



Grupo eumed.net / Universidad de Málaga y
Red Académica Iberoamericana Local-Global
Indexada en IN-Recs (95 de 136), en LATINDEX (33 DE 36), reconocida por el DICE, incorporada a la
base de datos bibliográfica ISOC, en RePec, resumida en DIALNET y encuadrada en el Grupo C de la
Clasificación Integrada de Revistas Científicas de España.

Vol 11.Nº32
Junio 2018
www.eumed.net/rev/delos

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO EN ECUADOR: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE IDEAS, POLÍTICAS Y DISCURSO

MSc. Evelyn Calispa Aguilar¹
evelyn.calispa.a@gmail.com
Ecuador

CONTENIDO

Resumen	1
Abstract	2
1. La política pública de cambio climático en Ecuador	3
2. Análisis de “ideas y políticas públicas”	5
3. Análisis crítico del discurso en las políticas públicas de cambio climático	7
4. Implicaciones	10
5. Referencias bibliográficas	12

RESUMEN

Este artículo provee una interpretación analítica de los resultados de investigación sobre las políticas de cambio climático en Ecuador bajo un marco de análisis combinado de “ideas, políticas y políticas públicas” y “Análisis de discurso”. La metodología empleada en este artículo es cualitativa con análisis exhaustivo de información secundaria proveniente de la Constitución Ecuatoriana, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Plan Nacional de Cambio climático y Estrategia Nacional de Cambio climático. Se identifica un cambio de discurso e ideas entre las etapas de formulación y ejecución de este conjunto de políticas. Esta confrontación de ideas en las diferentes etapas de desarrollo de políticas públicas causa ambigüedad en el discurso local. Existe desconexión entre lo que está escrito y lo que se hace en el campo para responder al cambio

¹ Máster en Desarrollo Internacional: Ambiente, cambio climático y desarrollo de la Universidad de Manchester, Inglaterra. Ingeniera en Administración Turística. Docente de educación Superior. Investigadora independiente.

climático. Se argumenta que la ambigüedad puede guiar a la población y a los encargados de las políticas a tomar acciones incorrectas con respecto a las necesidades actuales de adaptación. Por otra parte, se ha identificado que las políticas de cambio climático están siendo influenciadas por actores externos, con propios enfoques ideas y discursos lo cual también genera un problema de desconexión en términos de planificación a nivel interno. Estos resultados sugieren primeramente, fortalecer el discurso local e integrarlo de manera transversal a nivel nacional. Segundo, para mantener las ideas locales claras y firmes durante el proceso de ejecución se propone regular continuamente la participación de organismos internacionales y evaluar la participación del Ecuador en programas en el área de cambio climático basados en la conveniencia de estos programas para cumplir las prioridades nacionales y las necesidades reales a nivel local.

Palabras clave: adaptación - políticas de cambio climático - análisis de políticas - Ecuador

ABSTRACT

This paper provides an analytical interpretation of the findings of the research about climate change public policy in Ecuador under a combined framework of “Ideas, Politics, and Public Policy” and “discourse”. The methodological approach taken in this paper is a qualitative methodology based on in-depth analysis of secondary data. The research data is drawn from four main sources: The Ecuadorian Constitution, The National Plan for Development 2013-2017, National Plan for Climate Change and the National Strategy for Climate Change. Ecuadorian climate change public policy establishes in its formulation stage a clear idea of responding to climate change through a Community-based approach (CbA) to adaptation where people are the priority for actions and mitigation measures are carried out complementarily. By contrast, in the implementation stage, Community-based adaptation actions are being played down. Individual small-scale programs regarding natural resources conservation (mitigation), ideas of Ecosystem-based adaptation (EbA) and resilience led by international institutions are being emphasized. The clash of ideas in the climate change public policy arena is causing ambiguity in the local discourse. There is a disconnection between what is written and what is being done regarding climate change responses. Ambiguity might guide the public and policymakers to take incorrect actions in regard to the actual country adaptation needs. On the other hand, policymaking process is being influenced by external actors, who have their own ideas, interest and discourse. Since sectoral policy must be aligned to the National level policies, external influence also creates an issue of disconnection in this regard. This suggests as a policy option first, reinforcing the local discourse and mainstreaming it at the national level. Second, in order to keep ideas clear and firm during the policy process this propose to appraise participation in international programs based on its suitability to complement the national goals and to meet the local needs.

Keywords: adaptation - climate change policy - policy analysis - Ecuador

1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN ECUADOR

El proceso de análisis de políticas es una tarea compleja. Diversos actores y contextos históricos, el ámbito político, debates políticos, valores, intereses y dinero son elementos comúnmente implicados en la arena de la política. Para entender el proceso de análisis de políticas, los analistas necesitan una forma de simplificar dicha complejidad (Sabatier, 2007). En un escenario tan dinámico, es muy complicado analizar y obtener conclusiones significativas a través de un análisis abierto de políticas. Es necesario entonces establecer un enfoque específico para delimitar el análisis y obtener conclusiones más relevantes. En este contexto de complejidad, los enfoques de análisis racionales como por ejemplo las perspectivas históricas, análisis de actores o evaluación de resultados numéricos podría disminuir la importancia de los procesos más allá de estas asunciones racionales. El modelo racional es un proceso por el cual se toman decisiones sensatas en la elaboración de políticas del sector público. Este modelo se basa en la racionalidad la cual es definida como “un estilo de comportamiento que es apropiado para el logro de las metas establecidas, dentro de los límites establecidos por las condiciones y limitaciones” (Simon, 1976). Bajo este tipo de perspectiva asume que “todo sistema es estable”, “el gobierno es racional y unitario” y “los problemas de políticas públicas no son ambiguos” y “no existen limitaciones de tiempo y costos”. Sin embargo, este conjunto de presunciones conceptuales no son siempre válidas en un contexto real (Morgan et al., 1999). Lo que es más, se conoce que las asunciones de racionalidad son inconvenientes cuando se analizan problemas sociales (Ostrom, 2011). En este artículo conceptualiza la política pública como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2009, p. 156).

En el caso de Ecuador, el análisis de políticas se desarrolla principalmente a través de enfoques racionales. Una cantidad considerable de recursos financieros y humanos son destinados al mantenimiento de instituciones de planificación nacional como la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Su principal objetivo es administrar las políticas públicas dentro del país y garantizar la integración del paradigma del “Buen vivir” en todas las políticas públicas (SENPLADES, 2016). De este modo, los procesos, sistemas, métodos y resultados logrados son permanentemente evaluados por esta organización desde una perspectiva sistemática y metódica basada en el análisis de indicadores numéricos o estadísticos (SENPLADES, 2013). No se puede negar que se ha recolectado importante información cuantitativa sobre niveles de desempeño y cumplimiento de políticas a través de este enfoque racional. Sin embargo, dado que estos indicadores numéricos se han obtenido únicamente en base al análisis de evaluaciones de desempeño interno, éstas podrían no considerar la influencia de factores externos. De acuerdo a los enfoques racionales, las instituciones son entendidas como “restricciones externas”. Los

pensadores racionales asumen y aceptan que las instituciones participantes en los procesos de formulación y ejecución de políticas están ahí para establecer las reglas del juego (Shepsle, 2006). Por lo tanto, el cuestionar la validez de sus ideas sería irracional pues sus reglas se asumen como correctas.

Por otra parte, uno de los problemas más comunes identificados en la administración de políticas públicas en Ecuador (independientemente del sector) es la diferencia marcada entre lo que se está implementando y lo que se ha planeado. Es muy común identificar a esta desconexión entre lo que se planea y lo que se ejecuta como uno de los inconvenientes principales en ministerios, gobiernos autónomos descentralizados y gobiernos locales. La respuesta racional por parte de los encargados de las políticas para solucionar este problema ha sido generalmente un incremento en el control en los sub-procesos para determinar cambios y mejoramientos y de este modo intentar cumplir con lo planificado (UNICEF, 2015). Evidentemente, se asume que los errores se están cometiendo a nivel interno. Dentro de este marco, la influencia de ideas de actores externos es rara vez considerada como una posible causa del problema. Independientemente del sector, la evaluación se dirige al proceso, actores y acciones internas. En el sector ambiental por ejemplo, el hecho de que Ecuador permanece categorizado como altamente vulnerable al cambio climático (Fernandez et al., 2015) a pesar de que el cambio climático ha sido declarado como política de estado desde 2009 (Acuerdo Ministerial N. 095, 2009) generalmente ha sido atribuido a fallas en la gestión interna. La falta de tecnología adecuada, el desconocimiento, escasa capacidad operacional de instituciones locales e incluso la falta de profesionales en el área de cambio climático han sido definidas como las principales “limitaciones” para el cumplimiento de las políticas públicas (UNISDR, 2016). La influencia de comunidades epistémicas como el Banco Mundial o las Naciones Unidas como un factor debilitante de las políticas públicas ambientales nunca se ha considerado como una posible causa. El término “comunidades epistémicas” se refiere a la red de profesionales con experiencia que son reconocidos en un área específica del conocimiento (Haas, 1992). Existe la posibilidad que la causa de las fallas en las políticas yace no solo en los actores locales sino también en participantes externos involucrados en la aplicación de políticas. El enfoque actual por lo tanto presenta una brecha de análisis importante.

Este artículo intenta demostrar que detrás del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas de adaptación al cambio climático yacen dos discursos diferentes mutuamente influyentes. Por una parte, el discurso local (representado en la etapa de formulación) y por otra parte el discurso, principalmente incorporado por actores externos internacionales que influyen en la etapa de ejecución. La coordinación entre el gobierno nacional y las instituciones externas no es un problema cuando se desarrolla bajo un enfoque de complementariedad antes que un enfoque conflictivo. En el caso particular de Ecuador, se argumenta que las ideas externas con respecto a las respuestas al cambio climático están dominando a las ideas locales y esto tiene un impacto negativo en la ejecución de respuestas eficientes. Ambigüedad en el discurso,

malinterpretación del problema del cambio climático y por ende la ineficiencia en abordar las causas principales de la vulnerabilidad son las principales consecuencias.

2. ANÁLISIS DE “IDEAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

El marco de “Ideas, Políticas y políticas públicas” examinado inicialmente por Campbell (2002) es particularmente adecuado como un factor explicativo en este artículo. Durante las últimas tres décadas, este marco ha sido ampliamente utilizado para explorar cómo determinadas ideas han influenciado las políticas. El marco de “Ideas, Políticas y políticas públicas” ha sido utilizado por muchos investigadores en ciencias sociales para analizar políticas públicas (e.g., Brint 1994, Somers 1995, Berezin 1997). Este marco de análisis se basa en la creencia de que las ideas tienen efectos importantes en los procesos de formulación de políticas. Las ideas que influyen en las políticas pueden venir de diferentes fuentes y en diferentes formas. Estas pueden estar representadas como paradigmas (e.g. el rol de la mujer en la sociedad), marcos normativos (e.g. identidad, género, raza) normas culturales (e.g cultura occidental), discursos (e.g discurso ecologista) o enfoques (e.g socialista, capitalista). Entre otras, una de las razones para la existencia de diversas ideas dentro las políticas es justamente la presencia de diversos actores. Cada actor está generalmente vinculado a una idea y a una forma de representar y promover esas ideas. Por ejemplo, las comunidades epistémicas difunden sus ideas a través de sus discursos. De acuerdo a Brint (1994), las comunidades epistémicas en la mayoría de los casos están compuestas por académicos y otros intelectuales quienes argumentan que su experiencia y conocimiento en un campo específico les permite ser escuchados por sobre otros actores. Entre otras, las comunidades internacionales más influyentes incluyen a las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Ambos han tenido históricamente altos niveles de participación e influencia en el desarrollo de muchos países, particularmente países en vías de desarrollo. Ambas instituciones manejan y mantienen discursos, visiones e ideas particulares.

Por otra parte, el análisis de discursos es importante porque el discurso es el proceso interactivo a través del cual se transmiten ideas y es también la manifestación más directa y legible de una idea (Jacobs, 2015). El análisis de discursos para el análisis de políticas ha sido ampliamente utilizado en estudios sociales por lo que no se le puede considerar como un enfoque nuevo. Esta idea ha sido aplicada por científicos sociales por mucho tiempo pero su aplicación se ha limitado generalmente al análisis de textos para describir e interpretar lo que está dicho, dónde, cuándo y cómo se dice (Schmidt, 2008). En este artículo se combina el enfoque de análisis de discurso y actores para identificar adicionalmente a las preguntas anteriores, perspectivas sobre quién dice qué y a quién. Con respecto a la relación entre comunidades epistémicas y discurso, Campbell (2002) argumenta que los discursos propuestos por estas comunidades han sido ciertamente persuasivos en el proceso de formulación de políticas. Se sugiere entonces utilizar

esta combinación de metodologías para identificar cuidadosamente cómo las ideas de una institución en particular han sido integradas y vinculadas dentro las políticas de un país. Ambos marcos analíticos, “Ideas, políticas y políticas” y “Análisis de discurso” son apropiados en este caso de estudio porque proveen un medio para examinar la interacción e influencia de los participantes en las formulación de políticas desde una perspectiva no tradicional. Un marco de análisis combinado permite a los encargados de las políticas ejecutar una evaluación con una perspectiva innovadora antes que desde la perspectiva usual racional. En el campo de políticas de cambio climático, este enfoque combinado ayuda a abordar preguntas como: ¿Cuáles son los discursos específicos e ideas sostenidas por los diferentes actores? ¿Cómo estas ideas y discursos han influido en el proceso de formulación y ejecución de políticas? ¿Cuáles pueden ser las implicaciones de esta influencia?

En Ecuador, la gestión ambiental y climática presenta un escenario complejo. Ecuador es uno de los 17 países mega diversos del mundo (Mittermeier et al., 1997) pero al mismo tiempo su economía depende sustancialmente de actividades extractivas como la explotación petrolera, la minería y la agricultura. El Ministerio del Ambiente (MAE) es la unidad gubernamental responsable de la gestión estratégica de los recursos naturales. Una de las responsabilidades principales del MAE es manejar adecuada y sosteniblemente esta compleja situación de desarrollo. Adicionalmente, a este escenario se añade la influencia de los cambios climáticos. En base al criterio de MAE, en el año 2009, la adaptación y mitigación del cambio climático se declararon políticas de estado (Acuerdo Ministerial No. 095, 2009). Dada la complejidad de la gestión del cambio climático y con el objetivo de “reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica al cambio climático” el MAE creó dos unidades administrativas articuladas para la gestión particular del asuntos relacionados al cambio climático (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016). La Secretaría Nacional de adaptación al cambio climático y la sub secretaria de cambio climático son actualmente los entes gubernamentales responsables de la formulación e implementación de políticas públicas de cambio climático a nivel nacional. Dado que estas unidades administrativas son partes del MAE, sus ideas deben estar alineadas a su misión de asegurar el “Buen Vivir” a través del uso y distribución sostenible de los recursos naturales (Ministerio del Ambiente, 2016). El plan Nacional de Desarrollo o también conocido como Plan Nacional del Buen Vivir es la principal guía para el desarrollo de políticas en Ecuador. Este plan constituye “la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas” (SENPLADES, 2010 p.19). Con respecto al cambio climático, el Plan Nacional de Desarrollo declara como prioridad política la implementación de medidas de adaptación y mitigación para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en los grupos prioritarios (SENPLADES, 2010 p.71). Complementariamente, la Constitución de la República, establece que es responsabilidad del gobierno tomar las medidas multisectoriales necesarias para mitigar el cambio climático y así proteger a la población vulnerable (Constitución de la República de Ecuador, 2016 Art. 414). En el año 2012, la Estrategia Nacional para el Cambio Climático (ENCC) fue publicada. Este documento constituye la principal y

más importante norma que regula las acciones para gestionar el cambio climático a nivel nacional. La visión establecida en este plan para el año 2025 es lograr un país capaz de manejar los impactos producidos por el cambio climático, asegurando el buen vivir y la protección de los derechos de la naturaleza (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2012). Este cuerpo legal fue desarrollado en conjunto entre diversas instituciones del estado. Liderado por el Ministerio del Ambiente, seis otros Ministerios y cuatro secretarías nacionales contribuyeron a su formulación. La ENCC está compuesta por tres planes: el Plan Nacional para la creación de condiciones y mejoramiento, en Plan Nacional de Adaptación y el Plan nacional de Mitigación. Se ha establecido que sus objetivos serán cumplidos progresivamente en el año 2013, 2017 y 2025. La publicación de la ENCC en 2012 constituyó formalmente el final de la etapa de formulación de políticas públicas sobre cambio climático en Ecuador. Ningún otro documento de igual importancia política en el sector de cambio climático ha sido creado desde entonces. A partir del año 2012 empezó la etapa de implementación de esta estrategia nacional.

3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

Hall (1993) sugiere que lo que hace a las ideas poderosas e influyentes es su estabilidad y su capacidad de resistir a ser superpuestas por otras ideas políticas. La estabilidad de las ideas puede ser mejor entendida en virtud del tiempo que permanecen en un discurso o en una política. El término discurso en este artículo se entiende como la expresión formal de un modo de pensar expresado a través del lenguaje escrito o verbal. En el presente caso de estudio, se han obtenido importantes perspectivas sobre la estabilidad de las ideas representadas en las políticas actuales sobre cambio climático a través de un análisis exhaustivo de su contenido. Comparando la narrativa utilizada por el MAE en la etapa de implementación con su discurso en la etapa de ejecución de las políticas de cambio climático, se puede evidenciar un cambio de discurso importante. Luego del análisis de ideas realizado en la sección anterior, en esta sección se analizan los reportes públicos anuales como instrumentos escritos donde se evidencia el avance en la ejecución de las políticas formuladas. El Ministerio del Ambiente, como toda institución pública en Ecuador, debe declarar anualmente sus actividades. Los reportes públicos anuales constituyen entonces una declaración de todas las actividades desarrolladas por las instituciones gubernamentales. En el 2013, el reporte anual de MAE, resaltó como un logro importante la integración del cambio climático dentro las políticas ambientales Nacionales. El discurso también enfatiza los logros en términos de conservación y buenas prácticas ambientales como “logros de la gestión” para ese año (Ministerio del Ambiente, 2014). Para el año 2014, el discurso toma un enfoque diferente al establecido en la etapa de formulación. El cambio climático no se menciona más como un área importante de la gestión ambiental nacional. Los logros resaltados para el año 2014 se resumen en acciones para la conservación, gestión de bosques, gestión de residuos y reciclaje (Ministerio del Ambiente, 2015). Posteriormente, en el año 2015, la conservación, gestión

sostenible de bosques y la reforestación se anuncian como los nuevos “ejes principales” de las políticas públicas ambientales. Cerca de 41 millones de dólares fueron invertidos desde 2011 a 2015 para el mejoramiento de dichos ejes principales de acción. Durante el mismo período se asignaron únicamente 2 millones de dólares para gestión del cambio climático (Ministerio del Ambiente, 2016b). En una examinación más detallada del lenguaje utilizado a lo largo del proceso de formulación de políticas, el discurso dominante representa ideas de aseguramiento de los derechos de la población, la reducción de riesgos para las personas y garantizar el buen vivir de todos los ciudadanos. A pesar de que no se menciona explícitamente, por el claro enfoque en el bienestar de las personas se puede decir que se visualiza un enfoque de “adaptación basado en la Comunidad (CbA)”. Sin embargo, posterior a un análisis de discurso en la etapa de ejecución, las comunidades, y la población vulnerable no fueron mencionadas en los reportes de gestión. Se menciona más a la conservación de la naturaleza y la gestión de recursos.

Teniendo en cuenta el cambio evidente de discursos, preguntas más profundas deben ser analizadas para entender tal cambio. ¿Cómo se puede explicar esa desconexión de discursos entre la formulación y ejecución de una misma política? ¿Por qué el discurso cambió de tal manera que los reportes de implementación son considerablemente diferentes a lo que se propuso en la etapa de formulación? Para entender este tipo de dinámicas entre ideas y políticas, Campbell (2002) sugiere enfatizar el análisis en la influencia que pueden tener las comunidades epistémicas externas en el proceso de formulación y ejecución de políticas como un enfoque. En el caso del Ecuador, se ha identificado un liderazgo marcado de las Naciones Unidas a lo largo del proceso de implementación de políticas de cambio climático como en la ejecución de proyectos relacionados a esta área. La implementación de la ENCC se ha centrado en el cumplimiento de tres proyectos emblemáticos. Primero, el proyecto para adaptación al cambio climático a través de la gestión eficiente del agua (PACC) desarrollado hasta el año 2014. Segundo, el proyecto regional para la adaptación al impacto de la recesión acelerada de glaciares tropicales (PRAA) y finalmente el proyecto de gestión de la Adaptación al Cambio Climático para Disminuir la Vulnerabilidad Social, Económica y Ambiental (GACC). Examinando detalladamente estos proyectos emblemáticos, se pueden identificar importantes datos sobre los actores que patrocinan e implementan estos proyectos que pueden ser utilizados como recurso de análisis para el problema de cambio de discursos antes mencionado.

El PACC fue parcialmente financiado por la GEF «Global Environmental Facilities» del Banco Mundial en conjunto con el Gobierno Ecuatoriano. Este proyecto fue implementado por el programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PACC, 2013). Global Environment Facility (GEF) es una asociación internacional para otorgar financiamiento a proyectos ambientales a nivel internacional. El principal socio implementador de los proyectos de GEF son las Naciones Unidas y el Banco Mundial (Global Environment Facility, 2018). Del mismo modo, PRAA fue un proyecto cofinanciado por el Ministerio del Ambiente, GEF, Banco Mundial y el gobierno Japonés

(Ministerio del Ambiente, 2016c). Finalmente, GACC, el cual fue establecido para reducir la vulnerabilidad social y económica es el único financiado únicamente por el Ministerio del Ambiente (Ministerio del Ambiente, 2016d). Aparte de ello, es importante también considerar que Ecuador mantiene un acuerdo de cooperación entre el Gobierno nacional y las Naciones Unidas vigente hasta el año 2018 (Naciones Unidas, 2016). Varios proyectos se han desarrollado enmarcados dentro de este acuerdo en diferentes áreas del área ambiental. Sin embargo los que han influido de cierta manera en la adaptación al cambio climático son el Marco de Acción de Hyogo y el programa UN-REDD. El primero busca establecer a nivel global un enfoque sistemático para reducir la vulnerabilidad a través de acciones para la reducción de riesgos de desastres (UNISDR, 2018) mientras que el segundo trabaja para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo (Naciones Unidas, 2018). A la par a la ejecución de estos proyectos emblemáticos, el Ministerio del Ambiente ha ejecutado programas de concienciación y conservación de recursos a nivel local a través de la secretaría nacional de adaptación al cambio climático.

Analizando las acciones ejecutadas en la etapa de implementación de políticas, se puede identificar una falta de autonomía en la materialización del discurso local. Las medidas tomadas por el gobierno Ecuatoriano se han enfocado básicamente en cumplir con lo que es “recomendado” o establecido por los actores internacionales. En términos de enfoques para la adaptación al cambio climático, las Naciones Unidas promueven claramente la adaptación basada en ecosistemas (EbA)² y un enfoque de resiliencia³. Se evidencia una inherente tendencia a desarrollar proyectos bajo un enfoque de protección de ecosistemas y resiliencia. Además, investigación desarrollada sobre la vulnerabilidad multidimensional en Ecuador, demuestra que todavía existe falta de programas gubernamentales dedicados a la gestión ambiental y del cambio climático (Fernandez et al., 2015). Está fuera del objetivo de este artículo el discutir la validez de un enfoque u otro. No obstante, si está dentro del alcance de este artículo identificar cómo han influido mutuamente estos enfoques.

Carstensen y Schmidt (2015) presentan el “poder conceptual” o “poder sobre las ideas” como un fenómeno común evidenciado últimamente en las relaciones internacionales. El poder conceptual ocurre cuando actores poderosos ejercen fuerza coercitiva para promover sus ideas sobre las ideas de los actores menos poderosos y de este modo establecer dominio de conocimiento. La participación de comunidades epistémicas en el proceso de formulación y

² **Adaptación basada en Ecosistemas (EbA)** es un enfoque para la formulación de respuestas al cambio climático que implica el uso de la biodiversidad y los ecosistemas para facilitar la adaptación de las personas a los efectos adversos del cambio climático. Este enfoque promueve el desarrollo sostenible mutuo entre personas y naturaleza (IIED, 2018).

³ **Resiliencia:** es un enfoque para adaptación al cambio climático que intenta mejorar la habilidad de un sistema y sus componentes para anticiparse, absorber, acomodarse y recuperarse de los efectos de un evento peligroso a través de la preservación, restauración o mejoramiento de sus estructuras básicas (IPCC, 2012).

ejecución de políticas es una forma de persuadir sobre la validez de sus enfoques (Adler y Haas, 1992). Además, el proceso interactivo del discurso puede también ejercer una influencia causal. Los discursos sirven generalmente no solamente para representar las ideas de los actores sino también como un mecanismo para persuadir a los otros actores sobre la necesidad de una línea de acción particular (Schmidt, 2008). En este caso, la persuasión se entiende como las medidas indirectas entre actores para direccionar el comportamiento mutuamente (Habermas, 1996). Estas observaciones motivan el sentido de conciencia sobre el creciente liderazgo que están obteniendo en los procesos de formulación de políticas públicas. De acuerdo con las premisas anteriores, el examinar el lenguaje utilizado por los actores como un medio de persuasión es una forma significativa de complementar el análisis de discursos. El análisis del lenguaje constituye entonces una herramienta potencial para un entendimiento más profundo de la influencia de los discursos en la toma de decisiones. Por ejemplo, la descripción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2018) establece que “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA actúa como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial”. Examinando el lenguaje utilizado por las Naciones Unidas, sus textos sugieren ampliamente dominio. Se pueden identificar un conjunto de términos sugestivos como “catalizador, promotor, educador y facilitador”.

4. IMPLICACIONES

En conjunto, estos resultados sugieren que la participación significativa de comunidades epistémicas en la implementación de políticas públicas de cambio climático en Ecuador es una causa relevante para cambios en el discurso en el transcurso de la formulación de políticas y del debilitamiento de ideas propias. La independencia de discurso y la conceptualización del cambio climático son importantes por varias razones. De la forma en que se entiende el cambio climático dependen las respuestas que se propongan para abordarlo (O'Brien et al., 2007) (Huq y Burton, 2003). Minimizar la importancia de la vulnerabilidad actual de la población al cambio climático conduce al riesgo de “maladaptación”. Un país puede fracasar en su intento de adaptación a los cambios climáticos al enfocarse únicamente en construir capacidad local para desarrollar cambios sectoriales y tecnológicos antes que abordar las causas fundamentales de la vulnerabilidad. Estas causas fundamentales incluyen ámbitos geopolíticos y económicos (Brooks, 2003). El enfoque centrado en las personas propuesto inicialmente en las políticas ecuatorianas de adaptación está siendo desplazado por ideas internacionales canalizadas a través de la participación y financiamiento de comunidades epistémicas internacionales en la ejecución de políticas públicas. El antagonismo identificado entre el discurso local y el externo ciertamente tiene algunos impactos que pueden incluir los siguientes: Primero, ambigüedad en la conceptualización y entendimiento del cambio climático a nivel local. Algunos impactos negativos del cambio climático son ahora

inevitables. La mitigación como una respuesta al cambio climático es necesaria pero en el contexto de vulnerabilidad del Ecuador, la adaptación es apremiante. La idea integrada a lo largo de la implementación de políticas es exactamente la opuesta. La ambigüedad está conduciendo al desarrollo de acciones individuales e inefectivas basadas en interpretaciones inciertas sobre el cambio climático. El gobierno, instituciones y la comunidad podrían actuar de forma equivocada guiados por las políticas que sugieren “conservación del ecosistema” y “resiliencia” mientras que las necesidades locales tienen que ver con la adaptación de la población. En la condición de alta vulnerabilidad del Ecuador, donde las acciones para adaptarse al cambio climático son urgentes, las políticas deficientes y ambiguas agravan la vulnerabilidad actual antes que disminuirla. El hecho de perpetuar la idea que reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es una respuesta eficiente para indirectamente disminuir la vulnerabilidad al cambio climático confunde al público y a los encargados de las políticas (Schultz y Janković, 2014). Las políticas ecuatorianas sobre cambio climático deberían evitar el intentar imponer “recetas” externas y buenas prácticas que han sido exitosos en otros contextos. La seguridad humana de la población está en juego, por lo tanto es esencial que los encargados de las políticas integren y fortalezcan enfoques de respuesta al cambio climático centrados en las personas, su vulnerabilidad real, sus capacidades y su necesidades.

Por otra parte, Ecuador ha establecido su propio paradigma de desarrollo (Buen Vivir), en el que se prioriza el bienestar humano por sobre cualquier otro capital, al cual todas sus políticas deben estar alineadas. Como se analizó las políticas de cambio climático está alineada a su cumplimiento en la etapa de formulación. Sin embargo, las acciones ejecutadas en la implementación de estas políticas no están enteramente alineadas a este concepto. Desconexión entre las políticas sectoriales implícitamente debilitan todo el sistema de desarrollo. Los resultados del análisis, expuestos en este artículo pueden ser utilizados como un indicador para replicar y extender este tipo de análisis en otras políticas a nivel nacional. El enfoque de “ideas y discurso” es una forma efectiva de identificar dimensiones más profundas y complejas del análisis de políticas. En el contexto de Ecuador, este enfoque es conveniente para complementar los resultados obtenidos de las evaluaciones a las políticas generalmente ejecutados desde un enfoque racional. De este modo, se puede encontrar una respuesta holística al problema actual de “lo planeado vs lo ejecutado”. Las sugerencias aquí establecidas no promueven el bloqueo del trabajo conjunto entre el gobierno e instituciones internacionales en el área del cambio climático. En realidad, varios beneficios mutuos se pueden generar de esta clase de alianzas. Más bien se propone que los acuerdos, tratados, proyectos, o programas relacionados con las políticas de adaptación al cambio climático deberían ser evaluados previamente en consonancia con los intereses y necesidades locales.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, E. y Haas, P. (1992). Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, 46(01), p.367.
- Brooks, N., (2003). *Vulnerability, Risk and Adaptation: A Conceptual Framework*, Working Paper 38, Tyndall Centre for Climate Change Research, Norwich, UK.
- Berezin, M. (1997). Politics and Culture: A Less Fissured Terrain. *Annu. Rev. Sociol.*, 23(1), pp.361-383.
- Brint, S. (1994). *In an age of experts*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Campbell, J. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annu. Rev. Sociol.*, 28(1), pp.21-38.
- Carstensen, M. and Schmidt, V. (2015). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), pp.318-337.
- Cejudo, M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Constitución de la República de Ecuador, (2018). Art. 414.
- Fernández, M., Bucaram, S. y Renteria, W. (2015). Assessing local vulnerability to climate change in Ecuador. *SpringerPlus*, 4(1).
- Global Environment Facility (GEF), (2018). What is the GEF. [online] Disponible en: <https://www.thegef.org/gef/whatisgef> [Consultado en: 15/03/2018].
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(01), p.1.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), p.275.
- Herbert, S. (1976). *Administrative Behavior* (3ra ed.). New York: The Free Press. ISBN 0-684-83582-7.
- Huq, S. y Burton, I. (2003). *Funding adaptation to climate change: what, who and how to fund*. Sustainable Development Opinion IIED.
- International Institute for Environment and Development IIED. (2018). Ecosystem-based approaches to climate change adaptation. [online] Disponible en: <http://www.iied.org/ecosystem-based-approaches-climate-change-adaptation> [Consultado en: 12/03/2018].
- Jacobs, M. (2015). Process Tracing the Effects of Ideas. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 41–73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2012). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Quito.

- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2014). Ministra del Ambiente rindió cuentas sobre la gestión ambiental 2013 Ministerio del Ambiente Ecuador Ministerio del Ambiente Ecuador. [video] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=VJex8Akl2xU> [Consultado en: 10/03/2018].
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2015). Rendición de cuentas - Ministerio del Ambiente - 2014. [video] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=t6d21bA6A8g> [Consultado en: 10/03/2018].
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2016). 2015: Grandes hitos ambientales | Ministerio del Ambiente. [online] Ambiente.gob.ec. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/2015-grandes-hitos-ambientales/> [Consultado en: 25/02/2018].
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2016b). Organigrama del Ministerio del Ambiente | Ministerio del Ambiente. [online] Ambiente.gob.ec. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/organigrama-del-ministerio-del-ambiente/> [Consultado en: 15/03/2018].
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2016c). Proyecto PRAA | Ministerio del Ambiente. [online] Ambiente.gob.ec. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/proyecto-praa/> [Consultado en: 14/03/2018].
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, (2016d). Proyecto GACC | Ministerio del Ambiente. [online] Ambiente.gob.ec. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/proyecto-gacc/> [Consultado en: 22/02/2018].
- Mittermeier, R., Goettsch Mittermeier, C. y Robles Gil, P. (1997). Megadiversity. [Mexico, D.F.]: CEMEX.
- Morgan, M. G., Kandlikar, M., Risbey, J., y Dowlatabadi, H. (1999). Why conventional tools for policy analysis are often inadequate for problems of global change. *Climatic Change*, 41(3-4), 271-281.
- Naciones Unidas, (2016). Marco de Cooperación | Naciones Unidas en Ecuador. [online] Disponible en: http://www.un.org.ec/?page_id=7059 [Consultado en: 15/03/2018].
- O'Brien, K., Eriksen, S., Nygaard, L. y Schjolden, A. (2007). Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, 7(1), pp.73-88.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), pp.7-27.
- PNUMA (2018). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. [online] Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/> [Consultado en: 16/03/2018].
- Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una efectiva gobernabilidad del Agua PACC, (2013). [online] Pacc-ecuador.org. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/proyecto-pacc/> [Consultado en: 14/03/2018].
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, pp.3-17.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2013). Ecuador busca convertirse en un referente en la evaluación de políticas públicas. [online] Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-busca-convertirse-en-un-referente-en-la-evaluacion-de-politicas-publicas/> [Consultado en: 21/02/2018].
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2016). Valores / Misión / Visión. [online] Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/> [Consultado en: 21/02/2018].
- SENPLADES, (2010). Plan Nacional de Desarrollo. p.17.
- SENPLADES, (2010). Plan Nacional de Desarrollo. p.71.
- Somers, M. (1995). What's Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation. *Sociological Theory*, 13(2), p.113.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), pp.303-326.
- Schultz, D. y Janković, V. (2014). Climate Change and Resilience to Weather Events. *Wea. Climate Soc.*, 6(2), pp.157-159.
- UNEP, (2016). About UNEP. [online] Disponible en: <http://www.unep.org/About/> [Consultado en: 15/02/2018].
- UNICEF, (2015). UNICEF y SENPLADES apuntalan la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Ecuador. [online] Disponible en: http://www.unicef.org/ecuador/034_Comunicado_Seminario_Evaluacion_final.pdf [Consultado en: 11/03/2018].
- UNISDR,(2018). UNISDR. [online] Disponible en: <https://www.unisdr.org/partners/countries/ecu> [Consultado en : 16/03/2018].
- UN-REDD. (2018). UN-REDD Programme. [online] Disponible en: <http://www.un-redd.org/how-we-work> [Consultado en : 16/03/2018].
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20.