

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Agendas locales para enfrentar el cambio climático: Análisis comparado de la Municipalidad de Concepción y la Municipalidad de Caleta Tortel en Chile

Local agendas for tackling climate change: Comparative analysis of the Municipalities of Concepción and Caleta Tortel in Chile

Valentina Cariaga 

valentina.cariaga@ug.uchile.cl

Universidad de Chile, Santiago, Chile

RESUMEN La Red de Municipios ante el Cambio climático, ha resultado ser un espacio en donde los municipios pueden buscar apoyo y orientación, para trabajar las áreas de mitigación y adaptación de su localidad. En este marco, la propuesta de una agenda de cambio climático, compuesta por nueve áreas temáticas, ha sido de principal interés considerando que no todos los municipios trabajan la agenda en su totalidad. Frente a esto, se ha encontrado que solo dos municipios trabajan las nueve áreas temáticas, siendo el Municipio de Concepción y el Municipio de Caleta Tortel. La investigación obtiene como hallazgo, que el factor político y el factor técnico, resultan ser el punto en común de ambos municipios, y que dichos factores pueden influir en la cantidad de áreas temáticas adoptadas, para ser trabajada por los municipios.

PALABRAS CLAVE Municipios; cambio climático; gobiernos locales; gobernanza ambiental.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

ABSTRACT The Network of Municipalities in the face of Climate Change has turned out to be a space where municipalities can seek support and guidance, to work on mitigation and adaptation areas of their locality. In this sense, the proposal of a climate change program composed of nine thematic areas has been of primary concern, considering that not all municipalities work the program in its entirety. Against this, only two municipalities are prominent for developing the nine thematic areas: the Municipality of Concepción and the Municipality of Caleta Tortel. The research results in the fact that the political and the technical factors turn out to be the common point of both municipalities and that these can influence the number of thematic areas reached.

KEYWORDS Municipalities; climate change; local governments; environmental governance.

Introducción

El cambio climático es una de las principales amenazas para el ecosistema y el ser humano. La crisis climática ha generado fenómenos meteorológicos violentos, tales como sequías, incendios, lluvias torrenciales, intensas olas de calor y derretimientos de glaciares -entre otros tantos efectos-, teniendo un impacto en derretimientos de glaciares, bosques nativos, pérdida de biodiversidad, así como transformaciones en los modos de vida de poblaciones¹. Dada la magnitud de la crisis, se han establecido estrategias institucionales en los diferentes niveles de la acción pública: A nivel internacional con la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático en el año 1992²; En Chile, a nivel nacional se puede mencionar el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022³ y el proyecto de ley Marco de Cambio Climático⁴.

Ha sido señalado, por distintos autores, que esta problemática requiere de conformar relaciones y alianzas del Estado con otros actores, siendo esto un marco de gobernanza⁵ ⁶. En esta línea, se ha indicado que no se ha logrado explorar el rol que juegan los gobiernos locales, aun cuando poseen un papel clave en el desarrollo social y económico, puesto que interactúan con las políticas públicas ambientales⁷.

1. GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2021).

2. NACIONES UNIDAS (1992).

3. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2017).

4. Obtenido de <https://leycambioclimatico.cl/leyccchile/>.

5. UNICEF (2020).

6. MORAGA y ARAYA (2016) p. 8.

7. CARRASCO-HIDALGO (2019) p. 11.

Otro aspecto no menor es la conformación de la institucionalidad ambiental chilena, la cual ha estado marcada por las tensiones entre el cuidado ambiental y el crecimiento económico⁸. Incluso algunos autores clasifican el Ministerio de Ambiente como un ministerio económico⁹, dando cuenta de sus limitaciones y tensiones para hacer frente a problemáticas tan relevantes y urgentes como la crisis climática.

Buena parte de estos problemas se reflejan a nivel local, donde las iniciativas ambientales desarrolladas por los gobiernos locales, de manera coordinada, han sido escasas y no han logrado escalar hasta un marco de impacto nacional. Un ejemplo de ello es la declaración de emergencia climática que han realizado los municipios chilenos, en que hasta la fecha solo 17 municipios la han realizado. Sin embargo, dicha declaración no implica más que un llamado de atención debido a que los municipios no cuentan con herramientas legales para dictaminar medidas climáticas¹⁰. Así también se ha visto una situación de desarticulación entre la realidad local y las acciones elaboradas por el Estado¹¹, donde los gobiernos locales han tomado un rol activo en impulsar acciones de adaptación y mitigación. Se ha detectado la existencia de brechas y desafíos para la implementación de acciones a escala local, como recursos o atribuciones limitadas en materia de adaptación y mitigación del cambio climático; las insuficiencias del personal municipal en materia de capacitación y dedicación; la dependencia del interés y liderazgo que posean las autoridades locales y la falta de incorporación de la dimensión climática para los instrumentos de planificación Comunal¹².

Una de las principales acciones que se han generado, desde el Ministerio de Medio Ambiente para la implementación a escala local, corresponde al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM). Aunque esta se orienta a acciones más generales del cuidado ambiental, como reciclaje, ahorro energético, capacitación a funcionarios, y participación ciudadana, más que a acciones definidas exclusivamente para enfrentar al cambio climático, como aquellas relacionadas con la infraestructura crítica y la gestión de desastre naturales por mencionar algunos.

En ese sentido, la única iniciativa institucional elaborada por parte de las administraciones locales dedicada a enfrentar específicamente el cambio climático corresponde a la iniciativa de la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático (RedmuniCC), la cual es conformada por municipios y organizaciones de la sociedad civil. Es así, que resulta de interés centrarse en la labor que se ha realizado a nivel local

8. CARRASCO y MAILLET (2019) pp. 68-69.

9. DÁVILA *et al.* (2013) p. 71.

10. COSTA (2021).

11. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2016) p. 16.

12. PNUD (2021).

con la Redmunicc, en la cual los 59 municipios perteneciente a la red¹³, trabajan en la adaptación y mitigación del cambio climático a nivel comunal. Entre las herramientas que se desarrollan, por parte de los municipios pertenecientes a la red, se destaca la agenda de municipios ante el cambio climático¹⁴.

La agenda de municipios ante el cambio climático es una agenda orientadora del quehacer municipal, promoviendo la integración del cambio climático en la gestión y planificación de sus territorios, en donde los municipios trabajan nueve grandes áreas temáticas (Agua, Energía, Ecosistemas, Salud, Transporte y Movilidad, Gestión de Residuos, Infraestructura Crítica, Gestión del Riesgo de Desastres, Cultura e Identidad) en las líneas de mitigación y adaptación ante el cambio climático.

De los 59 municipios que son pertenecientes a la iniciativa, solo Concepción y Caleta Tortel trabajan la totalidad de la agenda de municipios ante el cambio climático. Esto genera la interrogante sobre las causas del cumplimiento desigual entre las 59 comunas donde solo 2 han logrado implementar la agenda de manera exitosa. Es así como se formula la siguiente pregunta ¿Cuáles son los factores que explican la adopción total de la Agenda para Los Municipios ante el Cambio climático, por parte de los gobiernos locales de Concepción y Tortel?

El objetivo de esta investigación es generar una primera aproximación de factores que expliquen la adopción total de la agenda de municipios ante el cambio climático, por parte de los únicos municipios que han adoptado la totalidad de la agenda, siendo Caleta Tortel y Concepción.

Las respuestas tentativas a esta pregunta son tres: la primera es referida al factor político del alcalde, entendido como su liderazgo, capacidad de poner en agenda y la toma de decisiones, lo que impulsa a que la agenda sea adoptada en su totalidad; la segunda es referida a las competencias técnicas de los funcionarios, entendido como el conocimiento, especialización y experiencia en el área, para implementar la totalidad de la agenda; la tercera corresponde a la condición financiera de los municipios, centrada en que los aspectos económicos influyen en las decisiones y capacidades para implementar la totalidad de la agenda. Para estos planteamientos, resulta necesario mirar las discusiones teóricas existentes actualmente, las cuales se centran en el cambio climático, gobernanza ambiental, gobiernos locales, liderazgo político local e innovación en municipios.

A nivel metodológico, se realiza un estudio de carácter cualitativo, ocupándose el método de un estudio comparado entre las municipalidades de Concepción y Caleta Tortel. Las herramientas de recolección de información fueron la revisión de prensa,

13. Consultado el 29 de septiembre de 2021 en <https://www.redmunicc.cl/>.

14. Aparte de la agenda de municipios ante el cambio climático, se trabaja con el perfil climático y los planes locales de cambio climático.

revisión de fuentes bibliográficas y realización de entrevistas semiestructuradas. Los resultados de la investigación arrojaron que los aspectos de liderazgo político del alcalde, seguido por la motivación y capacidades del funcionario a cargo de llevar a la iniciativa, inciden en la adopción de la agenda del municipio ante el cambio climático.

2. Marco teórico

Para comprender la relación entre los gobiernos locales y la adopción de la agenda para municipios ante el cambio climático, se procederá a plantar los aportes de las discusiones sobre los siguientes temas: cambio climático, gobernanza ambiental, gobiernos locales, capacidad institucional, liderazgo político local e innovación en municipios.

Cambio climático, gobernanza ambiental y gobiernos locales

Existe una definición compartida por autores y organismos internacionales, en el que el cambio climático se entiende como el aumento de gases invernadero producido por la actividad del hombre, tal como aparece en el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”¹⁵ y según lo establecido en la agenda 2030, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13: “Acción por el clima” el cual lo señala como consecuencia de la actividad humana¹⁶. La acción humana, considerada un forzamiento externo, produce una anomalía climática, lo que significa que un parámetro meteorológico, tal como precipitaciones o temperatura, salga de su valor medio de varios años, expresándose en una inestabilidad de los océanos y/o en la atmósfera. Estos fenómenos climatológicos que han tenido una variación extrema y han afectado a la actividad humana, ha llamado la atención de la sociedad y las instituciones de gobierno, a interesarse por el fenómeno del cambio climático¹⁷. Esto implica que la presencia y reconocimiento de un clima anómalo, que se expresa con condiciones de sequías, derretimiento de glaciares, entre otros, requiere la búsqueda de respuestas y medidas, por la sociedad y a todo nivel gubernamental: nacional, regional y local. En esta búsqueda, es que la gobernanza ambiental juega un papel principal y que es necesario profundizar.

La gobernanza ambiental como campo de investigación, requiere inicialmente el entendimiento de lo que es “gobernanza”. Esta puede ser entendida como una forma en que la sociedad se articula para resolver sus disyuntivas, y así poder elaborar nuevas oportunidades¹⁸. En tal sentido, la utilidad de la gobernanza ambiental apunta a la

15. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2014).

16. NACIONES UNIDAS (2010) p. 1.

17. MARTÍNEZ y FERNÁNDEZ (2004) p. 18.

18. DE CASTRO *et al.* (2015) p. 17.

organización social para resolver los dilemas de carácter ambiental. Los autores también plantean una definición de gobernanza ambiental, entendida como un proceso de formulación en donde se elaboran diseños y ejecutan procedimiento que modelan desde el acceso hasta el uso de los recursos naturales entre distintos actores¹⁹.

Esta definición se encuentra alineada con los enfoques de distintas escuelas teóricas²⁰, las que, si bien presentan diferencias de carácter metodológico y teórico, tienen como punto común el considerar que el comportamiento social, hacia los recursos naturales, está impulsado por factores sociales y ecológicos, que conllevan mecanismos complejos como la interacción de diferentes actores, estatales y no estatales, a través distintas escalas y en interacciones formales e informales. En esta diversidad de actores, se ha planteado que la generación de los proyectos de gobernanza social, al menos en Latinoamérica, son emanadas por diferentes actores, con sus propias experiencias y utilizando los discursos mundiales, nacionales y locales²¹. En este sentido, la RedmuniCC aparece como un proyecto de gobernanza, ya que convoca a distintos actores (municipios y sociedad civil).

Desde otra vereda hay quienes plantean la gobernanza social como procesos de toma de decisión y ejercicio de autoridad, lo que implica la intervención gubernamental en distintos niveles, así también el rol de otros actores como lo es empresariado o la sociedad civil, quienes están interesadas en estas intervenciones ya sea en el establecimiento de marco regulatorios, límites y restricciones al uso que se le da a los recursos naturales y al impacto en el ecosistema²².

Es posible entender que distintos actores tienen un nuevo espacio temático en el cual insertarse, en un ámbito que antes era un monopolio exclusivo del Estado en materia de políticas públicas. Es así como esta gobernanza ambiental ha logrado descentralizar los procesos de toma de decisión para planes de uso y manejo, permitiendo que los gobiernos locales tengan mayores atribuciones²³.

En una segunda línea, aparece de manera más reciente la Gobernanza Climática, orientada como una respuesta de la sociedad globalizada, para el fenómeno climático. Para algunos autores estos refiere a imponer modificación de la percepción de la ciudadanía y la administración, añadiendo el carácter de urgencia a la hora de la elaboración de políticas públicas para enfrentar el cambio climático²⁴. Para organismos

19. DE CASTRO *et al.* (2015) p. 18.

20. La investigación de la gobernanza ambiental se basa en una amplia serie de escuelas teóricas, pudiendo mencionar el nuevo institucionalismo, los estudios sociopolíticos y los enfoques socioculturales. (DE CASTRO *et al.*, 2015, p. 18).

21. DE CASTRO *et al.* (2015) p. 24.

22. DELGADO *et al.* (2007) p. 71.

23. DELGADO *et al.* (2007) p. 71.

24. MORAGA y ARAYA (2016) p. 8.

como UNICEF, para comprender mejor la gobernanza climática, esto se mira desde lo multinivel o multiescalar, como un proceso que involucra a distintos actores, como organismos internacionales, gobiernos nacionales y locales, privados, entre otros, que tienen espacios de discusión y negociación para generar medidas y acciones frente al cambio climático. Continuando en esta línea se destaca la importancia del sector local, para generar acciones conjuntas con las distintas escalas (nacional, regional y local) y actores. Se menciona también que, dentro de las prácticas de la gobernanza, está el fomento a la investigación e innovación, el apoyo a la planificación estratégica, y la elaboración de una planificación al largo plazo²⁵.

Una de las cuestiones de la gobernanza climática, es que para los autores Kern y Alber²⁶ se refieren a Cuatro modos en que se puede apreciar el rol de un gobierno local o municipio. El primer tipo es el autogobierno, que corresponde a que los gobiernos locales puedan orientar y liderar sus propias actividades en su localidad; el segundo corresponde al rol de facilitador del gobierno local, donde se aborda la temática climática, no solo en acciones, si no en la generación de alianzas y cooperación con otros actores; el tercer tipo es cuando el gobierno local es prestador de servicios, siendo no tan habitual encontrar este tipo; el cuarto corresponde a tener un rol regulador, que es cuando tienen facultades legales para la generación de medidas como estrategias de energías, planificación de suelo, entre otros.

De esta última postura, se destaca que la gobernanza ambiental apunta a, y en algunas ocasiones puede lograr, la descentralización de la toma de decisiones por parte de gobiernos locales. En esta línea se ha destacado que los gobiernos locales puedan jugar un rol importante a la hora de decidir la ejecución de acciones locales para enfrentar el cambio climático²⁷. Con esto, quedaría por plantearse si es posible aplicar a la realidad chilena, la cual se caracteriza por tener un contexto climático variado, implicando una alta vulnerabilidad frente al cambio climático²⁸ y una diversidad de municipios.

Es necesario señalar que el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales, como práctica de la gobernanza ambiental, no resulta novedoso en el continente europeo, países como Finlandia, Suecia, Países Bajos y Alemania han adoptado prácticas de gobernanza, entregándole mayor importancia a las decisiones tomadas en los gobiernos locales²⁹.

25. FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2016) p. 8.

26. KERN y ALBER (2008) pp. 171-175.

27. UNICEF (2020).

28. FUNDACIÓN TERRAM (2018).

29. ALFIE COHEN (2013) p. 106.

Dentro del rol que juegan los gobiernos locales, de países desarrollados y en vías de desarrollo, tales como Londres, Ciudad de México, Toronto y otras ciudades, se encuentran acciones enfocadas hacia la mitigación y adaptación del cambio climático. Sin embargo, dichas acciones se pueden ver limitadas por la propia capacidad institucional, expresada en barreras como “caso de la estructura de gobierno, la capacidad administrativa y/o financiera, la cooperación-coordinación o la participación pública”³⁰.

Capacidad Institucional

Uno de los aspectos clave para comprender las acciones de los gobiernos locales, son las capacidades institucionales con las que cuentan. El estudio de dichas capacidades ha sido materia de varios autores, dada la ola de descentralización administrativa que han experimentado varios países³¹. Es necesario advertir que no existe una definición exacta de capacidad institucional y que suele ser usada como sinónimo con capacidad estatal, capacidad de gestión pública u otras³², sin embargo, como punto de partida, se puede mencionar que esta se relaciona con desempeño o calidad³³, proponiéndose que son conocimiento y habilidades que puede ser a nivel individual, colectivo o ambos³⁴. Así también algunos autores plantean que el hecho de tener capacidad no significa el ejecutarlas o aplicarlas³⁵. Neliseen menciona que la capacidad de las instituciones públicas se relaciona con la gobernanza, entregando una definición de que la capacidad institucional habla de cómo las organizaciones responden a sus responsabilidades, con eficiencia y dando rendición de cuentas³⁶. En esto punto se vincula la interacción entre el sector público, privado y sociedad civil, a través de la creación de redes.

Respecto a cómo clasificar las dimensiones de las capacidades existen muchas divisiones y clasificaciones³⁷, solo por mencionar algunas puede verse desde la capacidad indicada o potencial, la capacidad efectiva, capacidad como producto, y como proceso³⁸. Sin embargo, se propone tomar como un marco de referencia lo estable-

30. ROSAS y GIL (2013) p. 114.

31. MORENO (2007) p. 132.

32. ROSAS (2008) p. 121.

33. BERTRANOU (2013).

34. GONZÁLEZ (2021) p. 30.

35. GONZÁLEZ (2021) p. 13.

36. NELISEEN (2002) p. 10.

37. Según la perspectiva la definición que recoja o proponga cada autor, esto puede ser dividido en dos o más dimensiones, alcanzado incluso algunos autores hasta cinco dimensiones. GONZÁLEZ (2021) p. 20.

38. ROSAS (2008) p. 124.

cido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dada su relevancia como organismo internacional. Los niveles que propone el PNUD son 3: uno individual, donde se considera la experiencia y el conocimiento técnico; uno organizacional que recoge las políticas y procedimientos; y uno de entorno favorable, que toma en consideración la legislación y las relaciones de poder³⁹.

Luego en una bajada hacia las capacidades institucionales de los gobiernos locales, es necesario comprender que para analizarla, esta no solo se acota a su particularidad en el entorno, sino también es necesario considerar como esta se inserta dentro del aparato Estatal y como se relaciona con el poder legislativo y ejecutivo, así como la construcción histórica de estas capacidades⁴⁰. A nivel de dimensiones, para poder analizar un caso local, se recogen la propuesta de Fuentes: dimensión institucional, dimensión técnico-administrativa y dimensión política⁴¹. La primera se basa en el cumplimiento sobre las normas formales; la segunda apunta a la capacidad de llevar adelante programas y políticas, además de contar con personal calificado y recursos financieros, para cumplir las funciones asignadas a los gobiernos locales. Finalmente, la política se vincula con los liderazgos para responder a las demandas ciudadanas de manera efectiva.

Liderazgo político

Una de las cuestiones que se presenta en materia de liderazgo político local, es que las competencias pueden ser monistas o duales. En el caso de Chile, podemos señalar la vinculación con el modelo monista, debido que corresponde a que gran parte del poder queda en manos de la autoridad electa (alcalde) con un gabinete (concejo municipal). En esta conformación, las funciones ejecutivas recaen en el alcalde, teniendo un marco de acción y decisión más amplio que en casos duales. Sin embargo, este espacio de poder no es suficiente por sí solo, ya que requiere de otros componentes como el liderazgo de esta figura, para que puedan ser aprovechados o explotados⁴².

Dentro de las atribuciones que poseen los alcaldes, es posible mencionar la decisión o priorización de unas políticas por sobre otras, debido a que así manifiestan sus preferencias por dichas políticas públicas, ya que les permiten lograr los objetivos que consideran importantes para su comunidad⁴³.

39. PNUD(2008) p. 9.

40. ROSAS (2008) p. 127.

41. FUENTES (2018) pp. 100-101.

42. CARRASCO (2019) pp. 79-81.

43. NAVARRO y CLARK (2009) p. 801.

Sumado a esto, se ven afectados por las circunstancias institucionales y económicas, las que además pueden variar según su localidad (urbano-rural). Con esto, se plantea que dichas condiciones afectan las decisiones de los líderes políticos locales, debido a que sus responsabilidades responden a condiciones como la capacidad de recaudación y su población⁴⁴.

A nivel de clasificación de los estilos de liderazgo local, se dividen en cuatro tipos⁴⁵ teniendo en consideración la Base de poder (si es fuerte o débil) y el nivel de activismo (Alto o Bajo), resultando en: i) Visionarios, con actitud proactiva, con predisposición al cambio y visión al largo plazo; ii) Facilitadores, que poseen una agenda abierta y comparten su poder, pero con dificultades para proyectar liderazgos y políticas al largo plazo; iii) Jefe de la ciudad, poseen una fuerte cuota de poder, fuerte determinación pero con escasa capacidad de anticipación; y iv) protectores, quienes no tienen seguidores o apoyos fuertes, su énfasis es en coordinar la acción desde la oficina y tiene dificultades para producir cambios.

A nivel empírico, estudios han mencionado a la autoridad política como un actor relevante para reconocer el problema y la voluntad política del jefe de gobierno, ya que de ellos depende la toma de decisiones para actuar frente al cambio climático. Así, se resalta la importancia del liderazgo político local para poder gestionar las acciones frente al cambio climático⁴⁶.

Visto desde otra línea, desde la arena política, la explicación de las decisiones bajo el liderazgo político puede comprenderse desde una mirada en la cual la toma de decisión, e implementación de alguna iniciativa, le signifique una recompensa, en términos de los votos que pueda adquirir para la siguiente elección. En concreto, la teoría de la elección racional podría entregar un aporte, debido a que explica que las decisiones tomadas son producto de un proceso en que se escoge la alternativa que genere mayor utilidad o beneficio⁴⁷.

Para darle una bajada a la gobernanza, se puede mencionar la Gestión Ambiental Local (GAL), como una herramienta que se aplica en los municipios y que busca potenciar la participación de los actores comunales, para así lograr la corresponsabilidad, a escala comunal, de la toma de decisiones ambientales⁴⁸.

44. CAMPANA (2017) p. 180.

45. CAMPANA (2017) p. 181.

46. ROSAS y GIL (2013) p. 122.

47. SODARO (2004) pp. 60-61.

48. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2016). Consultado el 29 de septiembre de 2021 en <https://educacion.mma.gob.cl/gestion-local/gestion-ambiental/>.

Una de las expresiones del fomento de la instalación de la GAL, es mediante el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), siendo esta una respuesta institucional. La SCAM, como programa, está orientado para que, de forma voluntaria, los municipios integren en su gestión diaria el factor ambiental, y como instrumento posee dos funciones, consolidar o reforzar la gestión ambiental del municipio, y, por otra parte, que se inserte la configuración necesaria para profundizar, en la evolución y refinación de la gestión ambiental local⁴⁹.

La GAL es una de una de las formas de respuesta para dar herramientas a los municipios con el fin de cubrir la demanda de sus locatarios, sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto el GAL y la SCAM, son herramientas recientes, en vista a la fecha de la construcción de la institucionalidad ambiental. En este marco es que Red-MuniCC recoge estas herramientas y las incluye dentro de las herramientas a trabajar por área temática, buscando potenciarlas en los municipios que estén en la red, hasta lograr obtener la certificación más alta⁵⁰.

Es con esta presentación teoría que se procederá, en el siguiente apartado, a presentar una metodología que permita recoger y analizar la información.

3. Metodología

La investigación es de carácter cualitativo, la cual se aplica mediante estudios de caso subnacional comparado, debido a que su objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información⁵¹.

3.1. Justificación teórica del método comparado

De acuerdo con los planteamientos de Landman⁵² los estudios comparados permiten la descripción de ciertos eventos o fenómenos políticos en países, con el fin de obtener un mayor conocimiento de un país o su sistema político. Los dos métodos más característicos son el diseño de sistemas de máxima similitud (DSMS) y el diseño de sistemas de máxima diferencia (DSMD). El primer método mencionado consiste en la comparación de casos con rasgos comunes para posteriormente identificar las diferencias de estos casos, ya sea para resaltar o neutralizar dichas diferencias. El segundo método consiste en la comparación de casos que no presenten rasgos comunes a excepción de la variable, la cual se busca explicar a través del estudio. En este sentido, se recoge el método DSMD, ya que el punto común de ambos municipios es la adopción de la agenda, mientras que en materias como presupuestarias, afiliación política, zona geográfica, entre otras, se han detectado diferencias importantes (como se detalla más adelante especialmente en la tabla 1).

49. RUNGRUANGSAKORN y JARA (2012).

50. ADAPT-CHILE (2017b) p. 8.

51. HERNÁNDEZ SAMPIERI *et al.* (2014).

52. LANDMAN (2011) p. 28.

Los aportes de Landman⁵³ son útiles como método de guía para el trabajo comparado, sin embargo, para los casos escogidos y presentados más adelante, esto se plantean a un nivel subnacional, lo que toma distancia respecto a lo señalado por Landman, ya que usualmente la política comparada ha sido un campo de estudio en que se abordan casos de países comparados, quedando los estudios de caso comparado a nivel subnacional como un nicho aún por desarrollar y profundizar.

Con lo presentado anteriormente, resulta pertinente profundizar en los aportes de la metodología de política comparada a nivel subnacional. En concreto esta línea es denominada análisis a nivel subnacional (ANS) la que es definida como “(...)una estrategia de investigación de las ciencias sociales que se centra en actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos localizados en unidades territoriales al interior de los países, es decir, ubicados por debajo del nivel nacional y del internacional”⁵⁴. Dentro de la importancia del análisis subnacional, se destaca en lo provechoso que resulta centrarse en las regiones de un país debido a la presencia de fenómenos como limitaciones institucionales, ejercicio de la autoridad, desarrollo de las zonas francas e industriales, desigualdades de localidades enmarcada en acceso a servicios o de esperanza de vida. Este enfoque permite también expandirse a otros tipos de actores, que en la política comparada a nivel nacional o entre países no suelen ser foco de atención, pero que pueden ser tomadas como unidades de análisis, como son los líderes locales, por mencionar algunos: alcaldes, gobernadores, legisladores provinciales, organizaciones locales, tribus locales, entre otras⁵⁵.

Es así como esta línea se caracteriza por estudiar la política al interior de los países, a través de distintas unidades subnacionales. Están las variedades de unidades territoriales, las que se pueden dividir en grupos. En un primer apartado está el nivel nacional con i) unidades políticas y administrativas (países, distritos electorales nacionales, etc.); y ii) Otras unidades territoriales nacionales (como economías nacionales). En un segundo apartado están a nivel subnacional, iii) las unidades políticas y administrativas subnacionales, que pueden ser unidades jurisdiccionales (como distritos, ciudades, municipios, etc.) y las unidades no jurisdiccionales (como asentamientos ilegales); y por último iv) otras unidades territoriales subnacionales que pueden ser formales (distritos de servicios públicos) o informales (zonas ecológicas, etc.).

53. LANDMAN (2011).

54. GIRAUDY *et al.* (2021) p. 5.

55. GIRAUDY *et al.* (2021) p. 4.

Por otra parte, podemos mencionar los aportes de Soifer⁵⁶, quien menciona que la selección de unidades subnacionales puede ser bajo el marco jurisdiccional o no jurisdiccional. Con las unidades jurisdiccionales, se refiere a unidades de la administración gubernamental, como son las provincias, distritos, regiones, municipios, gobiernos locales, entre otros, cuya función es para la gestión de los bienes públicos en donde están emplazados. En el caso de las unidades no jurisdiccionales se puede ejemplificar con divisiones geográficas, como la división entre selva y costa. En este punto la selección de las unidades subnacionales será por el criterio jurisdiccional, debido a que corresponden a municipios, siendo la subdivisión más pequeña en Chile⁵⁷.

Snyder⁵⁸ menciona dos estrategias para el análisis subnacional: la primera son las comparaciones dentro de un mismo país centrado en casos subnacionales, y la segunda, comparaciones entre países también centradas en casos subnacionales. Es posible mencionar una tercera que puede ser la combinación de estas dos estrategias. En esta línea la aplicación de esta investigación será de la comparación dentro de un mismo país entrado en casos subnacionales, ya que para Snyder los atributos de esta estrategia es que se enmarcan en dimensiones culturales, históricas y socioeconómicas, pudiendo ser equiparables.

3.2. Justificación teórica de los estudios de caso

Se ha optado por usar el método de los estudios de caso, ya que según Gerring⁵⁹, permiten establecer claridades respecto a cómo definirlos, más no como analizarlos. Se ha mencionado distintas definiciones, sin embargo, a grandes rasgos se asocia a lo cualitativo y que busca caracterizar un caso a través de distintos métodos. La utilidad de los estudios de caso es que posibilita vislumbrar en profundidad las características de una única unidad, que permite extrapolar hasta una clase más amplia.

Para la justificación de los casos a elegir, es necesario considerar lo planteado por Seawright & Gerring⁶⁰, en que de la variedad de tipos de casos, estarían: i) típico, que plantea que los casos son ejemplos de alguna relación entre los mismos; ii) Diverso, en que los casos ejemplifican diversos valores; iii) extremo, en que los casos ejemplifican valores inusuales o extremos; iv) desviado, en que los casos se desvían de las relaciones entre casos; e v) influyentes, en casos que poseen configuraciones influyentes de las variables dependientes. De acuerdo con lo anterior, el análisis de casos compa-

56. SOIFER (2019) pp. 92-94.

57. Considerando la división de regiones, distritos, provincias y comunas.

58. SNYDER (2009) p. 290.

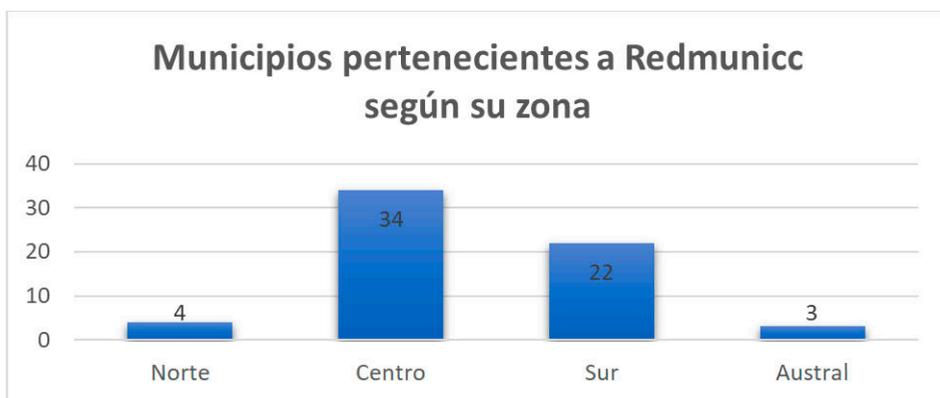
59. GERRING (2004) pp. 341-354.

60. SEAWRIGHT y GERRING (2008) pp. 294-308.

rados entre Concepción y Caleta Tortel será a través del método DSMD; debido a que se tomará ambos casos como extremos y que será explicado en el siguiente apartado y en segundo lugar, basándose en los aportes del ASN, se toman las unidades subnacionales políticas y administrativas, correspondiendo a unidades jurisdiccionales, siendo estas los municipios.

3.3. Definición de casos

Para la definición de casos, se tomó como objeto de estudio la agenda de municipios ante el cambio climático, la que es aplicada en el marco de la RedmuniCC, una comunidad abierta a todos los municipios enfocada en el compromiso por la planificación y gestión de tu territorio ante el cambio climático. Esta red fue impulsada en el 2014 por la ONG Adapt-Chile. A la fecha cuenta con 59 municipios dentro de la red y 24 planes locales de cambio climático (PLCC), abarcando a un 41% de la población chilena⁶¹.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de <https://www.redmuniCC.cl/la-red/>

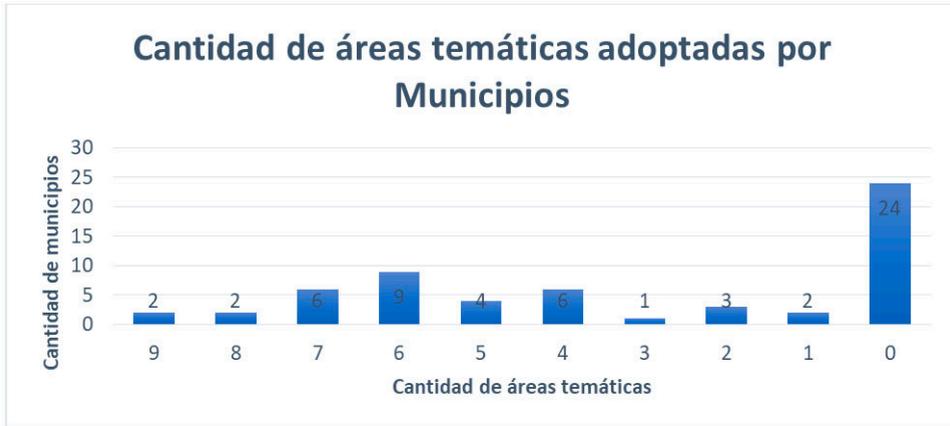
La agenda de cambio climático está compuesta por áreas temáticas de trabajo que tiene la RedmuniCC, por lo que una vez que un municipio ingresa, este debe trabajarlas a través de herramientas como la elaboración de un perfil municipal de cambio climático, que deriva en la elaboración del plan local de cambio climático, y la obtención del Sistema de Certificación Ambiental por parte del Ministerio de Medio ambiente.

Las áreas de la agenda de cambio climático son nueve, entendidas como áreas prioritarias, y se basan en los ODS de la Agenda 2030: Agua; Energía, Ecosistemas, Salud, Gestión de residuos, Transporte y movilidad, Gestión de riesgos de desastres, Identidad y Cultura, e Infraestructura⁶². Estas áreas son trabajadas a nivel de adaptación y mitigación del cambio climático.

61. Consultado el 30 de mayo del 2021 en <https://www.redmuniCC.cl/>.

62. ADAPT-CHILE (2017b) p. 13.

Lo relevante de esta agenda, es que los municipios indican la cantidad de áreas temáticas adoptadas y que se encuentran trabajando. Encontrándose que hasta la fecha son apenas dos los que han indicado adoptar la totalidad de la agenda:



Fuente: elaboración propia en base a los datos de <https://www.redmunic.cl/la-red/>

Como es posible apreciar, la mayoría de los municipios no tiene adoptada ningún área temática de la agenda ante el cambio climático, mientras que, en el otro extremo, se encuentran solo dos municipios que tienen la totalidad de la agenda adoptada.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de <https://www.redmunic.cl/la-red/>

En vista a los resultados, se han presentado los Municipios de Concepción y Caleta Tortel como los únicos que trabajan la totalidad de las nueve áreas temáticas. Respecto a sus condiciones geográficas, políticas, de población y presupuestarias, se ha elaborado la siguiente tabla con la cual es posible compararlos:

Tabla 1

Variable	Concepción	Tortel	Variabilidad
Geografía	Zona sur del país	Zona austral del país	Sí
Población	223.574	523	Sí
Territorio	Urbano	Rural	Sí
Militancia política alcalde	DC	PPD	Sí
Presupuesto ⁶³	(M\$) 34.820.818	(M\$) 1.239.456	Sí
Áreas temáticas	9	9	No

Fuente: elaboración propia.

Con esta información es posible indicar que estamos frente a dos casos con condiciones diferentes a nivel: geográfico, de población, territorio, militancia política del alcalde y presupuesto. Se destaca un punto común, el cual es el trabajo de las áreas temáticas de la agenda ante el cambio climático. Frente a esto, el método de comparación adecuado sería el de DSMD, debido a que se cumple con dichas características del modelo. Y a nivel de selección de casos, estaríamos en presencia de casos extremos, en base a que se consideran dichos casos como posiciones extremas, ya que abarcan a la totalidad de la agenda.

3.4. Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de información se realizó una revisión de prensa digital y local, documentos de RedMuniCC y Adapt-Chile, y realización de entrevistas semi estructuradas.

Para lograr levantar una base histórica del ingreso de los municipios a la RedMuniCC y de qué manera abordaron dicho proceso, se aplicó una búsqueda de prensa digital y local, en donde se tomó la temporalidad de la fecha de creación de la RedMuniCC, siendo el año del 2014 hasta el año 2019 y ocupando una búsqueda abierta por Google. La revisión de prensa también considero la búsqueda de noticias que relataran el desarrollo del plan local de cambio climático (PLCC) de los municipios de Concepción y Caleta Tortel, para ello se consideró cualquier noticia que tuviera “Plan local de cambio climático” y el nombre de uno de los dos municipios, en términos de temporalidad y búsqueda, fueron ocupados los mismos criterios anteriormente mencionados.

63. Obtenido de datos municipales, entregados por el Ministerio del Interior http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php.

Paralelamente a la revisión de prensa, se revisaron artículos, documentos y publicaciones realizadas por RedMuniCC y Adapt-Chile, que estuvieran vinculadas a los gobiernos locales de Concepción y Tortel. Por último, se realizó la búsqueda de información bibliográfica empírica, que estuviera vinculada con “RedMuniCC”, “Plan local de Cambio Climático” y las municipalidades mencionadas.

Para complementar la información levantada en esta primera instancia, resultó necesario tener información de primera fuente, por lo que se realizaron entrevistas semiestructuradas, tanto presenciales como telefónicas, a un total de 5 actores, con dos tipos de perfiles diferentes: aquellos que cumplían el rol de “Punto Focal Técnico”: quienes son representantes de sus municipios, y responsables frente a RedmuniCC para implementar sus distintas iniciativas; y aquellas personas que apoyan y trabajan el proceso desde Adapt-Chile. Se la misma pauta de entrevista para ambos perfiles, lo que permitió triangular la información sobre el proceso de ingreso, las motivaciones de ingreso y adopción de áreas temáticas.

3. Resultados

En el siguiente apartado se plantea dar cuenta de los hallazgos obtenidos de la siguiente manera: una primera parte en que se da cuenta de los aspectos generales respecto al ingreso a la red de municipios chilena, el liderazgo político y la capacidad técnica; una segunda parte respecto a los hallazgos de la Municipalidad de Caleta Tortel; una tercera parte respecto a la Municipalidad de Concepción; y una cuarta parte que, de cuenta del cruce de los casos, según la información obtenida.

3.1 Aspectos generales

Ingreso a la Red Chilena de Municipios

Cuando un municipio se interesa en RedMuniCC, este hace un acercamiento con Adapt-Chile, siendo desde el municipio, usualmente, un funcionario quién está motivado en participar en el trabajo de la red. No es tan habitual que sea el alcalde quien emprenda este acercamiento, sin embargo, el funcionario requiere del apoyo del alcalde para empezar a realizar el proceso. Adapt-Chile realiza orientación y apoyo, explicando el compromiso que se requiere por parte de la municipalidad y entregando el Manual de Incorporación a la Red de Municipios Ante el Cambio Climático⁶⁴.

El primer paso consiste en la firma del convenio de colaboración, luego el alcalde deberá nombrar a dos puntos focales; uno técnico y uno de comunicaciones. Al estar definidos los responsables, se empiezan a fijar las reuniones con Adapt-Chile, quienes deberán empezar a levantar la información, para poder preparar el borrador

64. ADAPT- CHILE (2017a).

del PLCC. Dicho borrador de perfil tomará las acciones realizadas previamente, por parte del municipio, o programas, proyectos que se encuentren ad portas de realizar. El borrador del PLCC pasa por una serie de revisiones para luego ser publicado.

Después de la preparación del borrador del PLCC, el municipio debe avanzar hasta el logro del grado de excelencia del SCAM, en caso de no poseerlo, deberá de ingresar al SCAM.

Los municipios también deberán recibir una capacitación general de cambio climático, así como también asistir a las academias de cambio climático, instancias de dos o tres días, ofrecidas a los equipos técnicos de los municipios, y en el cual se suele agrupar a distintos municipios.

Una vez terminadas las capacitaciones, se inicia la elaboración del PLCC, lo que también implica la realización de dos o tres talleres, para los distintos departamentos o direcciones del municipio. Teniendo listo el borrador, se envía a Adapt-Chile para su revisión, y luego a la máxima autoridad del municipio para su aprobación.

Liderazgo político

El liderazgo del alcalde juega un rol importante en el proceso de incorporación y en asumir un compromiso, dentro de la red, puesto que es el responsable o representante de una comuna, lo que implica que este deba relevar a los gobiernos locales en la toma de decisiones.

Dentro de los márgenes de acción que tienen un alcalde en esta red, se puede considerar desde la vereda administrativa, la responsabilidad de firmar la carta de compromiso; el tener que nombrar a los puntos focales; y ser quien debe asistir al foro de alcaldes ante el cambio climático, hasta considerar el nivel de interés que tenga un alcalde en trabajar las áreas medioambientales, siendo en este caso la agenda de cambio climático. Si bien el equipo técnico y los puntos focales pueden tener una alta motivación, esta no será suficiente si no hay un interés, motivación o respaldo por parte del alcalde, y que se manifieste en actos concretos de apoyo.

“(…) a mí me gusta decir que cada comuna y cada alcalde tiene su estilo de gestión, entonces hay alcaldes que se enfocan mucho en ciertos temas, y son temas prioritarios, entonces ahí te vas a ir dando cuenta que hay municipios que trabajan ciertas áreas, y otras no.” (Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

Por lo tanto, la voluntad política de la gestión alcaldía resulta fundamental para sacar adelante el trabajo de la agenda de cambio climático. Así lo reafirma la coordinadora de proyectos de RedMuniCC, en que “Es la forma en como el liderazgo del alcalde permite que todas las áreas de su municipio trabajen en esa línea y como realmente los hace interactuar. (...) tiene que ver con la capacidad del alcalde y con la visión que tenga el alcalde” (Entrevista a Coordinadora de proyectos de RedMuniCC de Adap-Chile).

Capacidad técnica

Uno de los factores que se menciona, es referido a que a la realidad y capacidades de cada municipio en que “(...) el desarrollo es bien diferenciado, a pesar de que nosotros tratamos de potenciarlos, las capacidades son muy distintas, de Concepción a Antofagasta, Antofagasta versus Santiago(...)” (Entrevista a Coordinadora de proyectos de RedMuniCC de Adap-Chile). Esta visión también es validada, no solo en el sentido de tamaño o recursos, sino también, a quien es elegido como responsable de ser punto focal por parte del municipio, y el área más afín, dentro de la organización del municipio.

“(...) pasa que los municipios tienen distintos tamaños, con distintos recursos, tienen puntos focales de medio ambiente, hay algunos que apenas trabajan la variable ambiental, otros que tienen dirección ambiental, entonces la disparidad es súper grande, había municipios que mandaban del SECPLA, otros que mandaban de turismo, otros de desarrollo económico, otros de desarrollo local, como que va variando mucho, depende la realidad del municipio y de la comuna.” (Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

Para hacer frente a estas diferencias, y poder realizar esfuerzos para potenciar y desarrollar el trabajo de la agenda y la red, es que se generan instancias como la academia y las capacitaciones, y se genera también la agenda de cambio climático, “(...) en el fondo la agenda permite ser un manual o una guía de como los municipios se pueden iniciar en la gestión integral del cambio climático(...)” (Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

El trabajo del PLCC requiere de un trabajo técnico, puesto que es un instrumento vinculado directamente con la cantidad de áreas temáticas, el cual se ve influenciado por el conocimiento y la motivación del punto focal técnico que elabora el plan. Esto puede implicar que la cantidad de áreas temáticas a trabajar puede estar sesgada, por parte de quien elaboro el PLCC.

“(…)la Pintana tiene trabajo en casi todas las áreas, y cuando ves su PLCC, ves que trabajan como dos, y que debe ser como residuos y algo más, y es porque el punto focal no es capaz de ver, o no se tomó el tiempo, no es capaz de ver como todas las demás acciones se relacionan con cambio climático, entonces, versus otros, que te meten con que “este proyecto es todo” y te lo repiten en varios ejes temáticos, a veces tiene sentido, a veces es un poco rebuscado(…)”(Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

También pueden existir ciertas preferencias, por parte de los municipios, para abordar los ejes temáticos dada la realidad de su territorio o de sus capacidades “(…)la afectación que tengan directamente, o la forma en que ellos tengan el conocimiento para abordarlas, es la facilidad con la que ellos se adhieren a una estrategia a una línea u otra” (…)”(Entrevista a Coordinadora de proyectos de RedMuniCC de Adap-Chile).

Con lo anterior, queda a la vista que la capacidad técnica, entendida desde el eje del conocimiento o competencias de quien trabaje como equipo técnico del municipio, también resulta ser un pilar importante en el trabajo y definición de las áreas temáticas. Ahora bien, la capacidad técnica tiene vinculación con la formación de quien asume, esto debido a que las instancias de capacitación o las academias de formación no eran suficientes, si no cuentan con un conocimiento previo de mayor profundidad.

“Te das cuenta que al final una capacitación de dos días, tres días, que era la academia, no es suficiente para que al técnico le entre la información, ya que había técnicos que no tenían nada que ver con las ciencias, y llegan a trabajar en medio ambiente o le interesa el medio ambiente, pero científicamente ¿Qué es el cambio climático? Entonces cuando cachas, que tienes que explicarle todo (…)”(Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

Con lo anterior, queda reflejado que el trabajo de capacitación y conocimiento técnico, para levantar un plan, indicar las áreas a trabajar, implementar programas y proyectos, está influido por la formación que posea la persona definida por el municipio. Sin embargo, como la realidad de los municipios puede implicar que estos no cuenten con personas con un perfil más afín, o que no sean capaz de llevar a cabo las tareas, es que Adapt-Chile, dentro de su metodología, consideró que los municipios pueden ocupar la potencialidad de los alumnos en práctica con un perfil afín “(…)por eso también se decidió el tema de los practicantes y por eso se apoyó mucho desde acá, para que saliera bien.” (Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile). Esto se fundamenta con el hecho de que:

“(…) los municipios la mayoría de las veces no saben reportar, y no solo en términos a la RedMuniCC, si no también términos de cambio climático en general(…). En general no cuentan con indicadores o con un sistema de reporte y verificación, entonces hay municipios que yo sabía que estaban trabajando ciertas áreas, como al conversar con los puntos focales, te cuentan que tienen cierto proyecto y todo, pero no hay evidencia o respaldo de eso, o a veces ellos mismos no saben lo que otras unidades están haciendo.” (Entrevista a ex – asistente de proyectos de Adapt-Chile).

3.2 Municipalidad de Caleta Tortel

Ingreso a la red de Municipios

En este caso, el municipio venía trabajando desde el 2003-2004 la sustentabilidad y el cuidado ambiental, siendo un interés profundo tanto desde quién se desempeña como director del SECPLA y punto focal del municipio, cuya historia venía ligada al trabajo de proyectos medioambientales; como desde el alcalde, quien fue guardaparques y quien consideraba importante el componente ambiental. Con estos dos actores interesados en trabajar y fortalecer el componente ambiental, es que buscan todas las posibilidades para seguir desarrollando el municipio, e ingresan a la RedMuniCC, en el año 2017, considerando esta como una red de apoyo, en la cual se podía obtener de apoyo técnico, asociarse con otros municipios, aprender y compartir experiencias, para fortalecer la gestión local con la mejora de los instrumentos de planificación con las que cuentan los municipios.

Liderazgo político

En este caso, la característica que posee el alcalde tiene que ver con su vida laboral, previa a ejercer el cargo de representación. Bernardo López se desempeñó como funcionario de CONAF, trabajando como guardaparques, lo que significó que este poseyera un componente ambiental, y de educación ambiental fuerte. Es decir, que fuera de su interés el trabajo del municipio el cuidado del medio ambiente.

“El tema político es importante, porque tú para hacer cosas, necesitas el apoyo político, porque si el alcalde no hubiera estado ni ahí con el medio ambiente, yo posiblemente, ni otras personas, hubieran podido llevar adelante políticas de medio ambiente.” (Entrevista a punto focal de la municipalidad de caleta Tortel).

En este sentido, cuando toca evaluar el estado del municipio y su trabajo en el área de cambio climático, se considera adherir a las nueve áreas temáticas, tomando como criterio el asumir el desafío de trabajar todas las áreas, y el hecho de que hubiera interés y elementos que permitían trabajar dichas áreas.

Respecto a la participación del alcalde dentro del foro de alcaldes ante el cambio climático, solo fue posible encontrar la firma en la declaración del foro realizado en el año 2018⁶⁵. Aun así, el compromiso del alcalde se ha manifestado, considerando las difíciles condiciones que se viven en Caleta Tortel, referidas a lo que tiene que ver con la comunicación, el transporte y la conexión a Internet.

Capacidad técnica

En este municipio quien hace de punto focal, es el encargo del SECPLA, quien es sociólogo. Uno de los factores que este municipio consideró relevante, fue la necesidad de tener apoyo técnico, esto se refleja con lo señalado por el punto focal del municipio.

“(…) nosotros somos un municipio pequeño, entonces tanto recursos humanos como financieros tenemos poco, entonces nos valemos hartos de las redes y de la gestión. Entonces hacemos convenios con universidades, con centros de estudios, con otros municipios, así armamos redes y así armamos apoyo técnico para que nos capaciten a la gente que tenemos.” (Entrevista a punto focal de la municipalidad de caleta Tortel).

El hecho de que sean un municipio pequeño se refleja en su PLCC, en el cual no poseen funcionarios de una unidad encargada de medio ambiente, y solo 1 funcionario encargado para las emergencias. Cabe mencionar que, desde octubre del 2019, el municipio contrató a una Ingeniero Ambiental, para poder empezar a trabajar con mayor profundidad la agenda.

Con esto el municipio, si bien no cuenta, con funcionarios vinculados al área de las ciencias duras y ambientales, ha realizado esfuerzos por romper la brecha de conocimiento técnicos, mediante la generación de alianzas.

3.3 Municipalidad de Concepción

Ingreso a la red de Municipios

El acercamiento que tuvo Concepción a RedMuniCC inicia en el año 2014-2015, período en el cual el municipio estaba trabajando en un plan de gestión de residuos. Bajo ese contexto, comienza unas conversaciones con el entonces director ejecutivo de Adapt-Chile, Jordan Harris, lo que da inicio a un trabajo con Adapt-Chile, y a la participación de la municipalidad en los foros de alcalde ante el cambio climático, instancia en que participó el alcalde y algunos funcionarios de la dirección de medio ambiente. Si bien ese contacto inicia el año 2014-2015 aproximadamente, la munici-

65. Información obtenida de <https://www.redmunicc.cl/foro-alcaldes-ante-el-cambio-climatico-2018/>.

palidad formaliza su ingreso a la red en el año 2017, actividad que fue difundida por los medios locales, en las que se rescata las palabras del alcalde, Álvaro Ortiz referidas a que “Hay acciones que impulsar desde nuestras comunidades para contribuir a la mitigación de los efectos evidentes y tenemos que actuar ya⁶⁶.”

Dentro de los factores relevantes para el ingreso a la red, es que esta se considera una instancia tremendamente útil y práctica, debido a la interacción y el intercambio de información con otros municipios, y al rol de apoyo y asesoría que ha prestado Adapt-Chile al municipio.

Liderazgo Político

Desde el municipio, señalan que el área puede estar muy motivada, pero si no se cuenta con el apoyo del alcalde, esto no significa mucho, ya que, al pertenecer a una red, esto implica dar libertad, tomar decisiones y establecer comunicación directa, y que, por lo tanto, hay una serie de compromisos, que como municipio se debe ir demostrando. “Si no cuentas con el apoyo del alcalde y su grupo más cercano, esto es letra muerta.” (Entrevista a punto focal de la municipalidad de Concepción). En el caso directo del alcalde, su compromiso se vio desde el momento de asumir su mandato, en el año 2013, cuando toma la dirección de aseo, ornato, emergencia y medio ambiente, y separa el área de medio ambiente, creando la dirección de medio ambiente. El apoyo no solo se ha visto desde la modificación de la organización interna del municipio, también se ha ido demostrando con el aumento, de forma anual, del presupuesto, lo que permite generar e implementar más programas y proyectos. Es decir, este tipo de acciones “(...), viene de una decisión política necesaria y urgente, para saldar una deuda con el aspecto ambiental.” (Entrevista a punto focal de la municipalidad de Concepción).

Desde la visión de quien trabaja en el municipio, para el alcalde el trabajar la agenda de cambio climático, resulta ser un trabajo integral para el municipio.

“(...) existen muchas áreas en las que trabajar en los municipios, te puedes enfocar en el tema de la basura, en el tema de los residuos, en el tema del agua, y para él fue súper importante enfocarse en el cambio climático, porque era un paraguas ante todas esas cosas.” (Entrevista a funcionaria de la dirección de medio ambiente).

El alcalde ha sido un participante activo, dentro del foro de alcaldes ante el cambio climático, firmando las declaraciones realizadas en los años 2014, 2015⁶⁷ y 2018⁶⁸.

66. Tribunal del Bío-Bío (2017).

67. Si bien la municipalidad de Concepción hace oficial su ingreso en el año 2017, desde el año 2014-2015, son participantes activos del foro de alcaldes ante el cambio climático.

68. Información obtenida de <https://www.redmunicc.cl/foro-de-alcaldes/>.

Así también, a enero del 2019, la municipalidad ha actualizado su PLCC, plan en el que el alcalde se ha encontrado muy pendiente, “(...) ahora está súper atento a la realización del plan, de hecho, el participó a las actividades del plan, he notado que su participación ha sido activa y muy atento al plan.” (Entrevista a funcionaria de la dirección de medio ambiente).

Capacidad técnica

En el caso del municipio, posee un equipo de aproximadamente 40 personas, y cuyo punto focal tiene la profesión de bióloga marina. Cabe destacar que el municipio ha estado en el proceso de actualización de su PLCC, llevado a cabo por parte de un ingeniero ambiental, que inicia su trabajo dentro del equipo en el año 2018. Respecto al equipo, se señala que “(...) todos hacen un pequeño aporte, esto es bien transdisciplinario, todos participamos, porque las actividades que hicimos para elaborar al plan fueron bien masivas (...)” (Entrevista a funcionaria de la dirección de medio ambiente). Esto muestra que al menos, en el manejo de competencias técnicas, quienes trabajan desde el municipio, posee un conocimiento de ciencias duras, vinculadas con el medio ambiente.

Un hallazgo interesante fue referido a la realización del primer PLCC del municipio, en que se menciona que fue realizado por unos alumnos en práctica, sin embargo, se señala que “(...) por lo grande que es el municipio de Concepción, es posible que hagamos un poco de todo (...)” (Entrevista a funcionaria de la dirección de medio ambiente). Es decir, el trabajo de las nueve áreas temáticas era posible que se estuviera realizado, debido a la gran cantidad de funciones y programas que realiza el municipio.

3.4 Cruce de casos

Con lo presentado anteriormente, en vista a los documentos y, principalmente las entrevistas, se detecta que el componente político juega un rol fundamental, ya que, sin el respaldo e interés del alcalde, quienes intenten trabajar la agenda de cambio climático, se verán muy limitados. En este sentido, las municipalidades de Concepción y Tortel han señalado como punto en común, que el apoyo e interés del alcalde ha resultado fundamental en el trabajo de las áreas temáticas. Desde quienes trabajaron en Adapt-Chile, también apuntan a que el factor político es decisivo, en el sentido de la gestión y visión que posea el alcalde. Respecto a la capacitación técnica, esta igual resulta ser importante, pero primero debe cumplirse el criterio de tener un fuerte apoyo desde el alcalde, para empezar a trabajar en la agenda. Una vez cumplido con este requisito, se inicia una segunda fase que da como resultado el trabajo y adopción de las áreas temáticas, la que está determinada por la motivación del punto focal o equipo técnico, y también por el conocimiento en profundidad que este posea en el área de las ciencias más duras.

En lo referido a la hipótesis de la condición financiera de los municipios, esto no fue muy abordado y mencionado, tanto en los documentos como en las entrevistas. Se hace alusión únicamente para el caso de Caleta Tortel, pero enmarcado bajo la condición de ser un municipio pequeño.

Con todo lo anterior, es posible responder de manera tentativa a que, en una primera etapa, es el factor político, de interés y apoyo, el que incide en la cantidad de áreas temática de la agenda de cambio climático, y en segunda etapa, el factor de capacidad técnica y motivación. Son estas, las dos características que fueron posibles de encontrar, como punto común, entre la municipalidad de Tortel y la Municipalidad de Concepción.

4. Conclusiones

El cambio climático es un asunto complejo de tratar, aun cuando las advertencias respecto al impacto que este puede tener en el mundo, y en particular en Chile, la existencia de iniciativas como RedMuniCC, apoyados por Adapt-Chile, dan espacio para que los municipios puedan ir buscando apoyo y orientación para empezar a trabajar la problemática del cambio climático.

Es posible reflexionar sobre la cantidad de municipios que pertenecen a la red que buscan herramientas para poder hacer frente al cambio climático, sin embargo, no todos los municipios trabajan o buscan con la misma intensidad. Eso deja entrever el hecho de que no se trabaje la totalidad de la agenda ante el cambio climático. Y podría suponerse que es debido a que cada municipio responde a su realidad y contexto, en el que las necesidades, intereses o capacidades de un municipio del norte no son las mismas que de la zona sur, así como también la problematización de cuestiones ambientales, en específico sobre el cambio climático.

Aun así, municipios tan distintos como Concepción y Tortel, han hecho esfuerzos por adoptar las nueve áreas temáticas, propuestas en la agenda. De estos casos se desprenden que el factor político y el factor técnico, influyen en la cantidad de áreas temáticas, adoptadas en la agenda ante el cambio climático. Bajo la mirada de considerar solo esos dos factores, se puede desprender que estos influyen de forma secuencial, requiriendo cumplir la primera etapa, del factor político, para pasar a la segunda etapa, del factor técnico.

Es necesario volver a recalcar que cada municipio responde a su propia realidad, y es de ahí, una de las limitaciones de estos estudios de caso comparado, ya que puede haber más factores en juego, que los políticos o técnicos, propuestos en esta investigación.

Se propone que, para el desarrollo de investigaciones futuras, se puedan considerar más factores asociados a la influencia de la cantidad de áreas temáticas adoptadas por parte de un municipio, y se dé espacio, en principio, para dos líneas para profun-

dizar la investigación de la acción municipal ante el cambio climático, una referida a la implementación del PLCC, considerando que mientras no se realice dicho plan, solo queda como un mapa de ruta; y otra referida a la idoneidad de quien cumple el rol de punto focal técnico. También se reconoce que un factor quedó pendiente por analizar en profundidad, que es el aspecto presupuestario y su vínculo con la adopción de la agenda. En esta línea, algunas preguntas que quedan abiertas son ¿Qué explica que municipios del norte y del sur no estén presentes en esta iniciativa?, ¿La adopción de la agenda en su totalidad, garantiza la calidad para las medidas adoptadas?

Uno de los aspectos que ha sido posible visualizar, es sobre las dificultades que encuentran los municipios, para desarrollar internamente las condiciones necesarias para trabajar y adoptar la agenda ante el cambio climático, referido esto a los factores considerados anteriormente. Sin embargo, se ha de esperar que este escenario cambie a futuro, con una nueva carta magna y un país más descentralizado, dando mayor autonomía y atribuciones a los municipios, se puedan fortalecer los aspectos políticos y técnicos para la incidencia en temas que aparecen con más fuerza como el cambio climático.

Queda por mencionar que la RedMuniCC es considerada una red con mucho potencial, así fue definida por los cinco entrevistados, en que se destaca que podría levantar el rol de los gobiernos locales, lograr tener un mayor acercamiento con la comunidad, e incluir a más municipios que tengan un compromiso por cuidar el medio ambiente y empezar a trabajar el cambio climático, considerando que solo se ha abarcado el 39,3% de la población nacional.

Ante un escenario poco favorable, para un país vulnerable como Chile, en materia de cambio climático, se requiere que iniciativas como RedMuniCC se empoderen, logrando tener una completa cobertura nacional, considerando que las problemáticas del cambio climático ya se están experimentando en las distintas zonas del país, y se requiere, igualmente, de realzar y dar un verdadero rol a los gobiernos locales, ya que por la cercanía con sus territorios, tienen la posibilidad de ser los primeros en detectar los problemas y necesidades de su localidad, y quienes serán los que deberán apoyar a la población frente a los cambios extremos del clima.

Sobre la autora

Valentina Cariaga es Administradora Pública y estudiante del Magister en Ciencia política de la Universidad de Chile. Sus temas de interés en investigación son: políticas públicas, institucionalidad ambiental, capacidad local y cambio climático.

Agradecimientos

La autora agradece el apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (ANID/FONDECYT/1190070) al momento del iniciar el proceso de investigación. Al Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 (ANID/FONDAP/15110009) y al Proyecto Fondecyt Regular 1210506, “La circulación de políticas públicas locales innovadoras en Chile: Gobernanza, actores y dinámicas”, para poder finalizar el proyecto de investigación y la redacción del artículo. Así también agradece los comentarios de Antoine Maillet, Sebastián Carrasco y pares revisores.

Referencias bibliográficas

- ADAPT- CHILE (2017a). *Manual de Incorporación a la Red Chilena de Municipios Ante el Cambio Climático*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1s1WvHYW2bPj7NNhkvB2mXEC0Nzww9CVw/view>. [Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2021].
- ADAPT-CHILE. (2017b). *Agenda Para Municipios Ante el Cambio Climático Redmunicipios*. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1yJtM13L59jP9YjBOCR21At1gBC7xsox_/view [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2021].
- ALFIE COHEN, Miriam. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica* (México), Vol. 28 N°80, pp. 73-122. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So187-01732013000300003&lng=es&tlng=pt. [Fecha de consulta: 19 de junio de 2021].
- BERTRANOU, Julián. (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Séptimo *Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, Argentina, Vol. 18, pp. 19 - 20.
- CAMPANA, Francisco. (2017). Una aproximación teórica al liderazgo político de los alcaldes en el sistema local de España. *GIGAPP Estudios Working Papers*, Vol. 65, pp. 179-195. Disponible en <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/50/79> [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2021].
- CARRASCO-HIDALGO, Camila (2019). Estado, gobernanza y políticas públicas para enfrentar el cambio climático. En CARRASCO, Camila. *Chile y el cambio climático: pensar globalmente, actuar localmente*. (Ciudad de México) pp 1- 24.
- CARRASCO, Sebastián (2019). Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales en Chile: El Caso del Municipio de Santiago. En *Revista iberoamericana de estudios municipales*, pp. 59-88. Disponible en <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/riem/article/view/317/311> [Fecha de consulta: 30 de Octubre de 2021].

- CARRASCO, Sebastián y MAILLET, Antoine (2019). 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018). En CARRASCO, Camila. *Chile y el cambio climático: pensar globalmente, actuar localmente*. (Ciudad de México) pp 66- 91.
- COSTA, Ezio (2021). *Regiones declaradas en emergencia climática: ¿y ahora qué?* (Cooperativa). Disponible en <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/medio-ambiente/regiones-declaradas-en-emergencia-climatica-y-ahora-que/2021-08-27/145932.html>. [Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2021].
- DÁVILA, Mireya, OLIVARES, Alejandro y AVEDAÑO, Octavio (2013). Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). En *América Latina Hoy*, Vol. 64, pp. 67 – 94.
- DE CASTRO, Fabio y HOGENBOOM, Barbara & BAUD, Michiel(coord.). (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718_472319.pdf [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2021].
- DELGADO, Luisa, BACHMANN, Pamela y OÑATE, Bárbara (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, pp. 68-73. Disponible en <http://biblioteca.cehum.org/handle/123456789/989> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2021].
- FUENTES, Claudio (2018). Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: un análisis multinivel. *RIEM*, N°18, pp. 91- 120.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (ed). (2016). *Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático. Comparación de estudios de casos para las ciudades de la Alianza del Pacífico*. Lima: KAS. Disponible en https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1e10cob3-aaea-443c-12ba-b338b88982c7&groupId=252038 [Fecha de consulta: 25 de Octubre de 2021].
- FUNDACIÓN TERRAM. (04 de diciembre de 2018). *Fundación Terram*. Disponible en <https://www.terram.cl/2018/12/chile-cumple-siete-de-nueve-criterios-de-vulnerabilidad-frente-al-impacto-del-cambio-climatico/> [Fecha de consulta: 16 de junio de 2021].
- GERRING, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, Vol. 98 N° 2, pp. 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.

- GIRAUDY, Agustina, MONCADA, Eduardo, & SNYDER, Richard. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de ciencia política* (Santiago), Vol. 41 N° 1, pp. 1-34. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107> [Fecha de consulta: 10 de junio de 2021].
- GONZÁLEZ, Hugo Alejandro. (2021). Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios sociales*, N°21, pp. 9-43.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2021). *Comunica de prensa del IPCC*. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf . [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2021].
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos & BAPTISTA LUCIO, Pilar (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- KERN, Kristine y ALBER, Goteling (2008). *Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems* (Paris). Disponible en: <https://search.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/50594939.pdf> [Fecha de consulta: 26 de Octubre de 2021].
- LANDMAN, Todd (2011). *Política Comparada: Una Introducción a su Objeto y Métodos de Investigación* (Madrid: Editorial Alianza).
- MARTÍNEZ, Julia & FERNÁNDEZ, Adrián (2004). *El Cambio climático global: comprender el problema, Cambio climático: una visión desde México*. México- D.F. Disponible en <https://www.ies.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/Victor-Jaramillo-Cambio-Climatico-Una-Vision-desde-Mexico-.pdf> [Fecha de consulta: 16 de junio de 2021].
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2014). *Plan Nacional De Adaptación Al Cambio*. Santiago. Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico-version-final.pdf> . [Fecha de consulta: 16 de junio de 2021].
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (2016). *Ministerio del Medio Ambiente*. Disponible en <https://educacion.mma.gob.cl/gestion-local/gestion-ambiental/>. [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2021].
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (Julio de 2017). *Ministerio del Medio Ambiente*. Disponible en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf. [Fecha de consulta: 16 de Junio de 2021].
- MORAGA, Pilar y ARAYA, Gabriel (2016): *La Gobernanza del Cambio Climático* (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2)).

MORENO, Carlos (2007). Los Límites Políticos de la capacidad institucional: Un Análisis de los Gobiernos Municipales en México. En *revista de Ciencia Política*, Vol. 27, N°2, pp. 131 – 153. Disponible en <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7462/6992> [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2022].

NACIONES UNIDAS. (septiembre de 2010). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/13-Spanish_Why-it-Matters.pdf [Fecha de consulta: 18 de junio de 2021].

NACIONES UNIDAS (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático*. Disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_spanish_for_posting.pdf [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2021].

NAVARRO, Clemente & CLARK, Terry (2009). Culturas políticas locales: Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada. *Revista de ciencia política* (Santiago), Vol. 29 N° 3, pp. 799-813. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300006> [Fecha de consulta: 18 de junio de 2021].

NELISSEN, Nico (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review: A Global Journal*, Kluwer Academic Publishers, N° 2, pp. 5-22.

PNUD (2021). *Gobiernos Locales y Acción Climática en Chile: Recomendaciones Para Promover una Gobernanza Climática Multinivel que no deje a Nadie atrás*. Disponible en [https://www1.undp.org/content/dam/chile/Accion%20climatica%20multinivel%20Chile%20\(PNUD,%202021\).pdf](https://www1.undp.org/content/dam/chile/Accion%20climatica%20multinivel%20Chile%20(PNUD,%202021).pdf) [Fecha de Consulta: 25 de Octubre de 2021].

PNUD (2008). *Desarrollo de Capacidades, Nota de práctica* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

ROSAS, Ángela & Gil, Verónica. (2013). La Capacidad Institucional De Gobiernos Locales En La Atención Del Cambio Climático. Un Modelo De Análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, pp. 113-138. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4597165> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2021].

ROSAS, Angélica (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. En *revista Política y cultura*, N°30, pp. 119-134. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-77422008000200006&lng=es&tlng=es. Fecha de consulta 27 de marzo de 2022.

- RUNGRUANGSAKORN, Carlos & JARA, Claudia (2012). *Gestión Ambiental Local: una aproximación al Estado del Arte en Chile*. Santiago. Disponible en http://paritario.utralca.cl/docs/MESA_A_PONENCIAS/A_20_Sistema_Certificacion_Ambiental_CARLOS_RUNGRUANGSAKORN.pdf [Fecha de consulta: 20 de junio de 2021].
- SEAWRIGHT, Jason & GERRING, John (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, Vol. 61N°2, pp. 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- SNYDER, Richard (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales (Traducido por WOLFSON, Leandro). *Desarrollo Economico*, Vol. 49 N°194, pp. 287-305.
- SODARO, Michael (2004). *Política y Ciencia Política: Una Introducción*. McGraw Hill Press.
- SOIFER, Hillel. (2019). Units of Analysis in Subnational Research. *Inside Countries*, pp. 92–112. Doi:10.1017/9781108678384.003.
- TRIBUNAL DEL BIOBIO. (04 de noviembre de 2017). *Tribunal del BioBio*. Disponible en http://www.tribunadelbiobio.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=12531&Itemid=78 [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2021].
- UNICEF (2020): *Gobernanza Climática* (Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) Disponible en <https://www.unicef.org/lac/media/18756/file/Gobernanza-climatica.pdf>.