

Andrea Carrión  
Coordinadora-editora

# Cambio climático, desarrollo territorial y gobiernos locales: lecciones de la crisis sanitaria

*Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 12*



2021

Cambio climático, desarrollo territorial y gobiernos locales : lecciones de la crisis sanitaria / editado por Andrea Carrión. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador. 2021  
xiv, 171 páginas : figuras, fotografías, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 12)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097514

CAMBIO CLIMÁTICO ; GESTIÓN LOCAL ; DESARROLLO TERRITORIAL ; GOBERNANZA ; RESILIENCIA ; GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS ; ECONOMÍA CIRCULAR ; DESARROLLO SOSTENIBLE ; CRISIS SANITARIA ; COVID-19 ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECUADOR ; CHILE. I. CARRIÓN, ANDREA, EDITORA.

320.12 - CDD

Primera edición: 2021

© **Consortio de Gobiernos Autónomos  
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

Quito-Ecuador

**Ediciones Abya Yala**

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto:abyayalaeditorial@gmail.com)

Quito-Ecuador

**Incidencia Pública Ecuador**

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: [incidenciapublica.ecuador@gmail.com](mailto:incidenciapublica.ecuador@gmail.com)

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Andrea Carrión

Corrección: Emilio Jurado Naón

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-751-4

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

---

### *Serie Territorios en Debate*

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

# Índice

|  |      |
|--|------|
| <b>Glosario</b> . . . . .  | VII  |
| <b>Presentación</b> . . . . .  | XI   |
| <i>Pablo Jurado Moreno</i>   |      |
| <b>Prólogo</b> . . . . .   | XIII |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i>   |      |
| <b>Cambio climático y crisis sanitaria: lecciones de emergencias complejas para la resiliencia transformacional</b> . . . . .  | 1    |
| <i>Andrea Carrión, Diana Calero</i>  |      |
| <b>La gestión territorial del cambio climático como una oportunidad de repensar el desarrollo: una aproximación desde el proceso de construcción de las Estrategias Provinciales de Cambio Climático</b> . . . . . | 15   |
| <i>Jessica López</i>   |      |
| <b>El cambio climático en la provincia de Santa Elena: amenazas y respuestas</b> . . . . .   | 37   |
| <i>Luis Wilson Lechón, Rafael Chiado Caponet, Robinson Israel Rojas</i>  |      |
| <b>Gobernanza de una red de municipios ante el cambio climático: aprendizajes y desafíos en el nuevo contexto socioambiental chileno</b> . . . . .   | 59   |
| <i>Cristian Gutiérrez Pangui</i>   |      |
| <b>Gobiernos autónomos descentralizados y la academia: buenas prácticas de colaboración para la resiliencia climática y la COVID-19</b> . . . . .  | 81   |
| <i>Mercy J. Borbor-Córdova, María del Pilar Cornejo-Rodríguez, Gina Andrade, Emilio Ochoa</i>  |      |

|   |     |
|---|-----|
| <b>La gestión del cambio climático en la industria del cemento:</b> |     |
| <b>Holcim Ecuador y su compromiso</b> . . . . .                     | 111 |
| <i>Luis González Cruz</i>   |     |
| <b>Participación multisectorial en la territorialización</b>        |     |
| <b>de Agendas Globales</b> . . . . .                                | 143 |
| <i>Mireya Villacís, Gabriela Villamarín, Daniel Proaño,</i>         |     |
| <i>Adriana Espinoza, Verónica Narváez</i>                           |     |
| <b>Autores y autoras</b> . . . . .                                  | 165 |

# Glosario

---

- ADUS: Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible.
- AFD: Agencia Francesa de Desarrollo.
- AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones (Chile).
- AGCID: Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- APROCC: Acción Provincial frente al Cambio Climático.
- BP-RRD: Buenas Prácticas para la Reducción de Riesgos de Desastres.
- CAC: Consejo Académico Asesor o Consultivo.
- CAP: Comités de Acción Participativa.
- CBA: Ciclo Básico Acelerado.
- CDKN: Alianza Clima y Desarrollo, por sus siglas en inglés.
- CDP: Proyecto de Divulgación de Carbono, por sus siglas en inglés.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEDEUS-UC: Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de la Universidad Católica de Chile.
- CECCCCO: Consorcio para Enfrentar el Cambio Climático en la Cordillera Costera
- CENAIM: Centro Nacional de Acuicultura e Investigaciones Marinas.
- CGRC: Comités de Gestión de Riesgo en las Comunas.
- CIDOB: Barcelona Centre for International Affairs.
- CIP- DRR: Centro Internacional del Pacífico para la Reducción de Riesgos de Desastres.
- CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- CNC: Consejo Nacional de Competencias.
- CONGOPE: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador
- CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente (Chile)
- COP: Conferencias de los Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- COE: Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal.

- CRC-URI: Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island.
- DPCC: Diagnósticos Provinciales de Cambio Climático.
- Ecocostas: Centro Regional para el Manejo de Ecosistemas Costeros.
- EMAC-EP: Empresa de Aseo de Cuenca.
- ENCC: Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- ENV: Examen Nacional Voluntario.
- EPCC: Estrategias Provinciales de Cambio Climático.
- ERNC: Energías Renovables No Convencionales.
- ESPOL: Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- ETS: Sistema de Permisos de Emisión Transables, por sus siglas en inglés.
- FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FFLA: Fundación Futuro Latinoamericano.
- FHE: Fundación Holcim Ecuador.
- FIMCM: Facultad de Ingeniería Marítima y Ciencias del Mar (ESPOL).
- FIIAPP: Cooperación Española de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- GADP: Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.
- GBP: Guías de Buenas Prácticas.
- GCF: Fondo Verde del Clima, por sus siglas en inglés.
- GEF: Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por su siglas en inglés.
- GEI: Gases de efecto invernadero.
- GESAMP: Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Protección Ambiental Marina, por sus siglas en inglés.
- GIZ: Cooperación Técnica Alemana, por sus siglas en alemán.
- INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.
- IEE: Instituto Espacial Ecuatoriano
- IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, por sus siglas en inglés.
- MAAE: Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador.
- MAE: Ministerio del Ambiente.

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería de Ecuador.  
MCI: Manejo Costero Integrado.  
MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.  
MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico  
MMA: Ministerio del Medio Ambiente de Chile.  
NDC: Contribución Determinada Nacional, por sus siglas en inglés.  
MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio.  
MSP: Ministerio de Salud Pública.  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.  
ODI: Overseas Development Institute.  
OMS: Organización Mundial de la Salud.  
ONG: Organización No Gubernamental.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OPS: Organización Panamericana de la Salud.  
PANCC: Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (Chile)  
PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
PIB: Producto Interno Bruto.  
PMR: Partnership for Market Readiness.  
PMRC: Programa de Manejo de Recursos Costeros.  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
POEMC: Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero.  
PUGS: Planes de Uso y Gestión del Suelo  
RT-PCR: Reacción en cadena de la polimerasa con transcriptasa inversa, por sus siglas en inglés.  
RCP: Trayectorias de Concentración Representativas, por sus siglas en inglés.  
RECC: Red Ecuatoriana de Cambio Climático.  
RedMuniCC: Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático.  
RESCLIMA: Respuestas educativas y sociales al cambio climático  
RRD: Reducción del Riesgo de Desastres.

- SCAC: Sociedad Civil por la Acción Climática (Chile).
- SENESCYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SEPS: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
- SIG: Sistemas de Información Geográfica.
- SAT: Sistemas de alerta temprana.
- SATI: Sistema de Alerta Temprana para Inundaciones.
- SBTi: Science-Based Targets.
- SIGTIERRAS: Proyecto Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica.
- SNGRE: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- TGR: Tesorería General de la República (Chile).
- UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, por sus siglas en inglés.
- UNDRR: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- UNEP: Programa Ambiental de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés.
- UNGC: Pacto Global de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés.
- UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales
- USCUSS: Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura.
- WRI: Instituto de Recursos Mundiales, por sus siglas en inglés.
- WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza, por sus siglas en inglés.



# Prólogo

---

Francisco Enríquez Bermeo\*

Las políticas públicas tendientes a responder al COVID-19 han atacado las consecuencias y no las causas. Se han enfocado primordialmente en los problemas de salud, morbilidad y mortalidad derivadas de la emergencia sanitaria. Los gobiernos han inyectado recursos fiscales para sostener actividades estratégicas que eviten o al menos minimicen la caída del crecimiento y la recesión de la economía. Las políticas económicas se han enfocado también en atender con créditos blandos y subsidios a la micro y pequeña empresa, que son generadoras de actividades laborales precarias e ingresos limitados a las familias pobres.

Sin embargo, para muchos las causas de la pandemia están directamente relacionadas con el cambio climático y el calentamiento global provocado en mucho por un modelo de “desarrollo” que prioriza el crecimiento económico basado en la acumulación del capital y la emisión desmedida de dióxido de carbono. En esa medida, se ha creado una sociedad de consumo cuyo fin es obtener una tasa de ganancia ilimitada, sobre la base de una creciente explotación de la fuerza de trabajo y de una reprimarización de las economías de los países de bajo desarrollo, convertidos en los principales abastecedores de materiales prima. Actividades como el extractivismo minero, petrolero y el mono cultivo de grandes extensiones de tierra son el resultado de ese modelo, que además genera una inmensurable cantidad de desechos que contaminan la faz del planeta e incrementan las enfermedades zoonóticas.

Ese fenómeno ha provocado un daño en el ambiente y un desequilibrio en el ecosistema que ha puesto en riesgo la vida de los seres humanos y otras especies vivas de la naturaleza. A pesar de que existen acuerdos inter-

---

\* Coordinador de la colección *Economía y Territorio* del CONGOPE

nacionales que limitan esas actividades que provocan daños irreversibles, como el Protocolo de Kioto de 1990, la Cumbre de Copenhague de 2009 o el Acuerdo de París de 2015, aún se requieren de esfuerzos multi-escalares y trans-sectoriales para cumplir con los compromisos adquiridos a nivel global. La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 debe servir para replantear los modelos de desarrollo y avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva, con políticas que promuevan la resiliencia transformacional.

El fenómeno de la pandemia del COVID-19 ha introducido cambios radicales no solo en el comportamiento de las personas y la vida social, sino también en la economía y la producción. La CEPAL ha señalado que América Latina sufre la mayor contracción económica de su historia, que se expresa en una reducción mayor al 6% del PIB y que en algunos países supera al 10%. El COVID-19 ha ralentizado a buena parte del aparato productivo, ocasionando enormes pérdidas que impactan en mayor medida en los más vulnerables, quienes se han incrementado en al menos 30 millones de nuevos pobres, de los que 11 millones son extremadamente pobres (CEPAL, 2021).

El presente libro, cuya coordinación y edición estuvo a cargo de Andrea Carrión, busca generar un debate conceptual sobre el fenómeno del cambio climático, sus principales efectos, principalmente a partir del COVID-19 y unas líneas de acción que tienda a mitigar en el corto, mediano y largo plazo sus consecuencias y las que se están ya implementando con énfasis, todo ello con un énfasis en el rol de los gobiernos locales en el desarrollo territorial.

Durante estos últimos años el CONGOPE ha publicado algunas colecciones de libros relacionados con las competencias de los gobiernos provinciales, en los que se abordan temas de desarrollo territorial y regional, el papel del nivel intermedio de gobierno e incluso temas de política fiscal, económica y monetaria. Para ello ha recurrido a la academia, a gestores de política pública local, territorial, sectorial y nacional y a la cooperación internacional, con quienes en diversos foros, conversatorios y seminarios, en revistas, folletos, libros, ha expuesto sus experiencias, investigaciones y reflexiones sobre los temas anotados, mucho de lo cual está recogido en la publicación de trece volúmenes de las colecciones *Territorios en Debate* y *Economía y Territorio*, de propiedad del CONGOPE.

La publicación de este libro y de tres volúmenes adicionales en esta ocasión, fueron posible gracias a la voluntad de las autoridades del CONGOPE, Pablo Jurado Moreno, Presidente y Prefecto provincial de Imbabura, y a Edwin Miño, Director Ejecutivo, quienes en su trayectoria profesional, han dado innumerables muestras de compromiso por construir una política pública territorial, fruto de la experiencia, la investigación y el debate entre diversos actores.