article 19, 2022, p. 14).

Para algunos autores, esta impunidad se encuentra relacionada con la demora de las investigaciones y procesos penales que sancionen a las personas culpables. “Cuando no hay investigación, proceso o sanción, los agentes estatales y los particulares restan importancia a estas violaciones, de tal manera que tienden a repetirse” (Dondé, 2010, p. 267). Mientras que “[...] el 98 % de los homicidios cometidos en contra del gremio periodístico permanece en la impunidad” (*Proceso*, 2022, párr. 1).

Otro escenario en el que ocurren las agresiones es en el mismo gremio de periodistas y lugares de trabajo en los que las más vulnerables son las mujeres, pese a que el asesinato de periodistas se concentra en la población masculina. De 156 periodistas asesinados, 92 % corresponde a hombres y 8 % a mujeres (Article 19, 2022), siendo México el segundo país de la región hasta 2016 en el que más mujeres periodistas morían (de Frutos, 2016). Las agresiones a mujeres, que obedecen al contexto socio-cultural, pero también a “[...] informaciones que criminalizan a la víctima o tachan la agresión de violencia machista intrafamiliar, además de revictimizar a las profesionales de la información que sufren agresiones mediante la difusión de imágenes que vulneran su intimidad y la de sus familias” (de Frutos, 2016, p. 82), comprende las agresiones físicas, psicológicas y sexuales. Esto se ve agudizado porque “[...] la FEADLE no ha incluido una perspectiva de género en su trabajo que le permita actuar de manera más eficaz ante los delitos contra mujeres periodistas, que, como resultado de la discriminación, muchas veces no se denuncian” (Lanza & Kaye, 2018, p. 13).

### **3. Ley de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas y Mecanismo de Protección**

México ha generado una serie de medidas legislativas e institucionales para proteger la libertad de expresión. En la actualidad esta se encuentra regulada por los artículos 6 y 7 de la Constitución y establece la obligación del Estado en la no interferencia del ejercicio y los límites para el ejercicio de este derecho. En lo legislativo se encuentra la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, que obliga a que la información generada, obtenida, adquirida o transformada por organismos e instituciones en el ámbito federal sea pública y accesible a cualquier persona.

Ante las presiones de la sociedad civil organizada, las redes de periodistas y de los organismos internacionales (González y Reyna, 2019), el Gobierno federal



expidió en 2012 la Ley de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas que contempla, en su artículo 1, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Este mecanismo fue un pedido de la sociedad civil desde finales del siglo xx y “[...] una de las principales recomendaciones formuladas por los relatores especiales de la CIDH y la ONU tras su visita in loco al país efectuada en agosto de 2010” (OEA, 2022, caso México).

La promulgación de la ley se dio en medio de la conmoción nacional por el brutal asesinato de la periodista Regina Martínez en 2012, quien informaba sobre los carteles de la droga en Veracruz, corrupción policial, abusos de autoridad y cuyo crimen sigue sin esclarecerse (OCCRP, 2021, párr. 3). El crimen de Regina estuvo antecedido por el asesinato de 8 periodistas en 2011, entre ellas, dos mujeres: Yolanda de la Cruz y Elizabeth Macías (Article 19, 2022).

El Mecanismo *per se* es centralizado, pues establece una Junta de Gobierno que lidera una persona representante de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía General, representantes de las Secretarías de Seguridad, Relaciones Exteriores y Comisión Nacional de Derechos Humanos y cuatro personas del Poder Ejecutivo. Se instaura, además, un Consejo Consultivo como órgano de consulta de la Junta de Gobierno, una Coordinación Ejecutiva Nacional (encargada de coordinar las entidades federativas y las dependencias de la administración federal), unas Unidades Auxiliares (orgánico técnico de la coordinación). La ley plantea que las entidades federativas deben generar medidas de prevención y protección, entre otros (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2012).

Romo (2015) ha señalado que el Mecanismo tuvo en sus inicios varios tropiezos institucionales, en parte, por el cambio de Administración pública del Gobierno de Felipe Calderón al de Enrique Peña, pobre atención a los peticionarios, organigrama poco claro, ausencia del fidecomiso. El Consejo Consultivo ha manifestado que se debe fortalecer “[...] la voluntad y el compromiso de las entidades federativas” (Romo, 2015, p. 12). Entre 2013 y 2015, además, hubo un cambio en la metodología de trabajo, sumado al rezago en la atención de peticionarios, salvo aquellos de carácter colectivo. Por ende, no se puede afirmar que el mecanismo haya sido efectivo, ya que las cifras de agresiones y asesinatos siguen consolidándose.

El incremento de crímenes contra periodistas es una evidencia irrefutable [de] que la política de protección gubernamental no está funcionando no sólo porque está concentrada en el Mecanismo de Protección, lo cual de por sí la limita, sino porque ahora esta instancia está más débil que nunca, sin una verdadera dirección, con un vaciamiento de personal capacitado en la protección, y sin una política de prevención como lo mandata la ley, pues ni siquiera hay una persona responsable de esa área desde noviembre del año pasado y hoy una sola persona coordina la unidad recepción de casos, de seguimiento y análisis de riesgo y lleva el control de calidad (Lagunes, 2022, párr. 3).

Si bien, hay una destacada bibliografía que analiza la ley y el mecanismo federal, esto contrasta con la inexistencia de investigaciones sobre los contenidos y aplicación de las leyes locales al respecto (De León y González, 2020). Algunas entidades federativas, como Chiapas, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, entre otras, se caracterizan por tener leyes locales que protegen a los periodistas y replican los elementos y estructuras de la ley federal (De León, 2020). Sin embargo, no todos los estados tienen una red estatal y mecanismos de prevención. Por ejemplo, en 14 estados no existen leyes estatales y de las 18 entidades que tienen una ley estatal en solo 14 mandatan el derecho a la protección estatal (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2022, p. 37).

La ausencia de medidas de prevención y reacción que atiendan los asesinatos en varias federaciones que son epicentro del crimen, como Colima, Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán (CNDH, 2022), es otra de las dificultades, pese a que el Código Nacional de Procedimientos Penales amplió la competencia en 2014 para que las personas pudieran interponer las denuncias en el ámbito federal. Se “[...] ha demostrado tener muchas fallas derivadas, principalmente, de la falta de voluntad política para destinar recursos y efectuar una protección eficaz” (González y Reyna, 2019, p. 65. Traducción de los autores), sumada a la limitación de recursos, procesos burocráticos, la ralentización de los trámites y solicitudes de protección, entre otros (De León, 2020).

Si bien, es necesario establecer reglas operativas y definir las responsabilidades de los actores, también es cierto que el exceso de burocratización ralentiza la acción protectora. Las leyes más burocráticas son las de protección a las agresiones, en donde las categorías con mayor porcentaje de codificación corresponden a la administración de los mecanismos, la elaboración de diagnósticos para comprobar la validez de la petición de protección y la administración de comités y de los fondos y fideicomisos (De León & González, 2020, p. 99).

#### **4. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle)**

La Feadle es creada en 2006 y se encarga de dirigir e investigar los delitos contra la prensa y la libertad de expresión como parte del deber jurídico que emana de la Constitución, en su artículo 6, del principio 9 de la Declaración sobre Libertad de Expresión de la CIDH y de todas las leyes generales sobre derechos humanos, delincuencia, información pública, entre otros. Cabe resaltar que las competencias de la Feadle son limitadas por cuanto se centra en la investigación del delito que se comete en el ejercicio de la labor periodística, por ende, no investiga hechos delictivos en los que se denuncian a periodistas, no imparte justicia y tampoco protege a los periodistas.

De acuerdo con las estadísticas de la Feadle, ha habido un avance en materia de investigación de casos. De 2000 a junio de 2022 se ejerció acción penal en

308 ocasiones en delitos cometidos contra la libertad de expresión, de los cuales el 58,4 % de los casos fue de 2018 en adelante (Feadle, 2022, p. 10). Es decir, hay aumento de la judicialización que coincide con la puesta en vigencia del sistema penal acusatorio, cuyas investigaciones se concentran en “Quintana Roo (13,5 %), Ciudad de México (11,6 %), Yucatán (8,4 %), Tlaxcala (7,1 %), estado de México (6,5 %) y Puebla (5,8 %)”. Lo que se deduce con esta información es que: 1) en las entidades federativas en las que se concentran los asesinatos de periodistas (Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero y Chihuahua) no suelen ser de forma precisa los que encabezan las listas de investigaciones de las agresiones (a excepción de Veracruz); y 2) en las entidades en las que la recurrencia de asesinatos es baja o no existen (Puebla, Morelos, Guanajuato, Tlaxcala, estado de México, Ciudad de México) se presentan los mayores casos de investigaciones judiciales por agresiones.

En relación con las denuncias de 2010-2020 por delitos contra periodistas existen 1528 expedientes en la Feadle. Los estados en los que mayores denuncias se ha realizado son aquellos en los que, justamente, ocurre el mayor número de asesinatos (a excepción de Ciudad de México y estado de México), aunque eso no implique la judicialización. Así, sobre el Golfo de México, las entidades de Veracruz, Quintana Roo y Tamaulipas registran 131, 114 y 68 denuncias, de forma respectiva; sobre el Pacífico destacan Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Sinaloa, con 85, 76, 46, 42 y 34 denuncias, en tanto que en la frontera con Estados Unidos son Sonora, Chihuahua y Coahuila con 46, 52 y 54 denuncias, de forma respectiva (*Ibid.*, p. 54).

Las cifras de la Feadle contrastan y son distintas a las arrojadas por Article 19. Por ejemplo, la Feadle solo tiene registros de asesinatos desde 2010, momento en el que empieza a operar, a diferencia de Article 19, que maneja datos y cifras desde la década de 1990. Por otro lado, el número de asesinatos reportado por Feadle desde 2010 siempre ha sido superior a las cifras de Article 19, lo que refleja un problema de sistematización y de investigaciones más profundas.

Los casos más judicializados tienen relación con agresiones, como el abuso de autoridad (106 casos), amenazas (91), robo (41), lesiones (40), daño en la propiedad ajena (23) (Feadle, 2022, p. 15). Entre 2010 y 2022 se ejerció acción penal sobre 224 funcionarios públicos, de los cuales 119 fue por abuso de autoridad, 21 por infringir la administración de justicia, 16 por lesiones, 35 por tortura, 17 por tratos inhumanos. Tres funcionarios fueron procesados por homicidios (*Ibid.*, p. 24). De las sentencias condenatorias por homicidio de 2010-2022 solo hay 5 casos: 3 en Chihuahua, 2 en Sinaloa y 1 en Guanajuato (*Ibid.*, 36-37) y ningún acuerdo reparatorio con los familiares de las víctimas. Esto refuerza la idea de que la institución no ha luchado contra la impunidad y no ha logrado recuperar la confianza de la sociedad: “[...] los periodistas mexicanos recurren a la autocensura o [tienen] mayor disposición a renunciar, no como efecto directo del riesgo, sino porque se sienten impotentes ante la falta de acompañamiento y protección de las instituciones y la sociedad en general” (González & Reyna, 2019, p. 152. Traducción de los autores).

## 5. Mecanismos de protección internacional

Las agresiones y asesinatos de periodistas en México tienen una fuerte connotación y presión internacional. México es uno de los países de la región que más compromisos ha adquirido para la protección de dicha libertad, entre los más importantes, la Declaración de Chapultepec en 1994, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de 2000 y la Carta Democrática Interamericana de 2001. A escala nacional, los planes de desarrollo y programas de derechos humanos han ratificado la responsabilidad del Estado en la seguridad de la labor periodística, lo cual contrasta con la no materialización de las condiciones jurídicas e institucionales. Otros avances son la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal en 2006 y 2007, de forma respectiva, con las que se garantiza el secreto profesional de los periodistas, entre otros (Gobierno de México, 2011).

La firma de estas declaraciones internacionales buscó posicionar a México como defensor y promotor de los derechos humanos y de la libertad de expresión (López, 2015, p. 214), una labor que recae en la sociedad, jueces y poderes del Estado. La Declaración de Chapultepec sobre libertad de expresión adoptada por la OEA en sus 10 principios considera que: “Una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos; es esencial para construir la democracia; y un baluarte y antídoto contra todo abuso de autoridad” (CIDH, 1994, principio 1). Luego de 27 años de firmada la declaración, se sigue considerando que:

México consolida su primer puesto en la categoría de los países más peligrosos para la profesión. Durante los últimos cinco años, el país ha registrado un invariable promedio de entre 8 y 10 periodistas asesinados cada año. La llegada al poder hace dos años del presidente Andrés Manuel López Obrador no ha logrado aliviar las lacras que azotan México. Persisten los vínculos entre los narcotraficantes y la clase política, y los periodistas que se atreven a abordar estos asuntos siguen siendo víctimas de asesinatos, en ocasiones salvajes (RSF, 2000, p. 2).

Para organismos internacionales como AI y CIDH el primer paso para reconocer la libertad de expresión es que se trata de una libertad política que es reconocida en lo constitucional y aceptada por cada uno de los Estados parte. En este sentido, los tratados y la jurisprudencia internacional desarrollada orientan en la interpretación de la protección de los derechos humanos, siendo el deber de los Estados respetarlos, caso contrario, pueden ser sancionados por incumplimiento o falta de ejecución. Esta jurisprudencia data, para el caso mexicano, con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la segunda mitad del siglo xx. Hasta 2021 y ante la ausencia de justicia, cinco casos de periodistas asesinados fueron presentados en la CIDH (Alianza de Medios, 2021).

Cabe mencionar que estos tratados internacionales complementan la legislación constitucional sobre derechos humanos, pero no resultan vinculantes desde

el punto de vista jurídico nacional. La dimensión del problema es compleja y no solo compromete a los familiares de las víctimas, sino también a las entidades de comunicación y traspasa los acuerdos y compromisos pactados a nivel internacional. En sintonía con González (2017, p. 205), son “[...] las autoridades y funcionarios administrativos, los legisladores, los jueces y los titulares de los órganos constitucionales autónomos de los tres niveles de gobierno”, como sujetos que formulan y ejecutan la justicia y las leyes, quienes deben propiciar esta protección de derechos y de la vida de los periodistas.

### **5.1. Sociedad civil y Parlamento Europeo**

La ausencia de administración de justicia efectiva ha llevado a que organizaciones de la sociedad civil ejerzan mecanismos de presión que, aunque carecen de condiciones políticas para ser viables, son una alternativa que funciona para erosionar la judicialización de los casos (Ansolabehere y Vázquez, 2015, p. 64). Destacan las demandas de periodistas y organizaciones como RSF, Article 19, el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa, el Centro Internacional para los Periodistas, el Comité para la Protección de Periodistas, Red Mexicana de Periodistas Ambientales, entre otros, que han solicitado del Estado la investigación oportuna y precisa de los casos, manifiestan la preocupación por las vidas del gremio de periodistas y condenan la ausencia de protección legal.

En 2015, diversas organizaciones de periodistas exigieron al presidente Peña Nieto justicia por el asesinato de Rubén Espinosa, Nadia Vera, Yesenia Quiroz, Olivia Alejandra, Mile Martín y una rendición de cuentas pública a Javier Duarte, gobernador de Veracruz, quien mantenía varias empresas fantasmas, empresas que fueron descubiertas por la labor periodística (Article, 2017, p. 22). “Además, Nadia y Rubén habían referido en distintos medios de comunicación que culpaban al entonces gobernador y ahora prófugo Javier Duarte Ochoa de cualquier cosa que pudiera pasarles a ellos, sus amigos o su familia. Todas las denuncias y alertas jamás fueron atendidas por las autoridades federales y estatales” (Article 2017, p. 141).

Este tipo de presiones civiles ha tenido efectos positivos en lo internacional. Se logró en 2017 que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH visitaran de manera conjunta a México con el fin de evaluar la libertad de expresión y seguridad de los periodistas, así como para dar seguimiento a las recomendaciones de la visita de 2010. Las observaciones fueron claras: 1) proteger a los periodistas mediante reformas legales, mecanismos federales, recursos humanos y económicos que busquen el cumplimiento de dicho objetivo; 2) rendición de cuentas sobre los periodistas asesinados, lo que implica el financiamiento de la Feadle, priorizar la investigación y judicialización de casos y establecer un programa de testigos protegidos, entre otros (Naciones Unidas, 2017).

Otra institución interviniente es el Parlamento Europeo (PE) que, aprovechando la voluntad y el compromiso de la Unión Europea (UE) para defender la

democracia, busca materializar la protección de derechos humanos en aquellos Estados con los que mantiene acuerdos y políticas comerciales. Así, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE en 2014 emitió las “Directrices de la UE sobre libertad de expresión online y offline” dirigidas a las embajadas de la UE y Estados miembros asentados en otros países (Consejo de la Unión Europea, 2014). El PE cuenta con el apoyo de Article 19, que hace las veces de puente entre la UE y la sociedad civil.

Esto ha permitido la creación y puesta en marcha del único proyecto del PE que tiene por objetivo garantizar la integridad física de periodistas mexicanos amenazados desde 2018. El proyecto “De la mano” no tiene apoyo técnico ni asignación económica de la UE, pero es una iniciativa que permite movilizar recursos con terceros para apadrinar a un periodista amenazado y garantizarle su derecho a la vida y a la libertad de expresión. “El objetivo es que diputados y periodistas mantengan un hilo de comunicación entre ellos. Esta relación puede tener mayor visibilidad a nivel internacional y cierto apadrinamiento exterior sobre los periodistas que podrían entrar en el proyecto” (eurodiputado, entrevista del 30 de septiembre de 2018).

No obstante, desde el Gobierno de López Obrador hay una actitud de no injerencia en los asuntos internos luego de que el PE instara en marzo de 2022 a que las autoridades de México “[...] se abstengan de publicar cualquier comunicación que pueda estigmatizar a los defensores de los derechos humanos, los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación, exacerbar el ambiente contra ellos o distorsionar sus líneas de investigación (Associated Press, 2022, párr. 8). Esto erosiona el Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos que realiza la UE y México en el marco del Acuerdo Global desde 2017, iniciativa recogida por la organización política de Esquerra Republicana de Catalunya con atención en México (eurodiputado, entrevista del 30 de septiembre de 2018).

El proyecto “De la mano” necesita fortalecerse y generar mayor impacto, ya que hasta el momento solo cinco periodistas han sido apadrinados. Se espera que el PE logre transmitir esta necesidad a la Comisión de Derechos Humanos de la UE y, mediante este canal, propiciar un diálogo político sobre derechos humanos con México. Para el eurodiputado entrevistado, al periodista protegido le resulta positivo esta red de apoyo, ya que le garantiza su vida, incluyendo las fuentes que le suministran la información.

Los cinco periodistas apadrinados fueron seleccionados de manera conjunta con Article 19, siendo el común denominador personas que atraviesan un alto grado de censura, violencia, “[...] adversidad que se incrementa debido al género o por etnicidad, y la impunidad que los ha acompañado” (eurodiputado, entrevista del 30 de septiembre de 2018). Una de las personas apadrinadas del proyecto manifiesta que tuvo consciencia del riesgo y de la vulnerabilidad a la que se enfrentaba a causa de su profesión en 2010 en San Luis de Potosí. “El jefe de policía nos dijo, a mí y al fotógrafo que venía conmigo en la cobertura de una

noticia, que no nos podía garantizar que saliésemos con vida y que él se cuadraba ante el jefe narco local” (periodista 1, entrevista del 1 de julio de 2020).

En esta línea, otra persona apadrinada explicó que ha sido víctima de múltiples agresiones desde 2012 y de una falsa ejecución que le hicieron a su hijo luego de que ella publicara una noticia muy delicada sobre el crimen organizado y los partidos políticos (periodista 2, entrevista del 1 de julio de 2020). Sin embargo, y hasta el momento, la administración de justicia, como sucede en más del 95 % de los casos según Article 19, no ha judicializado a los responsables y, por el contrario, está amenazada de muerte. Pese al bajo número de apadrinados, los periodistas protegidos siguen con vida y ejerciendo su profesión con el riesgo que ello implica. El programa supone una posibilidad y un apoyo para sus vidas. Esta realidad, lleva a preguntarnos por el alcance del PE y del proyecto “De la mano” en la protección de quienes ejercen el periodismo en México. Dicha incidencia es aún incierta.

## 6. Conclusiones

México es uno de los países de la región en los que ejercer el periodismo, la libertad de prensa y de expresión se convierte en un peligro inminente. Los periodistas en México son agredidos y asesinados, una violencia criminal que tiene por responsables a agentes estatales y que se intensifica entre 2000 y 2022. En el siglo *xxi* han sido asesinados 156 periodistas realizando su labor informativa. En el primer semestre de 2022 se registraron 9 muertes y 331 agresiones y se espera que al finalizar el actual Gobierno de López Obrador en 2024 los números sean más altos. Las cifras en México superan a los asesinatos de periodistas en Estados en los que existe un historial de guerras civiles y conflictos que tienen por epicentro a Siria, Libia y Afganistán. En efecto, entre el período de gobierno de Peña Nieto y López Obrador hay un incremento del 51,83 % de agresiones contra la prensa. Es decir, estamos frente a un problema que día tras día crece y no se detiene.

Las agresiones contra la prensa se encuentran vinculadas con la militarización del Estado, el crecimiento y expansión del crimen organizado y la corrupción política. En este sentido, las políticas y mecanismos de protección nacional, que son centralizados, no son efectivos, en parte, porque uno de los actores que ejerce violencia contra los periodistas es el Estado, además del crimen organizado, que ha permeado las estructuras de las instituciones públicas como las fuerzas de seguridad. Los diferentes niveles de gobierno, funcionarios y fuerzas armadas y de seguridad han vulnerado los derechos humanos, socavado las bases de la democracia y ejercicio de las libertades, convirtiendo a México en un país en el que la crisis de derechos es permanente y la única opción para las víctimas es exigir justicia y generar presión internacional de organismos como la CIDH, la ONU, entre otras.

Este artículo también pone de manifiesto que la ausencia de un sistema legal que se articule entre los distintos niveles de Gobierno supone la ausencia de

judicialización y aumento de la impunidad. En lo jurídico, la Ley de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y el Mecanismo de Protección son novedosos en la región, pero sus resultados seguirán siendo poco efectivos si no se articula con políticas locales de protección a la vida y el derecho a informar. Esta juridicidad se enfrenta a la escasa voluntad política, carencia de compromiso de las entidades federativas, trabas técnicas y presupuestarias que dificultan su efectividad. Pese a que la ley es un parteaguas para que entidades federativas implementen políticas y mecanismos, hay estados en los que no existen leyes locales y regulación al ejercicio periodístico.

Desde la institucionalidad, la Feadle investiga los delitos contra periodistas y ha habido avances desde 2010 en la judicialización de casos de acuerdo con los informes. No obstante, en los casos de asesinatos a periodistas son escasos los resultados, las víctimas no reciben acuerdos reparatorios y, en especial, la tasa de impunidad sigue siendo alta. Esto lleva a preguntarnos sobre cuál es el nivel de confianza que los ciudadanos sienten hacia las instituciones públicas, en especial, de la Feadle.

Por último, la CIDH, ONU y PE han vuelto su interés a lo que acontece en México, siendo una manera de generar presión internacional para que las agresiones y asesinatos mermen y para que los niveles de impunidad no registren altas cifras. Organizaciones de la sociedad civil han sido las encargadas de dar a conocer y denunciar la situación de las periodistas y presionar para que el Gobierno mexicano actúe en defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión. En esta línea, el proyecto “De la mano”, del PE, ha sido una iniciativa que, aunque incipiente, hace un llamado a apadrinar y proteger la vida de los periodistas, a que la libertad de expresión siga su debido curso.

## 7. Referencias bibliográficas

- Alianza de Medios (2021). En manos de la CIDH, cinco casos de periodistas mexicanos. Redacción. Recuperado de <https://bit.ly/3AkF9Q9>
- Amnistía Internacional (2019). *Periodistas y su libertad de expresión*. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/libertad-de-expresion/>
- Ansolabehere, K., y Valdés, F. (2015). Democracia, derechos humanos y Estado en México: ¿erosión por deterioro? En K. Ansolabehere, S. Serrano y L. Vásquez (coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, pp. 45-70. Universidad de Los Andes y Flacso-México.
- Article 19 (2022). Periodistas asesinados/as en México. Con posible relación a su labor periodística (2000-2022). Recuperado de <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- \_\_\_\_\_ (2022a). Primer semestre de 2022. La impunidad y negación contra ante la violencia extrema contra la prensa persiste. Informe especial Article19 MX. Recuperado de <https://articulo19.org/primer-semester-2022/>
- \_\_\_\_\_ (2021). Primer semestre de 2021: la violencia contra la prensa prevalece, al igual que la inacción del Estado. Recuperado de <https://bit.ly/3NTCTER>



- \_\_\_\_\_ (2017). Libertades en resistencia. Recuperado de <https://bit.ly/2UxoMsS>
- Associated Press* (2022). México rechaza críticas de UE por asesinatos de periodistas. Recuperado de <https://bit.ly/3hMPldH>
- BBC News* (2022). Matan a tiros en Michoacán al periodista Armando Linares, el octavo asesinato de un reportero en México en 2022. Recuperado de <https://bbc.in/3htJnOL>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2012). Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. 25 de junio. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>
- Ceja, J. (2013). Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012). *Espacio Abierto*, 22(4), pp. 681-699. Recuperado de <https://bit.ly/3Og0sld>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2022). La RELE condena la persistencia de asesinatos a periodistas en México. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R102/22. Recuperado de <https://bit.ly/3UocbqA>
- \_\_\_\_\_ (2022a). CIDH, RELE y ONU-DH México condenan el asesinato de la periodista Lourdes Maldonado. Comunicado de prensa n.º 20. Recuperado de <https://bit.ly/3Gmt3tA>
- \_\_\_\_\_ (1994). Declaración de Chapultepec. Adoptada en la Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D. F. Recuperado de <https://bit.ly/3TPabXi>
- CNN Español* (2022). Asesinan a la periodista Lourdes Maldonado en México; es la tercera en dos semanas. Por Karol Suárez. Recuperado de <https://cnn.it/3UJ2RNu>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2022). Diagnóstico sobre los alcances y retos del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. CNDH-México. Recuperado de <https://bit.ly/3UjTcwR>
- Consejo de la Unión Europea (2014). Directrices de la UE sobre libertad de expresión online y offline. Bruselas: UE.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México. CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Recuperado de <https://bit.ly/2DjLFdZ>
- De Frutos, R. (2016). Mujeres periodistas: violencia aumentada. *Infoamérica: Iberoamerican Communication Review*, 10, pp. 69-84. Recuperado de <https://bit.ly/3NZQ5bo>
- De León, S. (2020). Desafíos en la protección de la libertad de expresión en México: 20 años de avances con pobres resultados. *Pangea. Revista de la Red Académica Iberoamericana de Comunicación*, vol. 11, n.º 1, pp. 46-60. Recuperado de <https://n9.cl/2mrim7>
- De León, S., y Gonzáles, R. (2020). Reportear en el desamparo: Análisis de las medidas de protección a periodistas en México desde el contexto local. *Revista de Comunicación*, 19(2), pp. 87-109. Recuperado de <https://bit.ly/3UvZcDa>
- DatosMacro (2022). México - Índice de percepción de la corrupción. Recuperado de <https://bit.ly/2QcSZht>

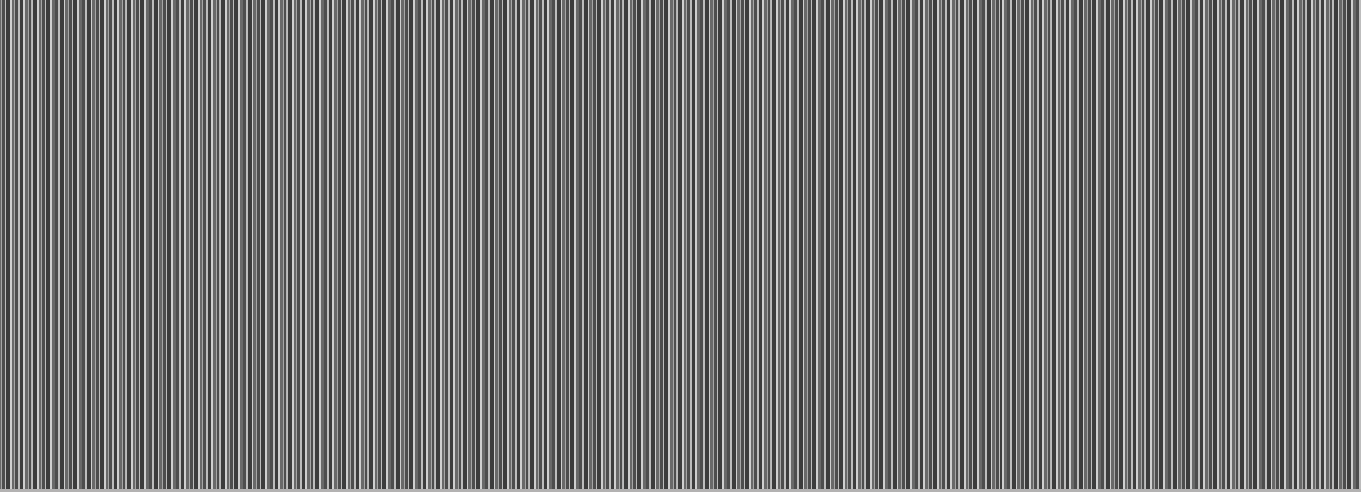
- Dondé, M. (2010). El concepto de impunidad: leyes de amnistía y otras formas estudiadas por la corte interamericana de derechos humanos. En G. Elsner *et al.* (coords.), *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*, pp. 263-294. Corte IDH.
- El País* (2022). La última historia de Don Rober, reportero asesinado en Michoacán. Por Almudena Barragán. Recuperado de <https://bit.ly/3Gai85Q>
- \_\_\_\_\_ (2022a). Asesinado en Oaxaca el periodista Heber López Vásquez, el quinto crimen contra la prensa de México en 2022. Por Darinka Rodríguez. Recuperado de <https://bit.ly/3Tvm03e>
- \_\_\_\_\_ (2022b). Asesinado a tiros un periodista en el interior de un gimnasio en Sonora. Recuperado de <https://bit.ly/3hqFvhl>
- \_\_\_\_\_ (2011). México, peligroso para los periodistas. Por Luis Prados. Recuperado de <https://bit.ly/3Up7kFw>
- Estévez, A. (2015). La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México. *El Cotidiano*, 194, pp. 7-17. Recuperado de <https://bit.ly/3zHBwn0>
- Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión [Feadle] (2022). Informe estadístico a junio de 2022 de la Feadle. Recuperado de <https://n9.cl/2qa8l>
- Gallur, S. (2013). Un atentado al derecho a la información: treinta años de asesinatos y desapariciones de periodistas en México. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de <https://bit.ly/3DV24n1>
- Gobierno de México (2011). Libertad de expresión. Recuperado de <https://bit.ly/3UYYSX4>
- González, L. (2017). Aplicación de los tratados internacionales y la jurisprudencia de la CIDH en la protección de la libertad de expresión. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 63(259), pp. 199-234. Recuperado de <https://bit.ly/3UZDDdP>
- González, R., & Reyna, V. (2019) They don't trust us; they don't care if we're attacked: Trust and risk perception in Mexican journalism. *Communication & Society*, 32(1), pp. 147-160. <https://doi.org/10.15581/003.32.1.147-160>
- Hernández, V. (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal?. *Revista Política y Gobierno*, vol. XXVIII, n.º 2, pp. 1-30.
- Hincapié, S. (2015). Conflicto social, reformas estatales y crimen organizado: México y Colombia, 1982-2012. En K. Ansolabehere, S. Serrano y L. Vásquez (coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, pp. 3-44. Universidad de Los Andes y Flacso-México.
- Lanza, E., y Kaye, D. (2018) *Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México*. México: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- Lagunes, L. (2022). El fracaso de la política de protección a periodistas. *Cimanoticias, periodismo con perspectiva de género*. Recuperado de <https://bit.ly/3UP9CgV>
- López, J. (2015). Fases históricas de la defensa de los derechos humanos en Colombia y México. Las ONG en contextos de violencia 1970-2010. En K. Ansolabehere, S. Serrano y L. Vásquez (coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, pp. 191-234. Universidad de Los Andes y Flacso-México.

- Naciones Unidas (2022). Si callan los periodistas, la sociedad pierde la posibilidad de ejercer sus derechos, afirman seis periodistas mexicanos. Centro de Información de México. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516572>
- \_\_\_\_\_ (2017). Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre - 4 de diciembre. Recuperado de <https://bit.ly/3TMdhLs>
- \_\_\_\_\_ (2011). Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias. Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- OCCRP (2021). Los archivos del caso de Regina Martínez. Por Lilia Saúl y Nathan Jaccard. Recuperado de <https://bit.ly/3A3Vdf1>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022). Violencia contra periodistas. CIDH. Recuperado de <https://bit.ly/3E07Na7>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura [Unesco] (2016). Es tiempo de romper el ciclo de violencia contra periodistas. Puntos clave del Informe 2016 de la Directora General de la Unesco sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad. Unesco. Recuperado de <https://bit.ly/2AP2oU7>
- \_\_\_\_\_ (2022). UNESCO: 86 % de los asesinatos de periodistas permanece impunes, un nivel inaceptablemente alto. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://bit.ly/3UnvMHj>
- \_\_\_\_\_ (2020-2021). Protege a los periodistas, protege la verdad: un folleto publicado en ocasión del Día Internacional para Poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas que incluye las principales conclusiones del informe de la Directora General sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad. Unesco. Recuperado de <https://bit.ly/3DW67zK>
- Parlamento Europeo [PE]. (2020). *Apoyo a la democracia global*. PE.
- Piñeyro, J. (2005). Las fuerzas armadas y la contraguerrilla rural en México: pasado y presente. *Nueva antropología*, 20(65), pp. 75-92. Recuperado de <https://bit.ly/3hUe28d>
- Proceso (2022). En México, el 98 % de asesinatos de periodistas sigue en la impunidad denuncia la UNESCO. Por Diana Lastiri. Recuperado de <https://bit.ly/3tPflOM>
- Reporteros sin Fronteras [RSF] (2020). *Balance 2020 de periodistas asesinados*. Recuperado de <https://bit.ly/3hNyWWa>
- Ríos, V. (2012). Tendencias y explicaciones al asesinato de periodistas y alcaldes en México: el crimen organizado y la violencia de alto perfil. En J. Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, pp. 275-307. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.
- Romo, P. (2015). Antecedentes y evolución de mecanismo de protección de personas defensoras y periodistas. Artículo elaborado para Protegiendo a Periodistas y Defensores CNDH. Recuperado de <https://bit.ly/3A7OFpl>

- Solís, B., y Prieto, I. (2010). Agresiones a la libertad de expresión en México. *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación* n.º 109, pp. 43-47. Recuperado de <https://bit.ly/3hRLpZa>
- Szmolka, I. (2012). Regímenes políticos. En I. Szmolka (ed.), *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*, pp. 16-22. Universidad de Granada.
- Zamitz, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios Políticos*, 20, pp. 29-55. Recuperado de <https://bit.ly/3T2IIRn>



# Entrevistas



# Las políticas climáticas en América Latina: avances y tareas pendientes

## *Climate policies in Latin America: progress and pending tasks*

Entrevista a Daniel Ryan

Profesor del Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: [dryan@itba.edu.ar](mailto:dryan@itba.edu.ar)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4699-5448>

Entrevistado por:

Paúl Cisneros

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [paul.cisneros@iaen.edu.ec](mailto:paul.cisneros@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>

Andrea Carrión

Decana de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [andrea.carrion@iaen.edu.ec](mailto:andrea.carrion@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3817-3815>



Fotografía: Daniel Ryan (2022).

*Daniel Ryan*

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio de 2023, pp. 183-190.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.296](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.296)



Ph. D. en Ciencia Política de University of Texas at Austin, en Estados Unidos, máster en Derecho Ambiental de London University, en Reino Unido y abogado de la Universidad Nacional de Córdoba, en Argentina. Ocupó diversos cargos de dirección en la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y fue coordinador de la Red Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones. En la actualidad es el director de la Maestría en Análisis y Diseño de Políticas del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA). Sus principales áreas de investigación y docencia son: gobernanza, política ambiental y climática, participación pública, relación ciencia y política en temas de cambio climático y sustentabilidad.

En esta entrevista, el doctor Daniel Ryan sintetiza algunos de los hallazgos más importantes de sus investigaciones relacionadas con la política y las políticas públicas climáticas desarrolladas durante más de una década. La entrevista cubre las relaciones entre la emergencia de la agenda climática global y sus repercusiones en América Latina, los avances en la producción y uso de conocimiento técnico-científico en la toma de decisiones, así como las iniciativas impulsadas en varios niveles de gobierno, sectores y grupos de la sociedad. Por último, plantea temas de investigación de interés para jóvenes investigadores.

### *Cuéntanos sobre tu agenda de trabajo sobre las políticas climáticas en América Latina*

Mi agenda de investigación se ha ido desarrollando de manera algo fragmentada, muchas veces en función de las oportunidades que se presentan para avanzar en determinados proyectos. Inicialmente, mi interés estaba en entender el proceso político de la agenda climática a nivel nacional y subnacional, las vinculaciones con las políticas de bosques, energéticas, urbanas, entre otras, cómo se cruzaba o afectaba la agenda de negociación internacional en la política nacional y subnacional. En los últimos años me estoy enfocando en analizar cómo se construyen las coaliciones en favor y en contra de la acción climática y ver qué posibilidad hay de construir consensos.

*¿Cómo ha cambiado el contexto de las coaliciones relacionadas con las políticas climáticas en los últimos años desde la aprobación del Acuerdo de París?, ¿se mueven en un contexto diferente al anterior o hay continuidad?*

**A partir de 2015 el abanico de actores dentro de coaliciones favorables a la acción climática es más denso, con mayor diversidad de actores sectoriales.**

A nivel de la política nacional, el Acuerdo de París fortaleció la capacidad de incidencia que tienen las coaliciones pro-acción climática, sea en el ámbito energético o de conservación de bosques u otras áreas, para posicionar el tema y construir alianzas más amplias que las conformadas por los actores ambientales clásicos que se movían en el campo de la



política ambiental. A partir de 2015 el abanico de actores dentro de coaliciones favorables a la acción climática es más denso, con mayor diversidad de actores sectoriales.

Por otro lado, en lo que concierne a las coaliciones opositoras o conservadoras en relación con la agenda climática, el Acuerdo de París ha fortalecido la legitimidad de la acción climática a nivel doméstico. Esto fuerza a las coaliciones conservadoras a plantearse cómo responder a las demandas locales y globales para avanzar hacia una economía baja en carbono, ya que no les es posible minimizar el tema enmarcándolo como un reclamo o preocupación de actores ambientalistas y minorías. Ahora, es un tema que hace parte de la agenda internacional, que impacta en las condiciones de competitividad y las posibilidades de acceder a mercados internacionales.

### *¿Han influido de alguna manera las agendas nacionalistas en la política climática?*

Si bien hay realidades diversas entre los países de la región, existen ciertos patrones comunes: hay avances en una mayor recepción y atención de la problemática y la agenda climática, tanto de los actores políticos como de los actores económicos. En esta línea, los últimos presidentes electos en Colombia y Chile son parte de coaliciones que se presentan con un fuerte compromiso para la acción ambiental-climática, por lo menos desde lo discursivo. Esto es parte de una modificación del escenario político latinoamericano en relación con los temas climáticos en el que diez años atrás la situación predominante (con excepciones) era de indiferencia y con poca atención al tema. Asimismo, en países de la región hay un mayor desarrollo normativo e institucional de la política climática con cierta burocracia estatal trabajando específicamente en estos temas, lo que ha ayudado a fortalecer la institucionalidad de la agenda climática.

**Los últimos presidentes electos en Colombia y Chile son parte de coaliciones que se presentan con un fuerte compromiso para la acción ambiental-climática, por lo menos desde lo discursivo.**

Sin embargo, por otro lado, aparecen posiciones políticas adversas o contrarias a la agenda climática, cuya mayor expresión es Bolsonaro, en Brasil. Hasta ahora, en los países de la región había cierto nivel de consenso político y social sobre la necesidad de abordar la agenda climática aun en países polarizados como Argentina; pero actores políticos como Bolsonaro se expresan políticamente a partir de una posición contraria, de oposición a la agenda climática. La pregunta es si esto se trata de un caso excepcional, circunscripto a la política brasilera, o si refleja un cambio de tendencia a nivel de las élites políticas y de la opinión pública en los países de la región.

*¿Cómo ha cambiado el conocimiento disponible sobre el fenómeno del cambio climático en la última década?*

Los países de la región presentan variaciones en cuanto al desarrollo de los sistemas científico-tecnológicos para generar información climática relevante a la política local. En el proyecto LatinoAdapta analizamos las brechas de conocimiento en la relación ciencia y políticas de adaptación en seis países de la región. Uno de los hallazgos del proyecto fue el de las fuertes asimetrías internas que se presentaban en los distintos países en relación con la capacidad de generar información, gestionarla e integrarla en el proceso interno de toma de decisiones. Este aspecto es particularmente relevante para la agenda de adaptación climática.

La agenda de adaptación tiene una base territorial que, muchas veces, es competencia de los Gobiernos subnacionales. Generalmente, este es el nivel de gobierno con menor capacidad para generar esa información, pero también con menor capacidad estatal para gestionarla e integrarla en sus procesos de toma de decisiones. Uno de los desafíos que pone la problemática climática es que, para formular la política pública, se necesitan distintos tipos de conocimientos —generalmente fragmentados— que deben ser integrados en el proceso de toma de decisiones. Es una demanda muy exigente para las estructuras estatales de Gobiernos subnacionales. Allí adquieren un rol importante las organizaciones puente (organizaciones de frontera) que funcionan como mediadoras en un sentido de interpretar y sistematizar información científica y facilitarla a los tomadores de decisión y otros actores.

*¿A qué organizaciones puente o de frontera te refieres? ¿Esas organizaciones puente han servido para una transnacionalización o internacionalización del activismo por el clima?*

El término de instituciones puente o de frontera entre la ciencia y la política viene del mundo de la academia, de la reflexión para tratar de caracterizar a ciertas organizaciones que cumplen ese rol. De acuerdo con la literatura comparada, estas organizaciones tienen tres características diferenciales: 1) son organizaciones que rinden cuentas y su legitimidad depende tanto de los actores del sistema político como del sistema científico; 2) activan mecanismos para involucrar a los actores “de ambos mundos” en el proceso de generación de información, en la investigación e inclusive en la formulación de las agendas; 3) los productos que generan son útiles tanto para los investigadores como para los tomadores de decisiones, por ejemplo, los presupuestos de carbono, son herramientas conceptuales que permiten conversar a los actores del mundo de la política y los actores del mundo científico.

En el proyecto LatinoAdapta identificamos y analizamos algunos casos de organizaciones puente en temas de cambio climáticos a nivel nacional, como por ejemplo la Red de Organismos Científico-Técnicos para la Gestión Integral del Riesgo de Argentina (Red GIRCyT) y el Panel Brasileño sobre Cambio Climático (PBM), que era una suerte de IPCC de Brasil.

Para que haya un organismo puente regional debe existir una comunidad política. En la institucionalidad política regional actual (Unasur, Mercosur, CAN) no encuentro organizaciones que cumplan ese rol de puente; posiblemente esto se deba en parte a que los temas de cambio climático no han ingresado de una manera relevante en la agenda de estos organismos. A nivel internacional, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) claramente cumple esa función.

*¿Cómo se podría caracterizar el rol de la sociedad civil en los avances de las políticas climáticas?*

Quisiera destacar dos elementos en relación con el rol de la sociedad civil en la política climática. En primer lugar, previo al Acuerdo de París existía una suerte de escisión entre las ONG que seguían las negociaciones internacionales y las que se ocupaban de la agenda doméstica ambiental. A partir de 2015 esto cambia. Los procesos de formulación de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) fueron fundamentales porque permitieron vincular la agenda internacional con la política nacional. Los actores de la sociedad civil vinculados a temas y políticas nacionales de relevancia climática (ejemplo, protección de bosques) pasaron a ser interlocutores más relevantes en los procesos de definición de las posiciones nacionales. Esto también implicó que estos actores no gubernamentales pudieran asociar sus temas de preocupación local o nacional con la agenda de cambio climático global, y desde ahí ampliar su estructura de oportunidades para incidir en la política pública, desde lo discursivo hasta el acceso a recursos y a vínculos extranjeros. Esto también trajo como consecuencia una cierta “climatización” de la agenda ambiental en detrimento de los temas ambientales locales, cuestión que se manifiesta con claridad en la climatización del financiamiento de la cooperación internacional.

El otro elemento que quisiera destacar es el surgimiento de un nuevo actor en la política climática: los movimientos de jóvenes, que en algunos países de la región tienen mayor visibilidad y presencia que en otros. El movimiento de jóvenes se ha transformado en un actor importante en el debate público sobre la problemática climática; cuya legitimidad está fuertemente vinculada a que son ellos quienes van a sufrir a largo plazo las consecuencias de las decisiones que se tomen o se dejen de tomar. Este aspecto se contrapone a la política latinoamericana en general, y de Argentina en particular, caracterizada por el cortoplacismo.

**El movimiento de jóvenes se ha transformado en un actor importante en el debate público sobre la problemática climática.**

*Tomando en consideración la pandemia, ¿cómo ha cambiado la receptividad de las élites políticas sobre las agendas climáticas o ha reforzado viejas tendencias?*

Al principio de la pandemia algunos analistas y activistas ambientales y climáticos tenían muchas expectativas de que se suscitaría un cambio de paradigma. Lo que ha ocurrido en el período pospandemia nos demuestra que la prioridad es la generación de empleo y crecimiento económico restando atención, o no se incorpora debidamente, la dimensión de sustentabilidad. Por ello, no veo que la pandemia haya generado ventanas de oportunidad para avanzar en la agenda climática ambiental de manera significativa. En ciertos sectores sociales y de la opinión pública, la pandemia puso en evidencia la relación entre degradación de ambientes naturales y la propagación de este tipo de enfermedades y epidemias, pero no se avanzó más allá de eso. Al contrario, el agravamiento de las condiciones económicas y sociales ha incrementado “la carga”

**No veo que la pandemia haya generado ventanas de oportunidad para avanzar en la agenda climática ambiental de manera significativa.**

sobre aquellos que quieren avanzar con la agenda de sustentabilidad, quienes se encuentran con el requerimiento de justificar sus iniciativas no solo en términos de los beneficios ambientales y climáticos, sino también en términos de beneficios económicos y de generación de empleo.

*En relación con el nivel subnacional, de las ciudades, ¿crees que la dinámica de las políticas públicas es similar o hay alguna particularidad?*

Las ciudades cumplen un rol central en la agenda, tanto en la *politics* como en la *policy* climática. En términos de *politics*, el involucramiento de los Gobiernos subnacionales y de las ciudades funciona en muchos casos como un antídoto cuando la agenda climática está bloqueada a nivel nacional. Estados Unidos nos mostró esto cuando el Gobierno de Bush no ratificó el Protocolo de Kioto, pero a nivel subnacional, en los estados de California, y otras ciudades y municipios, se produjo un avance en términos de política pública sumamente importante. Algo similar ocurre en nuestra región. Por ejemplo, en Brasil, antes de que se aprobara la Ley de cambio climático en 2009, se advirtió mayor efervescencia a nivel subnacional (São Paulo aprobó su ley de cambio climático). También durante la administración de Bolsonaro, cuando a nivel nacional hubo fuertes retrocesos, a nivel subnacional hay ciudades y estados, sobre todo amazónicos, que se han seguido movilizándose hacia la acción climática. En el contexto argentino sucedió algo similar.

En términos de la política pública (*policy*), el aporte central que han hecho las ciudades a la agenda climática latinoamericana es darle mayor relevancia a la adaptación. Los impactos climáticos afectan a las poblaciones en el territorio y son los Gobiernos locales y subnacionales los que están (o deberían estar) en la primera línea de respuesta. Si se toman los primeros planes de acción climática de las tres megaciudades de la región (São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires), estos se enfocan en mitigación. Hay una fuerte atención a la adaptación, esto se

debe en parte a cambios en la agenda internacional, a mayor disponibilidad de fondos internacionales (aunque todavía insuficientes) para adaptación, pero, sobre todo, a la incidencia de las dinámicas políticas locales. Para la política de mitigación de emisiones se precisa vincular los beneficios globales a beneficios locales en términos ambientales o económicos. En cambio, en la política de adaptación, los beneficios locales son más obvios y explícitos, aunque esto no se advertía en un principio.


**Las ciudades cumplen un rol central en la agenda, tanto en la *política* como en la *policy* climática.**

*Las NDC están orientadas a la acción climática en sectores. ¿El diseño de políticas climáticas locales está replicando esta visión fragmentaria?*

Todavía estamos en una instancia de evaluar distintos diseños institucionales para tratar de superar la fragmentación e integrar la política climática, sea a nivel local o nacional. En la región tenemos experiencias interesantes de diversos diseños institucionales; por ejemplo, la reforma de la institucionalidad climática colombiana de 2010, con la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático, bajo la dirección y coordinación del Departamento de Planeación Nacional (DPN). El Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina es otro modelo de diseño institucional que intenta superar la sectorización de la política pública climática y generar un espacio de coordinación. A nivel subnacional, la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal en México, creada en 2010, es otro caso muy interesante de un diseño institucional para la gobernanza climática. Sin embargo, no he leído análisis que evalúen los resultados de esos diseños institucionales después de ciertos años. No creo que haya diseños institucionales que garanticen un resultado u otro, pues este es contextual y varía en función de cómo se articulan las variables del contexto político, pero allí hay una agenda de investigación para profundizar en la región.

*Reflexión final para quienes están iniciando en la investigación sobre estos temas*

La agenda climática y de sustentabilidad tienen enormes potencialidades. En este sentido, quisiera hacer dos reflexiones. En relación con mi área disciplinaria, la ciencia política, en América Latina apenas se están abordando estos temas. A los investigadores de ciencia política ya posicionados les resulta relativamente costoso “ingresar” al campo de la problemática climática (demanda tiempo, comprensión de elementos básicos de la ciencia climática, diversas dimensiones). Los costos para ingresar a estos temas son mayores a los incentivos. Pero es una gran oportunidad para investigadores jóvenes. Hay una agenda amplia de temas —algunos inclusive temas clásicos de la ciencia política— para analizar en relación con la problemática climática, por ejemplo, partidos políticos y cambio climático. Son muy escasos los trabajos en el tema que se producen desde la región.

En segundo lugar, la problemática climática y de sustentabilidad ofrece enormes oportunidades para el desarrollo de la investigación interdisciplinaria. Allí también hay un campo profesional y un espacio para la generación del conocimiento, muy rico y con mucho potencial, pero que también presenta desafíos. Generalmente a nuestras instituciones universitarias y a nuestros sistemas de investigación les resulta difícil integrar, reconocer y recompensar profesionalmente el esfuerzo que requiere e implica el trabajo interdisciplinario. Los investigadores jóvenes que entren por ese camino deben saber que se trata de una apuesta difícil, pero que vale la pena. 

# Crisis climática: de los compromisos a la acción

## *Climate crisis: from commitments to action*

Entrevista a Carola Mejía

Consultora para la Red Latinoamericana por  
Justicia Económica y Social, Perú

Correo electrónico: [caromejia5@hotmail.com](mailto:caromejia5@hotmail.com)

Entrevistada por:

Andrea Carrión

Decana de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [andrea.carrion@iaen.edu.ec](mailto:andrea.carrion@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3817-3815>

Paúl Cisneros

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: [paul.cisneros@iaen.edu.ec](mailto:paul.cisneros@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>



Fotografía: Carola Mejía (2022).

*Carola Mejía*

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 16, vol. 1, enero-junio de 2023, pp. 191-197.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n16.2023.297](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.297)



Economista de la Universidad Católica Boliviana San Pablo en Perú y máster en Desarrollo Económico con especialidad en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente por el Instituto de Estudios Sociales en Holanda. Cuenta con más de quince años de experiencia como asesora y consultora de organizaciones públicas, privadas y de cooperación internacional, como el Banco Mundial, en proyectos técnicos sobre cambio climático, desarrollo urbano sostenible y financiamiento climático. Fue coordinadora de redes regionales, entre las cuales está el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC) y el Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática (OLAC), en el que continúa apoyando y realiza seguimiento ciudadano al cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos por los países de la región en el marco del Acuerdo de París. En la actualidad es consultora para la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) y la Fundación Avina.

En el contexto de la crisis múltiple y la guerra entre Rusia y Ucrania se ha dejado de lado la priorización de la agenda climática tanto nacional como internacional. Si bien, los países avanzaron en la formulación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) estamos tarde, considerando el corto plazo de menos de tres años que plantea la comunidad científica para hacer una rápida transición hacia nuevos modelos de desarrollo. En un contexto pospandemia tampoco se ha aprovechado la oportunidad de acelerar la transición hacia modelos más verdes, sostenibles y justos. La acción por el clima requiere alta voluntad política y el compromiso de diversos sectores. También es importante una mirada latinoamericana que contribuya con propuestas, debates

**Esperábamos más impulso a las políticas climáticas en 2020 pero con la llegada de la pandemia se dejó de priorizar dicha política y se perdió fuerza en la actualización de los compromisos climáticos.**

e insumos técnicos, basados en evidencia científica, pero también, con saberes ancestrales. Estos, y otros temas relacionados con los mecanismos de incidencia, como las campañas, pronunciamientos, redes sociales y trabajo directo con los tomadores de decisión, hacen parte de la siguiente entrevista realizada por las personas coordinadoras de este número de *Estado & comunes* a Carola Mejía.

*¿Qué aspectos de las agendas, estrategias y políticas climáticas han avanzado desde la adopción del Acuerdo de París? ¿Ha existido algún retroceso?*

Desde 2019 en el Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática (OLAC) hemos realizado seguimiento a los compromisos climáticos, a la política climática regional y a la agenda climática internacional. Costa Rica, Colombia o Chile demuestran más avances. México y Brasil han presentado compromisos similares a los anteriores. El resto de países está muy por debajo. Esperábamos más impulso a las políticas climáticas en 2020 pero con la llegada de la pandemia se dejó de priorizar dicha política y se perdió fuerza en la actualización de los compromisos



climáticos. Si bien, hay algunos avances, estos han sido lentos y con el contexto de pandemia se ha ralentizado aún más la implementación de tales medidas.

*¿Cuáles son las prioridades de las políticas climáticas nacionales y hacia dónde se han redirigido dichas políticas en el marco de la pandemia?*

Con la pandemia y la subsecuente crisis económica se priorizó la generación de ingresos a corto plazo a través de las industrias extractivas, orientando la inversión pública a infraestructura gris, hidrocarburos, minería y agroindustria, en desmedro de las NDC. Se ha dejado de lado o no se avanzó en esa transición energética, y no se aprovechó esa oportunidad de acelerar la transición hacia modelos más verdes, más sostenibles y justos. Esta situación se profundiza en el contexto de la guerra entre Rusia y Ucrania, la cual está afectando los precios de la energía. Desde el Norte global se está invirtiendo en combustibles fósiles para subsanar la ausencia del gas de Rusia en Europa.

Los países de la Unión Europea que tenían sus compromisos muy verdes están realizando inversiones y aprobando normativas que “hagan parecer” que las inversiones son “verdes”. La agenda climática está pasando a un segundo momento de pérdida de fortaleza o de debilitación por la guerra y por el cambio de prioridades en los países del Norte global. Además, se está destinando mucho dinero al armamento, lo que pone en riesgo el financiamiento climático internacional. Los países desarrollados se habían comprometido a movilizar \$100 000 millones anuales al 2020 hacia países en desarrollo para mitigación y adaptación. Hasta ahora no lo han cumplido, recién llegaron a \$83,5 mil millones. Tampoco hay mecanismos para cubrir los daños y pérdidas de eventos climáticos extremos, como incendios forestales, pérdida de glaciares, sequías prolongadas, inundaciones, entre otros.

*¿Ha existido algún cambio en el interés, capacidad de movilización y prioridades de la ciudadanía en las políticas climáticas en la última década?*

El último reporte del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) nos dice que tenemos hasta el 2025 para llegar al máximo de emisiones y bajar la curva para cumplir los objetivos del Acuerdo de París y reducir 45 % de emisiones. Es preocupante, y quienes estamos en sociedad civil lo vemos con desesperación. Nos quedan solo tres años para actuar, no son diez como se decía antes. Ha sido bastante frustrante porque en las negociaciones, año tras año, los acuerdos son insuficientes, muy tibios. En 2021, en la Conferencia de las Partes (COP), en Glasgow, por primera vez se incluyó la palabra “combustibles fósiles” en los acuerdos oficiales, cuando sabemos que es el principal factor del cambio climático.

**En 2021, en la Conferencia de las Partes (COP), en Glasgow, por primera vez se incluyó la palabra “combustibles fósiles” en los acuerdos oficiales, cuando sabemos que es el principal factor del cambio climático.**

Muchos movimientos de activistas, de manos de la ciencia, han tomado medidas más radicales. Los jóvenes han tenido un rol fundamental a través del movimiento *Fridays for Future*, ya que exigen justicia intergeneracional y acciones concretas. Eso hace que no sea tan fácil mirar a un lado para los tomadores de decisión, se lo están tomando un poco más en serio —o al menos quisiera creer que es así—. La sociedad civil cumple un rol fundamental movilizándolo, dando información pública y promoviendo la participación social.

*¿Cuáles son las estrategias concretas de activismo por el clima en espacios regionales e internacionales, como la Semana por el Clima o la COP?*

Estos espacios, como la Semana del Clima o la COP, son un poco sesgados, la gente hace lo que puede para participar. En Egipto va a ser mucho más difícil llegar por los costos altos; además, el tema cultural y político va a restringir el derecho a la protesta. En cuanto a acción climática y seguimiento a las NDC, funciona hacer alianzas. Por ejemplo, OLAC trabaja de cerca con GFLAC, CAN-LA, WWF y otras redes. En la COP25 en Madrid se delineó una estrategia para incidir mejor en la actualización de los compromisos climáticos. Con la pandemia se ha redirigido el activismo a redes sociales, a través de campañas, pronunciamientos, tuitazos y otros mecanismos, como la Reactivación Transformadora. Había siete iniciativas de reactivación sostenible o pactos eco-sociales en la región para contribuir con propuestas, debates, e insumos técnicos. Nunca es sencillo, pero los gobernantes están escuchando más a la población, incluso, con movilizaciones.

A nivel regional se viene trabajando en el posicionamiento del Acuerdo de Escazú, en el movimiento de daños y pérdidas, y en financiamiento climático. Se ha fortalecido el tema de justicia climática desde todas las perspectivas —de género, intergeneracional, decolonial—. Desde la campaña Reactivación Transformadora hemos tratado de llegar a los tomadores de decisión, invitándolos a espacios de discusión, enviándoles cartas y propuestas. Por ejemplo, yo formo parte de Compromisos por el Clima Bolivia, que incluye setenta organizaciones de sociedad civil; allí hemos logrado que el Gobierno considere nuestra propuesta para la actualización de la NDC. Ese es un cambio de estrategia: no solamente atacar o criticar sino sentarse a la mesa con los gobernantes y tomadores de decisión, e invitar a parlamentarios para incluir leyes o políticas climáticas en el radar. Es un trabajo de hormiga incansable; todavía no se ha perdido esa esperanza, pese a todas las limitaciones.

*En relación con el monitoreo y evaluación de los compromisos internacionales, ¿qué roles ha tenido la sociedad civil?*

El OLAC<sup>1</sup> se conformó con el objetivo principal de hacer un seguimiento a las NDC. En estos casi tres años, venimos trabajando sin financiamiento, con el impulso voluntario de la gente que lo conforma. Actualmente, estamos por publicar el cuarto

1 Ver: <https://observatoriolac.com/>

reporte que actualiza el informe sobre las NDC en diez países de América Latina desde la mirada de la sociedad civil. En este momento no se puede evaluar la implementación porque no hay mucha información, así que hemos priorizado el proceso de actualización de estos compromisos en términos de participación, aumento de la ambición climática y desafíos en un contexto de pandemia. Para ello se incluyen testimonios y casos de estudio, con un énfasis en la justicia climática, el Acuerdo de Escazú y el programa de acción por el empoderamiento climático (ACE), para generar capacidades, sensibilización, preparación y participación pública. Nos estamos articulando con la iniciativa denominada Independent Global Stocktake para hacer un seguimiento a la implementación y a los reportes que se presentarán en 2023. Queremos establecer una metodología para medir avances desde la perspectiva de sociedad civil, no necesariamente con las métricas que establece la Convención.

**Queremos establecer una metodología para medir avances desde la perspectiva de sociedad civil, no necesariamente con las métricas que establece la Convención.**

*¿En qué medida la climatización de los temas ambientales hace que el activismo siga desconectado de lo que sucede en el resto de la sociedad?*

El activismo ambiental se ha fortalecido por el sentido de urgencia en el discurso climático. Estamos viviendo una crisis de pérdida de biodiversidad, vinculada al cambio climático, que pone en riesgo la vida. Son dos agendas o crisis que están sumamente vinculadas, los temas ambientales son más generales. El tener datos científicos y evidencia que demuestren que tenemos tan poco tiempo para actuar nos da un sentido de urgencia un poco más claro para generar un activismo más efectivo. Sin embargo, vemos con preocupación que se están promoviendo falsas soluciones en el marco de los mercados de carbono y de los instrumentos de mercado. Una responsabilidad desde la sociedad civil organizada es descifrar esas conversaciones técnicas y llevarlas en términos muy sencillos a la población, para que se enteren, sepan, participen y puedan incidir en la toma de decisiones.

*Por favor, ¿puedes profundizar un poco más sobre esas “falsas soluciones”?*

En mi caso tengo una visión de activista climática, pero a la vez de activista por la justicia económica y social. Entre las “falsas soluciones” están los mercados de carbono, que fueron impulsados en el marco del Protocolo de Kioto, pero sin resultados positivos. No garantiza que se reducirán las emisiones. Las tecnologías para la absorción de carbono tampoco son, necesariamente, la gran solución, pues tienen algunos riesgos, son altamente costosas y profundizan las desigualdades. Las soluciones de mercado o las soluciones tecnológicas amplían las brechas, enriquecen a quienes tienen esas tecnologías o acceso a esos mercados, en desmedro de las poblaciones afectadas, generando más brechas económicas y más injusticia climática. También soy crítica de la “carbononeutralidad,” este es

un término establecido en el marco del Acuerdo de París, que permite la compensación entre proyectos, sin impulsar a que se reduzcan las emisiones. Para mí eso no es solución, necesitamos reducir y no necesariamente compensar.

*¿Cuáles han sido las prioridades para el financiamiento climático en la región?*

En la región no hay mucho avance. Colombia, Chile y Ecuador tienen estrategias de financiamiento climático que pueden sentar las bases de las prioridades nacionales para gestionar financiamiento internacional. Brasil y México son los que más reciben, pero otros países no conocen la oferta de financiamiento climático. Hay recursos disponibles a escala global, pero la región aún no se beneficia, solicita o canaliza esos recursos. Los procesos para acceder a financiamiento climático

**Hay recursos disponibles a escala global, pero la región aún no se beneficia, solicita o canaliza esos recursos. Los procesos para acceder a financiamiento climático son difíciles y los países tienen que desarrollar muchas capacidades.**

son difíciles y los países tienen que desarrollar muchas capacidades. El Grupo de Financiamiento Climático (GFLAC) ha desarrollado metodologías y ha tratado de transversalizar el tema climático en el presupuesto para que esté presente en todos los sectores expuestos a los riesgos climáticos o evidenciando oportunidades de mitigación. Pero aún falta el costeo de las NDC: ¿cuánto nos cuestan y de dónde sacamos ese dinero?

Desde la RED Latindadd hemos analizado la calidad y la forma como se canaliza el financiamiento climático. El 71 % del financiamiento climático público llega a nuestros países como préstamos con altos intereses que, en un contexto de pandemia y crisis económica, suma a la insostenibilidad de la deuda. El financiamiento climático no es una reparación de la deuda climática de los países del Norte con los del Sur; en realidad estamos pagando esa deuda climática a través de préstamos.

*¿En qué sectores se está trabajando con mayor ambición o nivel de implementación?*

El sector energético tiene ese enfoque de transitar hacia las energías renovables. En el sector transporte se promueve el transporte eléctrico y el transporte masivo como soluciones. El sector de medioambiente y conservación tiene más claridad respecto a algunas acciones climáticas. En el sector de agricultura y ganadería se está reconociendo que genera mucho del problema y a la vez se reciben muchos impactos, pero el cambio climático tiene que ser transversalizado en todo. En el sector de infraestructura deberíamos considerar los riesgos climáticos para hacer inversiones que sean más resistentes y resilientes. Por ejemplo, si todos los años la ciudad se inunda o el río crece, se necesita un puente resistente a estos efectos.


Para transversalizar el cambio climático es importante tener buenos mecanismos de coordinación intergubernamental, para poder discutir los proyectos

grandes del país, como ocurre en Argentina con el Gabinete de Cambio Climático. Eso permite discutir cómo aportan las inversiones a los compromisos de cambio climático en los diferentes sectores. Además, se requiere una coordinación vertical entre el Gobierno nacional con los Gobiernos subnacionales y locales, incluyendo los mecanismos de articulación con el sector privado, la sociedad civil y la academia. En el marco de la gobernanza climática tenemos que generar mecanismos y desarrollar esos planes y políticas con participación.

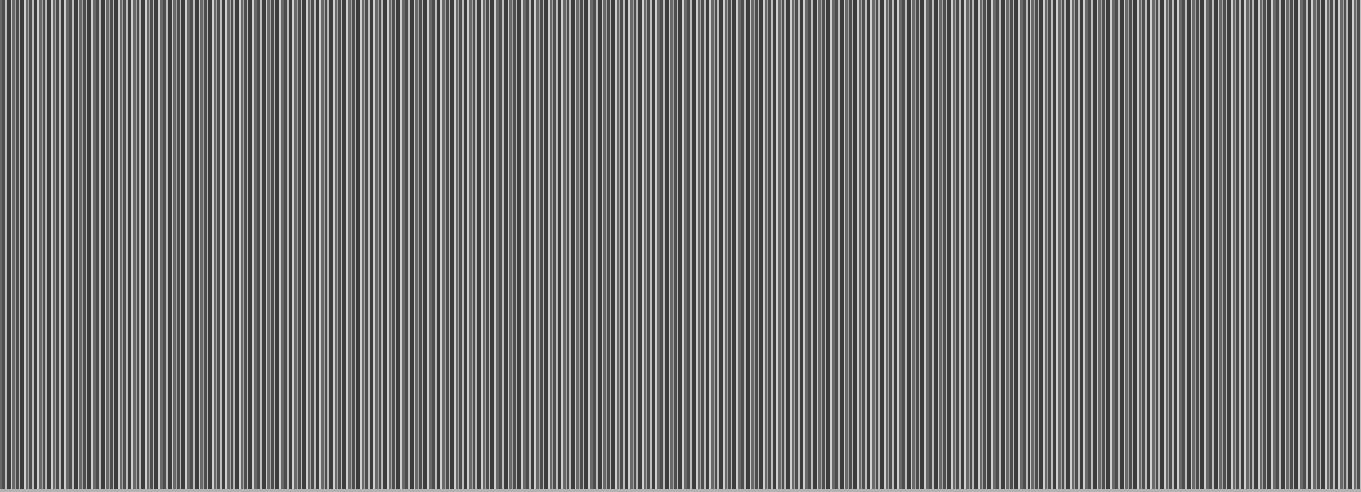
*¿Cómo se vinculan las prioridades regionales en materia de cambio climático con otras prioridades del desarrollo específicas de América Latina?*

La Amazonía es algo que nos caracteriza. Por ejemplo, el Foro Social Panamazónico es una instancia en la que se intercambia sobre las problemáticas de los pueblos indígenas y las comunidades que viven en la Amazonía para promover la conservación y la revalorización de los conocimientos ancestrales; reconociendo la riqueza cultural de los pueblos indígenas que han sido custodios de la naturaleza con prácticas ancestrales que han permitido preservar sin depredar el bosque. También han surgido otras como corrientes de la cosmovisión andina en Ecuador, Bolivia y Colombia, que promueven ciertos patrones alternativos como el vivir bien, el buen vivir o el vivir sabroso. Son nuevos modelos de desarrollo vinculados a la convivencia en armonía con la naturaleza, a la cohesión comunitaria y al vivir sin acumular. Estas ideas se visibilizan en el Pacto Ecosocial desde el Sur, la campaña de Reactivación Transformadora y en el Ecofeminismo con una visión latinoamericana.

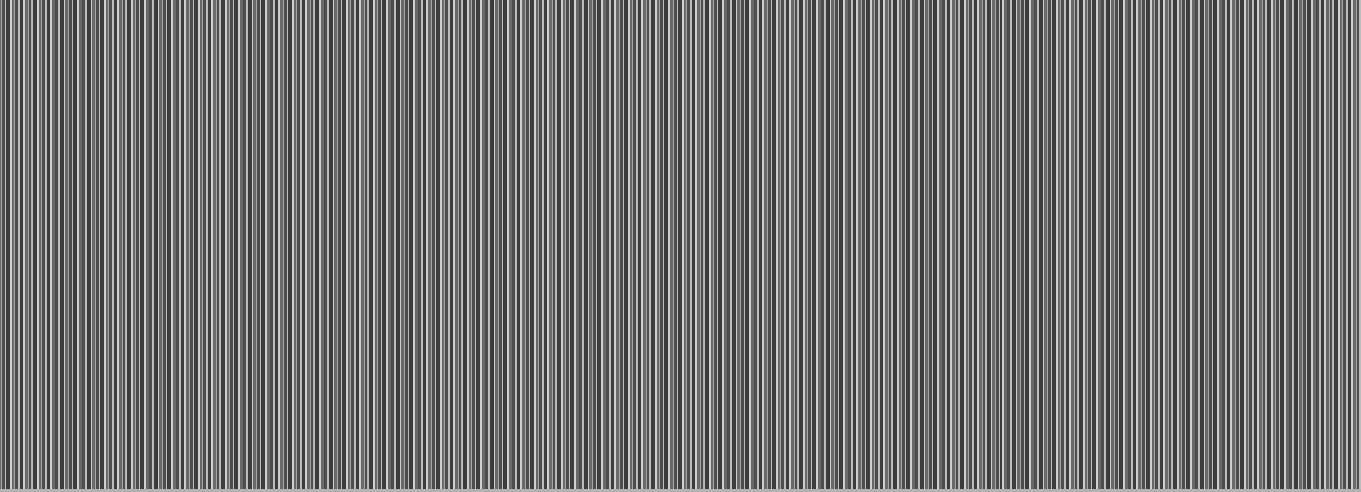
*¿Cuáles son las prioridades para la COP27?*

Previo a la realización de la COP27 en noviembre de 2022 se discutió lo relacionado con el financiamiento climático y se negoció una nueva meta global. También se habló del artículo 6 relativo a los mercados de carbono o los mecanismos para canalizar recursos para combatir el cambio climático. También se discutió sobre la nueva meta de adaptación, porque a diferencia de los temas de mitigación no hay una meta. Se está trabajando en transparencia con miras al Global Stocktake y en la perspectiva de género de manera transversal. Desde la sociedad civil queremos compartir los resultados del análisis de las NDC, cómo va la ambición en la región y cómo avanzar en la implementación. También estamos organizando eventos sobre ACE, el programa de acción de empoderamiento climático. El *Hub* de Justicia Climática también ha tenido mucha fuerza para debatir cómo transitamos hacia economías más justas, cómo hacemos esta transición más justa. 





**Política editorial  
Breve guía de estilo**





# Política editorial

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

## 1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

## 2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la revista ([http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

### 3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

### 4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

## 5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción*: los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas*: la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos*: los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión*: varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título*: el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen*: tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave*: reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

# Breve guía de estilo

## 1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *actor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

## 2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

## 3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

## 4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

## 5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

## 6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## 7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1  
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsiguientes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

## 8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

## 9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista*, volumen(número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

## 10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

## 11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialLSA.pdf>.

## 12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2  
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

### 13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

#### Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

