

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

POSGRADO



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

“Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación”

**Trabajo de titulación previa la obtención del
Título de Magíster en Políticas Públicas**

Autora: Lcda. Paspuel Castro Karina Johana

Tutor: MSc. Marín Pérez Ángel Antonio PhD.

Tulcán, 2026

CERTIFICADO DEL TUTOR

Certifico que la maestrante Paspuel Castro Karina Johana con el número de cédula 0401812359 ha elaborado el trabajo de titulación: “Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación”.

Este trabajo se sujeta a las normas y metodología dispuestas en la Codificación del Reglamento de Régimen Académico y de Estudiantes de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, por lo tanto, autorizo su presentación para la sustentación respectiva



.....

MSc. Marín Pérez Ángel Antonio PhD.

TUTOR

Tulcán, octubre de 2026

AUTORÍA DE TRABAJO

El presente trabajo de titulación constituye un requisito previo para la obtención del título de Magister en Políticas Públicas.

Yo, Paspuel Castro Karina Johana con cédula de identidad número 0401812359 declaro: que la investigación es absolutamente original, auténtica, personal y los resultados y conclusiones a los que he llegado son de mi absoluta responsabilidad.



Validar Únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
KARINA JOHANA
PASPUEL CASTRO

.....

Lcda. Paspuel Castro Karina Johana

AUTORA

Tulcán, octubre de 2026

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, Paspuel Castro Karina Johana declaro ser autora de los criterios emitidos en el trabajo de titulación: “Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación” y eximo expresamente a la Universidad Politécnica Estatal del Carchi y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.



.....
Lcda. Paspuel Castro Karina Johana

AUTORA

Tulcán, octubre de 2026

DEDICATORIA

A Dios, por ser mi refugio, mi guía y mi fortaleza; por sostenerme en los días difíciles, darme luz cuando el camino parecía incierto y regalarme la perseverancia para no rendirme. A Él, por acompañarme en silencio en cada paso y recordarme que, con fe, amor y esperanza, los sueños pueden convertirse en realidad.

A mis padres, Miguel y Lidia, por ser mis raíces, mi ejemplo y uno de los regalos más hermosos que Dios me ha dado. Gracias por su amor incondicional, por sus sacrificios, por cada consejo y por enseñarme, con su ejemplo, que las metas más valiosas se alcanzan con esfuerzo, humildad y perseverancia.

A mis hermanos, Daniela, Andrés y Nicolás, por ser parte de mi historia, de mis alegrías y de tantos momentos que guardo con cariño. Cada uno, a su manera, forma parte de lo que soy y de las razones por las que sigo adelante. Deseo que este logro también les recuerde que los sueños merecen esfuerzo, que nunca es tarde para crecer y que, a pesar de las dificultades, siempre podemos encontrar motivos para continuar.

A ustedes, mi familia, les dedico este logro con todo mi amor, porque más allá de cualquier título o meta alcanzada, el mayor orgullo de mi vida será siempre llevarlos en mi corazón y saber que formamos parte de la misma historia.

A una persona muy especial en mi vida, porque este logro lleva también un pedacito de ella. Hay personas que, sin recorrer nuestro mismo camino, se convierten en parte de nuestros sueños y dejan huellas que hacen inolvidable el trayecto.

“Por los sueños que un día parecían lejanos, por las manos que me sostuvieron y por el amor que me dio fuerzas para continuar. Este logro es mío, pero una parte de él siempre será de quienes formaron parte de este camino”

Con todo mi amor y gratitud
Karina Johana Paspuel Castro

AGRADECIMIENTO

A Dios, por ser mi guía y fortaleza, por iluminar mi camino, sostenerme en los momentos difíciles y darme la sabiduría, la fe y la perseverancia para alcanzar esta meta. Gracias por recordarme que, con esperanza y confianza, cada esfuerzo tiene sentido y cada sueño puede hacerse realidad.

A mi querida Universidad Politécnica Estatal del Carchi, mi casona del saber, por abrirme sus puertas y convertirse en un espacio de aprendizaje, crecimiento y formación profesional y humana. Gracias por ser parte de esta etapa tan significativa de mi vida y por brindarme las herramientas para construir nuevos conocimientos y asumir con compromiso los desafíos del futuro.

A mis docentes, por compartir sus conocimientos y experiencias, y por contribuir a mi formación académica y personal. Gracias por cada lección impartida, por sus orientaciones y por motivarme a mirar la realidad con pensamiento crítico, responsabilidad y compromiso con la sociedad.

De manera especial, al PhD. Jesús Aranguren y a la Mgtr. Jenny Yambay, por sus enseñanzas, orientaciones y valiosos aportes durante mi proceso de formación.

A mi tutor, PhD. Ángel Marín, por su acompañamiento, dedicación y orientación durante el desarrollo de esta investigación, así como por sus recomendaciones y aportes para fortalecer este trabajo académico.

A mis compañeros de clase y amigos por las experiencias compartidas, las palabras de aliento y los momentos que hicieron de este camino una etapa especial. Gracias por demostrarme que el aprendizaje también se enriquece con las personas que encontramos y las huellas que dejan en nuestra vida.

A todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron a la realización de este logro, expreso mi más sincero agradecimiento. Cada enseñanza, gesto de apoyo y palabra de confianza formará siempre parte de este camino que hoy recuerdo con profunda gratitud.

“Que nunca me falte la fe para avanzar, la humildad para aprender ni la gratitud para reconocer a quienes hicieron más hermoso el camino hacia mis sueños”

Con cariño y aprecio
Karina Johana Paspuel Castro

ÍNDICE

RESUMEN	xiii
ABSTRACT	xiv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I PROBLEMA.....	4
1.1. Planteamiento del problema.....	4
1.2. Preguntas de investigación o hipótesis.....	8
1.3. Objetivos de investigación	8
1.3.1. Objetivo General.....	8
1.3.2. Objetivos Específicos.....	8
1.4. Justificación	9
CAPÍTULO II FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	12
2.1. Antecedentes de investigación	12
2.2. Marco teórico.....	15
2.2.1. Política Pública	15
2.2.2 Política Pública Ambiental	21
2.2.3 Gobernanza Multinivel	23
2.3. Marco Conceptual.....	26
2.3.1 Ciclo de las Políticas Públicas	26
2.3.2 Áreas Protegidas	28
2.3.3 Sistema Nacional de Áreas Protegidas	29
2.3.4 Subsistema Nacional de Áreas Protegidas	30
2.3.5 Política de Conservación.....	31
2.3.6 Gobernanza Ambiental	33
2.4. Marco legal e institucional.....	35
2.4.1 Constitución de la República del Ecuador	35
2.4.2 Código Orgánico del Ambiente	37

2.4.4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	38
2.3.5. Código Orgánico Integral Penal (COIP).....	39
2.3.6. Plan Nacional de Desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)	40
2.3.7. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2022-2032	41
2.3.8. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	42
CAPÍTULO III METODOLOGÍA	44
3.1. Descripción del área de estudio/grupo de estudio	44
3.2. Enfoque y tipo de investigación.....	46
3.2.1. Enfoque Cualitativo	46
3.2.2. Tipo de investigación.....	48
3.3. Definición y operacionalización de categorías	51
3.3.1 Definición de categorías de análisis.....	51
3.3.2 Operacionalización de categorías	53
3.4. Procedimientos.....	54
3.4.1. Población y muestra.....	54
3.4.2. Métodos	59
3.4.3. Técnicas e instrumentos de investigación.....	60
3.5. Consideraciones bioéticas	61
CAPÍTULO IV RESULTADOS Y DISCUSIÓN	62
4.1 Resultados de la investigación documental	62
4.1.1 Hallazgos de la investigación documental.....	62
4.2 Resultados de las entrevistas.....	69
4.3 Discusión	86
4.3.1 Desde el enfoque de política pública	86
4.3.2 Desde el enfoque de política pública ambiental.....	88
4.3.3 Desde el enfoque de gobernanza multinivel	89

CAPÍTULO V PROPUESTA.....	91
5.1 Nombre de la Propuesta.....	91
5.2 Introducción.....	91
5.3 Diagnóstico que sustenta la propuesta.....	91
5.4 Justificación.....	93
5.5 Objetivos de la propuesta.....	94
5.5.1 Objetivo general.....	94
5.5.2 Objetivos específicos.....	94
5.6. Ejes Estratégicos.....	94
5.7 Principios orientadores.....	95
5.8 Fases de implementación.....	96
5.9 Representación de coordinación multinivel.....	96
5.10 Plan de acción.....	97
5.11 Recursos para la implementación.....	99
5.12 Seguimiento y evaluación.....	100
5.13 Consideraciones para la implementación.....	101
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	103
Conclusiones.....	103
Recomendaciones.....	105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
ANEXOS.....	117

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Análisis de la Constitución de la República del Ecuador	35
Tabla 2	Análisis del Código Orgánico del Ambiente	37
Tabla 3	Análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	39
Tabla 4	Análisis del Código Orgánico Integral Penal.....	40
Tabla 5	Elementos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)	41
Tabla 6	Componentes del Plan Estratégico del SNAP 2022-2032	42
Tabla 7	Análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	42
Tabla 8	Principales subsistemas de conservación presentes en la provincia del Carchi	45
Tabla 9	Operacionalización de categorías	53
Tabla 10	Actores entrevistados relacionados con la gestión de las áreas protegidas	58
Tabla 11	Mecanismos y ámbitos de coordinación identificados en la implementación de la Política de Conservación.....	77
Tabla 12	Síntesis del diagnóstico para el fortalecimiento de la Gobernanza Multinivel	92
Tabla 13	Ejes estratégicos para el fortalecimiento de la gobernanza multinivel	94
Tabla 14	Principios orientadores de la propuesta	95
Tabla 15	Fases de implementación	96
Tabla 16	Representación de coordinación multinivel.....	97
Tabla 17	Plan de acción para el fortalecimiento de la coordinación multinivel	97
Tabla 18	Recursos requeridos	99
Tabla 19	Indicadores de seguimiento y evaluación	100

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.....	31
Figura 2 Mapa de la Provincia del Carchi	44
Figura 3 Mapa de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia del Carchi	45
Figura 4 Actores Estratégicos	55
Figura 5 Criterios de selección de informantes.....	57
Figura 6 Estructura organizacional del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).....	64
Figura 7 Estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi.....	65
Figura 8 Estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán.....	67
Figura 9 Red semántica entrevista MAE	71
Figura 10 Red semántica entrevista Dirección de Gestión Ambiental del GAD Provincial del Carchi.....	73
Figura 11 Red semántica entrevista Jefatura de Recursos Naturales - GADMT.....	76
Figura 12 Red semántica de hallazgos generales.....	82
Figura 13 Evidencia entrevista al Ministerio de Ambiente y Energía, Dirección Zonal 1, Oficina Técnica Tulcán.....	130
Figura 14 Evidencia entrevista Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, Dirección de Gestión Ambiental	130

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO A Ficha técnica Entrevistas - Guía de Preguntas.....	117
ANEXO B Solicitudes de información para desarrollar el Trabajo de Titulación	123
ANEXO C Evidencia documental Estructura organizacional del MAATE	127
ANEXO D Evidencia documental Estructura organizacional del GAD Provincial del Carchi.....	128
ANEXO E Evidencia documental Estructura organizacional del GAD Municipal de Tulcán	129
ANEXO F Evidencias fotográficas	130

RESUMEN

La presente investigación analizó la gobernanza multinivel asociada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), tomando como ámbito territorial la provincia del Carchi durante el período 2021-2024, con el propósito de comprender la interacción entre los niveles nacional, provincial y local, identificar los mecanismos de coordinación institucional para la implementación de la Política de Conservación y formular una propuesta orientada a su fortalecimiento. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, mediante investigación documental, mapeo de actores y entrevistas semiestructuradas dirigidas a representantes del Ministerio del Ambiente y Energía y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provincial del Carchi y Municipal de Tulcán. Los participantes fueron seleccionados mediante muestreo intencional, considerando su vinculación directa con la gestión de áreas protegidas, participación en procesos de coordinación interinstitucional y conocimiento de referentes normativos, instrumentos de planificación y políticas ambientales. La información de las entrevistas y documentos fue organizada mediante categorías de análisis derivadas de los objetivos y referentes teóricos. La triangulación permitió contrastar los testimonios con la información documental e identificar coincidencias, complementariedades y diferencias. Los resultados evidenciaron una distribución diferenciada de competencias y responsabilidades entre los niveles de gobierno, así como mecanismos de articulación mediante comités de gestión, espacios técnicos, acuerdos interinstitucionales y acciones conjuntas de conservación, monitoreo, control y educación ambiental. No obstante, se identificaron limitaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos, el intercambio de información, la articulación de instrumentos de planificación, la continuidad de los procesos de coordinación y el seguimiento de compromisos institucionales. A partir de estos hallazgos, se diseñó una propuesta estructurada en cuatro ejes: coordinación interinstitucional; articulación de la planificación y gestión; gestión de información, monitoreo y seguimiento; y fortalecimiento de capacidades y gestión colaborativa de recursos.

Palabras clave: Áreas Protegidas, Gestión Ambiental, Gobernanza Multinivel, Política Pública Ambiental.

ABSTRACT

This study analyzed multilevel governance associated with the National System of Protected Areas (SNAP), by focusing on Carchi Province during the 2021–2024 period. Its purpose was to understand the interaction among national, provincial, and local levels; identify institutional coordination mechanisms to implement the Conservation Policy; and formulate a proposal aimed at strengthening them. The research adopted a qualitative approach through documentary research, stakeholder mapping, and semi-structured interviews with representatives of the Ministry of Environment and Energy and the Provincial Decentralized Autonomous Government of Carchi and the Municipal Decentralized Autonomous Government of Tulcán. Participants were selected through purposive sampling, considering their direct involvement in protected-area management, participation in interinstitutional coordination processes, and knowledge of regulatory frameworks, planning instruments, and environmental policies. The information from the interviews and documents was organized into analytical categories obtained from the research objectives and theoretical frameworks. Triangulation made it possible to compare interview accounts with documentary information and identify areas of agreement, complementarity, and difference. The results showed a differentiated distribution of powers and responsibilities among levels of government, as well as coordination mechanisms involving management committees, technical forums, interinstitutional agreements, and joint conservation, monitoring, enforcement, and environmental education activities. Nevertheless, limitations were identified regarding resource availability, information exchange, alignment of planning instruments, continuity of coordination processes, and follow-up on institutional commitments. Based on these findings, a proposal was designed around four pillars: interinstitutional coordination; coordination of planning and management; information management, monitoring, and follow-up; and capacity building and collaborative resource management.

Keywords: Protected Areas, Environmental Management, Multilevel Governance, Environmental Public Policy.

INTRODUCCIÓN

La conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad constituye un desafío que requiere la intervención articulada de diferentes actores e instituciones públicas, debido a que las dinámicas ambientales y territoriales trascienden los límites administrativos y las competencias individuales. En este contexto, la gestión de las áreas protegidas demanda mecanismos de coordinación que permitan integrar políticas, competencias, instrumentos de planificación, capacidades técnicas y recursos orientados a objetivos comunes de conservación. La gobernanza multinivel adquiere relevancia en este escenario al permitir analizar las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles de gobierno y la manera en que estos articulan sus actuaciones para responder a problemáticas que requieren intervenciones conjuntas.

En Ecuador, la conservación de los espacios naturales se encuentra vinculada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuya gestión involucra diferentes instituciones y niveles de gobierno con competencias relacionadas con la protección del patrimonio natural, la planificación territorial y ambiental, el manejo de recursos naturales y el desarrollo de acciones de conservación. Esta diversidad institucional implica la necesidad de establecer relaciones de coordinación que permitan complementar responsabilidades y capacidades, especialmente en territorios donde convergen diferentes categorías y modalidades de conservación. En consecuencia, la gestión del SNAP no puede ser comprendida únicamente desde las atribuciones de una institución, sino desde las relaciones de cooperación e interdependencia que se generan entre los actores responsables de su gestión.

La provincia del Carchi constituye un territorio de especial interés para el análisis de estas relaciones debido a la presencia de diferentes áreas de conservación y a la participación de instituciones pertenecientes a los niveles nacional, provincial y local. En este territorio intervienen entidades con competencias diferenciadas en materia ambiental, territorial y de conservación, cuyas actuaciones requieren articulación para atender las necesidades de protección y manejo de los ecosistemas. Sin embargo, la existencia de competencias distribuidas entre diferentes instituciones no garantiza por sí misma una gestión coordinada, por lo que resulta necesario analizar los mecanismos mediante los cuales se establecen relaciones de cooperación, los instrumentos utilizados y las condiciones que pueden favorecer o limitar la implementación de acciones de conservación.

En este sentido, la presente investigación analizó la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024, con énfasis en la estructura y participación de los niveles nacional, provincial y local, así como en los mecanismos de coordinación utilizados para la implementación de la Política de Conservación. Durante el período de estudio, la autoridad ambiental nacional se denominó Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), denominación establecida mediante Decreto Ejecutivo No. 59 de 5 de junio de 2021. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 94 de 14 de agosto de 2025, se dispuso la fusión por absorción de esta institución con el Ministerio de Energía y Minas, proceso que dio lugar a la denominación Ministerio de Ambiente y Energía. En consecuencia, para efectos de esta investigación se empleará la denominación MAATE al hacer referencia al período 2021-2024, mientras que se utilizará Ministerio de Ambiente y Energía (MAE) al referirse a la institución durante la etapa de levantamiento de información, en la que se realizaron las entrevistas.

Para el desarrollo de la investigación se adoptó un enfoque cualitativo sustentado en la revisión documental y en la aplicación de entrevistas a representantes institucionales del nivel nacional, del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán. Asimismo, se recurrió al mapeo de actores como herramienta para reconocer las instituciones vinculadas con la gestión y conservación de las áreas de estudio y orientar la selección de informantes mediante muestreo por juicio de expertos.

A partir de este análisis, se identificaron las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos de coordinación existentes y las principales condiciones que inciden en la gestión articulada de las áreas de conservación. Los resultados permitieron reconocer tanto avances en materia de cooperación interinstitucional como necesidades relacionadas con la articulación de la planificación, el intercambio de información, el seguimiento de compromisos, las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos. Estos elementos permitieron comprender la gobernanza multinivel como un proceso de articulación institucional que requiere fortalecer las relaciones de complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, sobre la base de los hallazgos obtenidos, se formuló una propuesta orientada al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación multinivel para la gestión y conservación de las áreas protegidas de la provincia del Carchi. La propuesta integra ejes estratégicos, fases de implementación, mecanismos de coordinación, acciones,

recursos e indicadores de seguimiento, con el propósito de contribuir a una gestión institucional más articulada y sostenible. De esta manera, la investigación busca aportar no solo a la comprensión de las relaciones de gobernanza existentes en el territorio, sino también al fortalecimiento de los procesos de coordinación necesarios para la implementación de acciones de conservación.

CAPÍTULO I

PROBLEMA

1.1. Planteamiento del problema

Desde la década de 1960, la problemática ambiental comenzó a adquirir mayor relevancia dentro del debate académico y social, especialmente por las preocupaciones relacionadas con los efectos del crecimiento económico y la transformación de los ecosistemas. En este contexto, el informe *Los límites del crecimiento*, elaborado para el Club de Roma, constituyó un antecedente relevante para analizar las posibles consecuencias de mantener un crecimiento económico sostenido sin considerar las restricciones y capacidades del planeta. Estos planteamientos contribuyeron al desarrollo de debates orientados a establecer una relación compatible entre crecimiento económico y protección ambiental. Posteriormente, en 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, consolidó la discusión internacional sobre la problemática ambiental, mientras que durante la década de 1980 adquirió mayor presencia el concepto de desarrollo sostenible (Manzanares, 2020).

Cabe mencionar que operacionalizar el desarrollo sostenible en las políticas públicas, implica la complejidad de articular múltiples dimensiones (económicas, sociales, ecológicas, culturales y políticas), a diferentes niveles (internacional, nacional, local); de forma interinstitucional y con la influencia de diversos actores (Estado, empresas, multilaterales, ONGs y “actores de base”) que cuentan con posiciones asimétricas de poder. Toda esta coordinación implica un desafío importante en la implementación de la gobernanza (Manzanares, 2020).

El proceso de industrialización y la transformación progresiva de los territorios generaron presiones crecientes sobre los espacios naturales y sus ecosistemas. La expansión urbana, los cambios en el uso del suelo y las actividades industriales incrementaron la necesidad de establecer mecanismos orientados a conservar determinados territorios y especies. En este proceso se consolidó progresivamente el movimiento internacional de conservación de espacios naturales, del cual surgieron diferentes modalidades de protección. Aunque anteriormente existían prácticas destinadas a restringir determinados usos del territorio y preservar especies de fauna, estas iniciativas se diferenciaron de los enfoques modernos de conservación, que posteriormente incorporaron objetivos relacionados con la educación ambiental, la recreación y la protección de paisajes y ecosistemas (Pascual, 2024).

Durante las primeras décadas del siglo XX, la conservación de espacios naturales comenzó a consolidarse mediante la creación de parques nacionales y otras figuras de protección territorial. Estos mecanismos permitieron incorporar criterios relacionados con la conservación de los ecosistemas, el patrimonio natural y los paisajes considerados de especial valor. Con el paso del tiempo, las áreas protegidas ampliaron sus objetivos y funciones, incorporando diferentes modalidades de gestión y conservación de acuerdo con las características de cada territorio (Pascual, 2024). Las funciones que cumplen las áreas protegidas son diversas y han ido adquiriendo distintos roles a lo largo del tiempo, en función de la evolución del escenario ambiental mundial (Elbers, 2011).

La denominación de “espacio protegido” es una de las principales herramientas con las que cuentan los Estados para proteger sus áreas de valor natural sobresaliente frente a los impactos de la actividad humana. Según el Programa mundial de Áreas protegidas de UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), a nivel mundial un tercio de todas las tierras se encuentran degradadas o en situación de degradación. El estándar mundial de La Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas evalúa e incentiva la implementación real y la eficacia de estas áreas, atendiendo a criterios como la gobernanza, planificación, gestión y la consecución de objetivos de conservación de la biodiversidad (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2023).

A pesar de la expansión de las áreas protegidas como instrumentos para la conservación de la biodiversidad, su declaratoria no ha impedido que estos espacios enfrenten diversas presiones derivadas de las actividades humanas. Paz (2018) señaló que aproximadamente el 70 % de las naciones presentaba más de la mitad de sus zonas protegidas bajo algún nivel de presión, mientras que cerca del 74 % de los países registraba al menos una categoría de protección sometida a condiciones significativas de presión. Esta situación evidencia la necesidad de complementar la declaratoria de protección con mecanismos de gestión, coordinación y seguimiento que permitan responder a las amenazas existentes sobre los ecosistemas.

Las presiones sobre las áreas protegidas se presentan en diferentes contextos territoriales y adquieren particular relevancia en regiones de Europa y Sudamérica. Paz (2018) identificó situaciones de preocupación en países como Uruguay y Colombia, así como en territorios donde la actividad humana ejercía una presión considerable sobre espacios destinados a la conservación. Entre los casos señalados se encuentra Río de Janeiro, donde determinadas áreas protegidas enfrentaban condiciones que podían afectar

sus objetivos de conservación. En Colombia también se identificaron situaciones similares, incluso en áreas de importancia global como la Sierra Nevada de Santa Marta, que presentaba elevados niveles de presión antropogénica. Estos casos muestran que la protección formal de un territorio requiere complementarse con mecanismos de gestión, control y seguimiento capaces de responder a las presiones existentes y garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación (Paz, 2018).

En junio de 2025, durante el análisis del proyecto de Ley de Áreas Protegidas en la Asamblea Nacional, se expusieron diversas amenazas que afectaban al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. La información presentada señaló que varias áreas registraban afectaciones asociadas con minería ilegal, tala, pesca no regulada y tráfico de especies, mientras que en determinados espacios marinos también se había reportado la presencia de grupos de delincuencia organizada. A esta problemática se sumó la identificación de cientos de puntos vinculados con actividades mineras ilegales dentro del SNAP y en áreas de amortiguamiento. En conjunto, estos hechos evidenciaron la complejidad de las acciones de control y protección requeridas para garantizar la conservación de los territorios bajo protección estatal (Youtopia, 2025).

En Ecuador, la primera área protegida creada fue el Parque Nacional Galápagos en 1936. A partir de ese momento, el país trabaja en la protección, gestión y mantenimiento de 59 áreas protegidas que cubren el 20% del territorio continental e insular del país y conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). La institución que se encuentra a cargo del SNAP es el Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Patrimonio Natural. El SNAP trabaja en la gestión de las áreas protegidas para evitar las amenazas a la vida silvestre y los ecosistemas. La mayoría de las áreas protegidas del Ecuador presentan presiones de tipo antrópico entendidas como amenazas generadas por actividades humanas como, por ejemplo: la deforestación de los bosques, el cambio de uso de suelo a suelo agrícola, la cacería no sostenible, la tala selectiva de árboles maderables y el tráfico de vida silvestre y plantas (WCS ECUADOR, 2020).

La problemática también alcanzó al personal encargado de la vigilancia y protección de las áreas protegidas. La información difundida en 2025 registró denuncias relacionadas con amenazas y extorsiones dirigidas contra guardaparques, situación que motivó la solicitud de apoyo de la Policía Nacional para fortalecer las condiciones de seguridad durante el cumplimiento de sus funciones. A ello se sumó una limitada disponibilidad de personal para atender la extensión territorial del sistema, debido a que

el número de guardaparques existente resultaba insuficiente frente a la superficie que debía ser resguardada. De acuerdo con la información reportada por Youtopia (2025), esta situación reflejaba una brecha significativa entre las necesidades de protección de las áreas protegidas y los recursos humanos disponibles para su vigilancia.

Las limitaciones también se relacionaron con la disponibilidad presupuestaria. Los recursos destinados al personal encargado de la protección representaban una proporción del presupuesto institucional, mientras que las necesidades derivadas del control de actividades ilícitas generaban requerimientos adicionales para la gestión de las áreas protegidas. En este escenario, desde el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica se planteó la necesidad de fortalecer los recursos destinados a la gestión del sistema. Asimismo, en el debate del proyecto de Ley de Áreas Protegidas se destacaron mecanismos orientados a vincular la conservación con el turismo sostenible, la investigación científica, la educación ambiental y la corresponsabilidad social, además de considerar dimensiones económicas, sociales, culturales y de seguridad territorial (Youtopia, 2025).

En la provincia del Carchi se han identificado diversas problemáticas relacionadas con la conservación de los ecosistemas, entre ellas la presión generada por las actividades agrícolas, la escasez de agua y el desplazamiento de fauna silvestre. Estas condiciones evidencian la necesidad de fortalecer las acciones institucionales destinadas a la protección de los espacios naturales y a la gestión adecuada de los recursos ambientales (Nariño, 2025).

Una situación que evidenció la vulnerabilidad de los ecosistemas de la provincia fue el incendio registrado en la Reserva Ecológica El Ángel entre el 25 y el 29 de enero de 2024. El hecho fue reportado como un evento de considerable magnitud debido a sus posibles efectos sobre la flora, la fauna y las funciones ambientales del ecosistema. Entre los impactos señalados se encontraron afectaciones relacionadas con la biodiversidad, la regulación hídrica y la provisión de servicios ambientales (El Universo, 2024).

En tal virtud, resulta necesario analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024. El objeto de estudio se delimita al análisis de la estructura institucional, la distribución de competencias y los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional, provincial y local vinculados con la gestión y conservación de las áreas protegidas y espacios de conservación del territorio provincial. En este contexto, resulta relevante comprender cómo interactúan los diferentes niveles de

gobierno para implementar acciones de conservación y atender las problemáticas ambientales que inciden en el territorio, así como identificar las principales limitaciones y necesidades de coordinación interinstitucional. A partir de este análisis, se busca generar elementos que permitan fortalecer los mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno vinculados con el SNAP, mediante acciones orientadas a mejorar la planificación conjunta, el intercambio de información, el seguimiento de acuerdos, el monitoreo y la gestión colaborativa de capacidades y recursos. De esta manera, la investigación pretende aportar elementos para fortalecer la implementación de la Política Pública de Conservación y favorecer una gestión más articulada de las áreas protegidas y espacios de conservación de la provincia del Carchi.

1.2. Preguntas de investigación o hipótesis

¿Cómo incide la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi?

1.3. Objetivos de investigación

1.3.1. Objetivo General

- Analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi durante el periodo 2021-2024.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Esquematizar cómo se estructuran los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local) en la gestión y conservación de áreas protegidas en la Provincia del Carchi.
- Identificar aspectos relacionados con la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local) del SNAP en la implementación de la Política de Conservación en la Provincia del Carchi.
- Construir una propuesta para mejorar los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno del SNAP en la Provincia del Carchi.

1.4. Justificación

Desde la creación de la primera área protegida en el mundo, el Parque Yellowstone en los Estados Unidos en 1872, la concepción de estas zonas ha evolucionado. Inicialmente, las áreas protegidas fueron declaradas principalmente con propósitos recreativos; posteriormente, se reconoció la importancia de estos espacios para la protección de la vida silvestre y humana (Jeffery, 2004). En Ecuador, las áreas protegidas constituyen espacios relevantes para la conservación de la biodiversidad, la protección de los ecosistemas y la provisión de servicios ecosistémicos. Estas áreas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuya gestión involucra diferentes competencias y responsabilidades institucionales (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, s.f.).

En este contexto, la gobernanza multinivel adquiere relevancia para analizar la forma en que los diferentes niveles de gobierno y actores institucionales articulan sus competencias, recursos, información y capacidades para la implementación de políticas públicas. En el caso de la conservación, la existencia de responsabilidades distribuidas entre los niveles nacional, provincial y local requiere mecanismos de coordinación que permitan orientar las acciones institucionales hacia objetivos comunes y evitar intervenciones fragmentadas. Por ello, el análisis de la gobernanza multinivel permite no solamente identificar las competencias formales de cada institución, sino también examinar las relaciones de coordinación, cooperación y articulación que se desarrollan en la práctica.

La provincia del Carchi constituye un ámbito pertinente para el análisis de esta problemática debido a la presencia de ecosistemas altoandinos, áreas protegidas y otros espacios destinados a la conservación. Entre sus elementos naturales representativos se encuentran los frailejones, que cumplen funciones relacionadas con la regulación y almacenamiento del recurso hídrico y el mantenimiento de servicios ecosistémicos. La alteración de estos ecosistemas puede generar afectaciones sobre la biodiversidad, los hábitats y la capacidad natural de regulación del agua, situación que evidencia la necesidad de fortalecer las acciones institucionales orientadas a su conservación (El Universo, 2024).

Sin embargo, la existencia de competencias diferenciadas entre los distintos niveles de gobierno no permite establecer por sí misma el grado de articulación alcanzado en la implementación de la Política Pública de Conservación. En este sentido, el problema de conocimiento que sustenta la presente investigación se relaciona con la necesidad de

comprender cómo se estructura la gobernanza multinivel del SNAP en la provincia del Carchi, cómo se distribuyen las responsabilidades entre los niveles nacional, provincial y local, qué mecanismos de coordinación se emplean y cuáles son las principales limitaciones que condicionan su funcionamiento durante el período 2021-2024.

En tal virtud, la investigación se orienta a analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024. Para ello, se examina la estructura institucional correspondiente a los niveles nacional, provincial y local, así como los mecanismos de coordinación utilizados para la gestión y conservación de las áreas protegidas. Este análisis permitirá identificar fortalezas y limitaciones relacionadas con la articulación institucional, el intercambio de información, el seguimiento de compromisos, la planificación y la gestión conjunta de capacidades y recursos.

La relevancia práctica de la investigación radica en que los resultados permitirán reconocer aspectos susceptibles de fortalecimiento en los procesos de coordinación entre las instituciones vinculadas con la conservación. En particular, se identificará la necesidad de mejorar la continuidad de los espacios de coordinación, el seguimiento de acuerdos y compromisos, el intercambio de información y la articulación de las actividades e instrumentos de planificación institucional. Estos aspectos resultan relevantes para favorecer una gestión más articulada de las acciones de conservación en el territorio provincial.

A partir de los hallazgos obtenidos, se formulará una propuesta orientada a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno vinculados con el SNAP en la provincia del Carchi. La propuesta se estructurará en cuatro ejes: coordinación y articulación; planificación y gestión; información y monitoreo; y capacidades y recursos. Estos ejes incorporan acciones, metas, responsables operativos, estimación de recursos e indicadores, con el propósito de proporcionar elementos que faciliten el seguimiento y fortalecimiento de los procesos de articulación institucional.

La investigación también se relaciona con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 15, “Vida de Ecosistemas Terrestres”, orientado a la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres. Asimismo, guarda relación con los instrumentos nacionales de planificación vinculados con la conservación de los recursos naturales, la protección de la biodiversidad y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Durante el período analizado, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-

2025 incorporó objetivos y políticas relacionados con la conservación de los recursos naturales, la protección de los ecosistemas y el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes niveles de gobierno (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

De igual manera, el análisis se vinculará con los instrumentos de planificación específicos del SNAP, particularmente con el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2022-2032, oficializado mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-0152, que establece lineamientos orientados al fortalecimiento de la gestión y conservación de las áreas que conforman el sistema.

Desde el punto de vista académico, la investigación contribuye al análisis de la gobernanza multinivel aplicada a la gestión ambiental y a las políticas públicas de conservación, al relacionar la distribución de competencias, la coordinación interinstitucional y la implementación territorial de la política de conservación. De esta manera, el estudio aporta evidencia sobre las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión del SNAP en un ámbito territorial específico como la provincia del Carchi.

Finalmente, la investigación se articulará con la línea de investigación relacionada con estudios globales, Estado, gobierno y sociedad, sostenibilidad/sustentabilidad, y con las sublíneas de modernización, gobernanza, gestión y políticas públicas; administración pública; y estudios globales, democracia y desarrollo. Esta correspondencia se sustenta en el análisis de las relaciones institucionales y los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno para la implementación de una política pública de conservación. En consecuencia, la pertinencia de la investigación se fundamentará en la necesidad de comprender y analizar las condiciones institucionales que incidieron en la implementación de la Política Pública de Conservación en la provincia del Carchi durante 2021-2024. Los resultados obtenidos permitirán identificar los principales mecanismos de coordinación existentes, sus fortalezas y limitaciones, y, a partir de ello, formular una propuesta orientada a fortalecer la articulación entre los niveles nacional, provincial y local vinculados con la gestión y conservación del SNAP.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1. Antecedentes de investigación

Mendoza et al., (2022) analizaron las políticas públicas relacionadas con la conservación ambiental y el desarrollo turístico sostenible en las áreas protegidas del Ecuador. El estudio examinó diferentes instrumentos normativos, acciones y directrices implementadas por organismos nacionales e internacionales con competencias en materia de conservación y turismo, mediante un enfoque exploratorio y descriptivo-analítico. A partir de la revisión de fuentes primarias, secundarias y documentación institucional, los autores identificaron los principales efectos de estas políticas sobre la protección y valorización del patrimonio natural, así como sobre las actividades turísticas y económicas desarrolladas por las comunidades locales.

Entre los principales hallazgos, los autores identificaron dificultades de articulación entre las políticas de conservación y las políticas sectoriales de turismo, asociadas con problemas de planificación territorial, coordinación institucional y ausencia de mecanismos compartidos para la gestión de los espacios protegidos. El principal aporte de este antecedente para la presente investigación radicó en evidenciar que la efectividad de las políticas de conservación no dependió únicamente de la existencia de instrumentos normativos, sino también de la capacidad de los actores e instituciones para coordinar acciones y establecer mecanismos de gestión articulada. Esta perspectiva resultó pertinente para analizar la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la provincia del Carchi, particularmente en relación con la coordinación interinstitucional, la distribución de competencias y los procesos de planificación entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante, el estudio presentó como limitación que su análisis se concentró en la relación entre conservación ambiental y desarrollo turístico a escala nacional, sin profundizar en las dinámicas de gobernanza y coordinación entre actores públicos y locales en una provincia específica. Por tanto, constituyó un referente para trasladar el análisis hacia una escala territorial en la que pudiera examinarse cómo se articulan los distintos niveles de gobierno y actores involucrados en la gestión de áreas protegidas.

Robles (2022), en el estudio denominado Políticas públicas con relación a la protección de la biodiversidad. El caso de las islas Galápagos desde el año 2008, analizó

las políticas, instrumentos de planificación y acciones implementadas para la conservación de la biodiversidad en este territorio. La investigación tomó como referencia el régimen especial de protección de las islas Galápagos y examinó las principales presiones que incidieron sobre su patrimonio natural, entre ellas el crecimiento de las actividades turísticas, el aprovechamiento de recursos naturales y la presencia de especies introducidas. Mediante la revisión de la normativa y de los instrumentos vinculados con la gestión de las áreas protegidas, el estudio identificó dificultades que limitaron el cumplimiento de los objetivos de conservación.

Entre los principales hallazgos se identificaron restricciones presupuestarias, debilidades institucionales y limitada participación ciudadana en la implementación de las políticas y programas. Asimismo, el estudio evidenció que, aunque los instrumentos analizados incorporaron principios relacionados con la buena gobernanza, la existencia de un marco normativo y de planificación no garantizó por sí sola resultados efectivos de conservación, debido a factores institucionales, financieros y de participación. El aporte de este antecedente para la presente investigación consistió en mostrar la necesidad de analizar las condiciones institucionales y de gobernanza que intervienen en la implementación de las políticas de conservación, considerando aspectos como las capacidades institucionales, disponibilidad de recursos, participación de los actores, distribución de competencias y rendición de cuentas. Estos elementos resultaron pertinentes para examinar la gobernanza multinivel del SNAP en la provincia del Carchi.

Como limitación, el estudio se circunscribió al régimen especial de las islas Galápagos y estuvo orientado principalmente al análisis de las políticas e instrumentos de protección de la biodiversidad, por lo que no profundizó en las relaciones de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la gestión de áreas protegidas en territorios continentales. En consecuencia, este antecedente permitió identificar factores institucionales relevantes, pero dejó abierta la necesidad de estudiar cómo estos factores se manifiestan en contextos provinciales donde concurren competencias nacionales, provinciales y municipales.

En conjunto, los antecedentes revisados evidenciaron que la gestión de las áreas protegidas en Ecuador enfrenta desafíos relacionados con la coordinación interinstitucional, la articulación de políticas públicas, la disponibilidad de recursos, las capacidades institucionales y la participación de los actores. Sin embargo, los estudios analizados se concentraron principalmente en el contenido e implementación de políticas

de conservación, en la relación entre conservación y turismo o en contextos territoriales específicos, sin abordar de manera integral la gobernanza multinivel del SNAP en la provincia del Carchi. En particular, se identificó un vacío respecto al análisis de las relaciones de coordinación entre los niveles nacional, provincial y municipal, los mecanismos mediante los cuales se articulan sus competencias y las condiciones institucionales que favorecen o limitan la gestión conjunta de las áreas protegidas. En este sentido, la presente investigación abordó dicho vacío mediante el análisis de la estructura institucional, los mecanismos de coordinación y articulación entre los actores y las capacidades existentes para la gestión del SNAP en la provincia del Carchi.

Moscoso (2003), en el capítulo de libro denominado Desarrollos legales e institucionales sobre áreas protegidas y zonas de amortiguamiento en Bolivia, Ecuador y Perú, examinó los avances normativos e institucionales relacionados con la conservación de la biodiversidad y la gestión de áreas protegidas en estos tres países. El estudio destacó la importancia de los compromisos internacionales y de las acciones desarrolladas por los Estados para incorporar la conservación de la biodiversidad dentro de los procesos de planificación y desarrollo nacional. Asimismo, abordó el papel de las áreas protegidas como instrumentos para la conservación in situ, la investigación científica y la protección de ecosistemas, considerando también su relación con las comunidades asentadas en sus áreas de influencia.

El análisis permitió identificar un cambio en la concepción de las áreas protegidas, al considerar que su gestión no debía limitarse exclusivamente a la protección de los recursos naturales, sino que también debía reconocer las dimensiones sociales, económicas y culturales vinculadas con estos territorios. En esta perspectiva, las zonas de amortiguamiento adquirieron relevancia como espacios de articulación entre los objetivos de conservación y las dinámicas de las poblaciones locales. Moscoso (2003) señaló, además, la importancia de los avances legales e institucionales para fortalecer la gestión de las áreas protegidas y generar condiciones que favorecieran procesos de desarrollo sostenible en las comunidades vinculadas con estos espacios.

Los aportes del antecedente permiten ampliar el análisis de la presente investigación al considerar que la gestión de las áreas protegidas trasciende la conservación de la biodiversidad y requiere la articulación de aspectos legales, institucionales, sociales y económicos. Desde esta perspectiva, el estudio constituye un referente para examinar cómo los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados

en la provincia del Carchi articulan sus competencias y acciones para la gestión de las áreas protegidas, considerando la participación de las comunidades locales, la coordinación interinstitucional y la búsqueda de un equilibrio entre conservación y desarrollo sostenible.

Según Torrescano et al., (2018), en su artículo denominado “Percepción comunitaria de las áreas protegidas, a más de 30 años de su creación en Ecuador”, muestra los resultados de un diagnóstico sobre las percepciones de los pobladores hacia el Parque Nacional Machalilla (PNM), la Reserva Ecológica Mache-Chindul (Remach) y el Refugio de Vida Silvestre Marino-Costero Pacoche (RVSMCP). El diagnóstico proporciona información de línea base para la caracterización cultural, la identificación de las prácticas de uso y conservación de los recursos naturales, y la relación entre las poblaciones y el medio ambiente. La metodología utilizada está basada en la documentación y selección del área de estudio, observación participativa, entrevistas y sistematización de la información.

La pertinencia de este antecedente radica en que incorpora la percepción de las comunidades locales como un elemento relevante para comprender la relación entre la población, las áreas protegidas y las acciones de conservación. En este sentido, sus aportes permiten considerar la participación, las prácticas comunitarias y la interacción de la población con el entorno como aspectos necesarios para analizar la gobernanza de las áreas protegidas en la provincia del Carchi. Asimismo, el uso de entrevistas y observación participativa constituye un referente metodológico para la presente investigación, al permitir aproximarse a las perspectivas de los actores involucrados y comprender las dinámicas de coordinación y participación que inciden en la gestión del territorio.

2.2. Marco teórico

2.2.1. Política Pública

El análisis de las políticas públicas permite estudiar la manera en que las instituciones gubernamentales y otros actores intervienen frente a problemas considerados de interés colectivo. Su análisis comprende no solamente las decisiones adoptadas por las instituciones públicas, sino también los procesos mediante los cuales se construyen los problemas públicos, se establecen prioridades, se diseñan alternativas, se

movilizan recursos y se implementan acciones. Desde esta perspectiva, una política pública puede entenderse como un proceso dinámico en el que intervienen instituciones, actores, ideas, recursos y condiciones políticas y sociales determinadas.

Lasswell (1951) constituye uno de los principales antecedentes en el desarrollo del campo de las políticas públicas, al proponer el estudio sistemático de los procesos de decisión y la generación de conocimiento orientado a la acción pública. Su aporte permitió considerar las políticas como procesos susceptibles de análisis y no únicamente como decisiones adoptadas por las autoridades. La permanencia de esta perspectiva resulta relevante porque las investigaciones contemporáneas continúan interesándose por comprender cómo se construyen los problemas, cómo se adoptan las decisiones y qué factores explican la continuidad o modificación de las políticas.

En esta evolución conceptual, Simon H. A. (1947) aportó el concepto de racionalidad limitada, mediante el cual cuestionó la idea de que las decisiones pueden adoptarse siempre a partir de información completa y de una valoración exhaustiva de todas las alternativas disponibles. Su planteamiento mantiene importancia para el análisis contemporáneo porque permite reconocer que las decisiones públicas se encuentran condicionadas por restricciones de información, tiempo, recursos y capacidades institucionales. En consecuencia, las políticas públicas se desarrollan en contextos concretos donde los actores deben tomar decisiones bajo condiciones de incertidumbre y con capacidades limitadas.

De manera complementaria, Lindblom (1959) planteó el incrementalismo como una forma de comprender el cambio en las políticas públicas mediante ajustes sucesivos sobre decisiones previamente adoptadas. Aunque se trata de una formulación clásica, su importancia para la investigación actual radica en que permite analizar situaciones en las cuales las políticas no experimentan transformaciones radicales, sino modificaciones graduales producto de negociaciones, restricciones institucionales, aprendizajes y cambios en las condiciones del entorno. La vigencia de este planteamiento puede observarse en investigaciones contemporáneas que continúan examinando el papel del incrementalismo y su relación con las dinámicas de cambio y estabilidad de las políticas públicas (Mintrom y O'Connor, 2024).

El campo de estudio de las políticas públicas ha evolucionado posteriormente hacia enfoques que prestan mayor atención a los actores, instituciones, ideas e interacciones que configuran los procesos de decisión. En este sentido, Weible y Sabatier

(2018) reúnen y actualizan diferentes teorías contemporáneas del proceso de políticas públicas, entre ellas el Marco de las Corrientes Múltiples, el Marco de las Coaliciones Promotoras, la Teoría del Equilibrio Puntuado, el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, la difusión de políticas, el policy feedback y el Marco de Política Narrativa. Esta evolución demuestra que el análisis contemporáneo de las políticas públicas ha superado una concepción exclusivamente lineal del proceso de decisión y reconoce la existencia de múltiples factores y actores que intervienen en su desarrollo. La cuarta edición de esta obra incorpora, además, perspectivas comparativas y aplicaciones de estas teorías fuera del contexto estadounidense, ampliando su utilidad para investigaciones realizadas en otros contextos institucionales.

Dentro de esta evolución, las teorías del proceso de políticas públicas han adquirido particular relevancia para comprender la interacción entre el aparato estatal, los actores políticos y la sociedad. Petridou (2014) señala que el desarrollo de diferentes teorías del proceso ha permitido construir explicaciones complementarias sobre la manera en que se producen los cambios y las continuidades de las políticas públicas. Últimamente, Heijden et al. (2021), destacan la importancia de analizar los mecanismos causales mediante los cuales los diferentes factores interactúan dentro de los procesos de formulación de políticas, revisando enfoques como las corrientes múltiples, las coaliciones promotoras, el equilibrio puntuado, el marco narrativo y el análisis institucional.

La literatura más reciente también demuestra que el estudio de las políticas públicas continúa ampliando sus objetos de análisis. Fagan et al. (2024), a partir del análisis de más de 1.300 resúmenes de artículos publicados en el Policy Studies Journal durante tres décadas, identifican la presencia sostenida de diferentes teorías del proceso de políticas y destacan que la investigación contemporánea presta especial atención a etapas como la implementación y la evaluación. Este resultado es particularmente relevante para investigaciones que, como la presente, buscan analizar no solamente la formulación de una política, sino también la manera en que sus objetivos y decisiones se trasladan al territorio.

En este sentido, la política pública no debe ser entendida como un proceso estrictamente lineal compuesto por etapas independientes. La formulación de problemas, la construcción de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación pueden encontrarse relacionadas y retroalimentarse entre sí. Fagan et al. (2024), muestran

precisamente que la investigación contemporánea sobre políticas públicas mantiene una importante atención en la implementación y la evaluación, lo que permite superar una visión centrada exclusivamente en la formulación de las decisiones.

Desde una perspectiva orientada al análisis de los instrumentos, el diseño de políticas también constituye un componente relevante del proceso. Siddiki y Curley (2022) señalan que la investigación sobre diseño de políticas se ha desarrollado tanto alrededor del proceso mediante el cual se diseñan las políticas como de los contenidos o instrumentos que resultan de dicho proceso. Esta distinción permite comprender que una política pública no solamente debe analizarse a partir de sus objetivos generales, sino también considerando los mecanismos concretos mediante los cuales pretende producir determinados resultados.

La importancia del diseño también ha sido desarrollada por investigaciones recientes. Sewerin et al. (2023) analizan el papel del diseño de políticas en la continuidad de las políticas y en la modificación de su nivel de ambición, mostrando que las características de los instrumentos y arreglos de política pueden influir en la trayectoria posterior de una intervención pública. Este aporte resulta relevante para comprender que las decisiones iniciales de diseño pueden condicionar la evolución de las políticas y su capacidad de responder a nuevos problemas o circunstancias.

A su vez, Mintrom y O'Connor (2024) sostiene que las teorías del proceso de políticas continúan siendo útiles para comprender cómo los actores que se encuentran dentro y alrededor del gobierno enfrentan problemas complejos y buscan desarrollar respuestas públicas. El autor revisa diferentes enfoques, entre ellos el incrementalismo, las corrientes múltiples, el equilibrio puntuado, las coaliciones promotoras y el marco narrativo, destacando que estos enfoques aportan elementos para comprender tanto la estabilidad como el cambio de las políticas en contextos caracterizados por complejidad e incertidumbre.

Otro aspecto relevante del análisis contemporáneo corresponde al papel de los actores. Las políticas públicas son construidas e implementadas mediante relaciones entre autoridades, funcionarios, organizaciones sociales, especialistas, grupos de interés y otros participantes que pueden influir en las decisiones. El enfoque de las coaliciones promotoras, desarrollado inicialmente por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) y posteriormente actualizado en la literatura contemporánea, permite analizar cómo los actores que comparten determinadas creencias pueden coordinarse e intentar influir en la

orientación de una política. Weible (2018) señala que este enfoque continúa formando parte de las principales teorías utilizadas para estudiar los procesos de política pública.

La gestión de las políticas ambientales y de conservación requiere considerar la intervención de los distintos actores que participan en el territorio, debido a la diversidad de competencias, intereses y responsabilidades que confluyen en su implementación. Las decisiones relacionadas con la conservación pueden involucrar instituciones nacionales, gobiernos territoriales, comunidades, organizaciones sociales, instituciones académicas y otros actores que poseen diferentes intereses, conocimientos y capacidades. Por ello, el análisis de la política pública requiere identificar no solamente las decisiones formales, sino también las relaciones entre los actores que participan en su construcción e implementación.

En el ámbito hispano, Subirats et al. (2008) aportan una perspectiva particularmente útil para el análisis de las políticas públicas al considerar elementos como las reglas institucionales, la inclusión de problemas en la agenda, la programación y decisión, la implementación y la evaluación. La obra también incorpora el análisis de la gobernanza, la participación social y la complejidad de los escenarios en los que intervienen diferentes esferas de gobierno. Aunque se trata de una obra anterior a buena parte de la literatura contemporánea, mantiene utilidad para esta investigación debido a que proporciona un marco analítico que permite relacionar el proceso de una política con los actores, recursos e instituciones que intervienen en su desarrollo.

Por tanto, la inclusión de autores clásicos en este marco teórico no responde únicamente a un criterio histórico. Su importancia reside en que conceptos como racionalidad limitada, incrementalismo, proceso de decisión y análisis del proceso de políticas constituyen fundamentos sobre los cuales se han desarrollado enfoques contemporáneos. La literatura reciente no sustituye completamente estos aportes, sino que los revisa, amplía y aplica a nuevos contextos y problemas. En este sentido, la utilización conjunta de autores clásicos y contemporáneos permite construir un marco teórico con continuidad conceptual y actualidad académica.

Para la presente investigación, esta perspectiva resulta pertinente porque la política de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) puede ser comprendida como una política pública cuyo desarrollo involucra procesos de definición de problemas, toma de decisiones, diseño de instrumentos, asignación de recursos, implementación y seguimiento. Analizarla desde este enfoque permite superar una visión

exclusivamente normativa y considerar las condiciones institucionales y territoriales que intervienen en su desarrollo.

Además, el enfoque de políticas públicas permite identificar a los actores que intervienen en la política de conservación y analizar las relaciones que se producen entre ellos. En el caso de la provincia del Carchi, esto implica considerar la participación de las instituciones del nivel nacional responsables de la política ambiental, los gobiernos autónomos descentralizados y otros actores vinculados con la conservación de las áreas protegidas. De esta manera, la política pública constituye el punto de partida conceptual para analizar las características específicas de la política pública ambiental y, de manera central, las relaciones de gobernanza multinivel que se producen durante su implementación.

En consecuencia, para esta investigación la política pública se entiende como un proceso dinámico de acción e intervención pública mediante el cual diferentes actores e instituciones participan en la identificación de problemas, la construcción de decisiones, el diseño de instrumentos y la implementación de acciones orientadas a alcanzar determinados objetivos colectivos. Esta concepción permite analizar la política de conservación del SNAP no únicamente desde sus disposiciones formales, sino también desde los actores, instrumentos, capacidades institucionales y procesos de implementación que intervienen en su desarrollo territorial durante el período 2021-2024.

En el análisis de los aportes revisados se observa que los autores no se contraponen de manera absoluta, sino que desarrollan diferentes perspectivas sobre el proceso de las políticas públicas. Lasswell (1951) plantea una visión orientada a comprender cómo se estructuran las decisiones públicas y sus efectos sociales, mientras que Simon (1947) introduce una perspectiva centrada en las limitaciones de información y racionalidad que enfrentan los actores al tomar decisiones. Por su parte, Lindblom (1959) se distancia de una concepción estrictamente racional al señalar que las decisiones públicas suelen desarrollarse mediante ajustes sucesivos e incrementales. Estas perspectivas se complementan con Subirats et al. (2008), quienes incorporan al análisis la interacción entre actores, recursos e instituciones. Desde una perspectiva más reciente, Weible y Sabatier (2018) y Heijden et al. (2021) amplían la comprensión del proceso de políticas públicas al considerar las dinámicas de los actores, las instituciones y los mecanismos que explican el cambio y la implementación. Por tanto, aunque existen diferencias en el énfasis otorgado a la racionalidad, el incrementalismo, los actores o los

mecanismos del proceso, los autores coinciden en que las políticas públicas constituyen procesos complejos en los que intervienen múltiples actores y condiciones institucionales. Esta complementariedad permitió considerar para la presente investigación no únicamente la formulación de políticas de conservación, sino también su implementación, la participación de los actores y las capacidades institucionales involucradas en su ejecución.

2.2.2 Política Pública Ambiental

La política pública ambiental constituye una especialización del campo de las políticas públicas orientada a la atención de problemas relacionados con la protección del ambiente, la conservación de la biodiversidad, el manejo de los recursos naturales y la sostenibilidad. Su particularidad se encuentra en la complejidad de los problemas ambientales, debido a que estos presentan dimensiones ecológicas, sociales, económicas, políticas y territoriales que requieren respuestas integrales y coordinadas. La elaboración de políticas públicas ambientales comprende diferentes momentos relacionados con la identificación de las problemáticas, la planificación, el diagnóstico, la formulación y adopción de alternativas, su implementación y seguimiento, así como la evaluación de sus resultados. Debido a la naturaleza multidimensional de los problemas ambientales, estos procesos requieren incorporar mecanismos de participación e inclusión social que permitan considerar las perspectivas de los actores involucrados (Baltazar y Carvajal, 2023).

Lafferty y Hovden (2003) destacan la importancia de la integración de los objetivos ambientales dentro de las diferentes áreas de la acción pública. Desde esta perspectiva, las consideraciones ambientales no deberían permanecer restringidas a las instituciones encargadas directamente de la gestión ambiental, sino incorporarse en las decisiones correspondientes a otros sectores de la política pública. La integración ambiental permite reconocer que actividades relacionadas con la producción, infraestructura, agricultura, ordenamiento territorial o gestión de recursos hídricos pueden generar efectos sobre los ecosistemas y, por tanto, deben considerar objetivos de protección ambiental.

Jordan (2005) señala que la gestión contemporánea de los problemas públicos ha incorporado una diversidad de instrumentos que complementan los mecanismos tradicionales de regulación estatal. En materia ambiental, esta diversidad adquiere especial importancia debido a que los problemas de conservación requieren combinar instrumentos normativos, administrativos, económicos, de planificación, información y

participación. La selección y aplicación de estos instrumentos depende de las características del problema, del contexto institucional y de las capacidades disponibles para su implementación.

Por otra parte, Lemos y Agrawal (2006) plantean que la gestión de los problemas ambientales requiere formas de gobernanza en las que interactúen actores estatales y no estatales. La gobernanza ambiental permite, de esta manera, reconocer que la protección de los recursos naturales no depende exclusivamente de las instituciones gubernamentales, sino también de organizaciones sociales, comunidades, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y actores privados. Estas relaciones pueden generar mecanismos de cooperación y coordinación orientados a alcanzar objetivos comunes de conservación.

Adger y Jordan (2012) sostienen que la sostenibilidad requiere arreglos institucionales capaces de responder a problemas ambientales caracterizados por su complejidad y por sus efectos a largo plazo. Desde esta perspectiva, la gestión ambiental requiere considerar las relaciones entre instituciones, actores y escalas territoriales, debido a que los procesos ecológicos y sociales no necesariamente coinciden con las delimitaciones político-administrativas.

En esta misma línea, Jordan y Lenschow (2010) señalan que la integración de los objetivos ambientales en las políticas públicas constituye un proceso complejo y condicionado por factores institucionales y políticos. La existencia de objetivos ambientales dentro de los instrumentos de planificación no garantiza por sí misma su cumplimiento, debido a que su materialización depende de las capacidades institucionales, la coordinación entre sectores y las condiciones concretas de implementación.

Estos aportes permiten comprender que las políticas públicas ambientales requieren superar una visión sectorial de la gestión y promover mecanismos de coordinación entre instituciones y actores. En el ámbito de la conservación, ello supone articular los objetivos de protección de la biodiversidad con las necesidades sociales, económicas y territoriales presentes en los espacios donde se desarrollan las acciones de conservación. En este contexto, la política de conservación del SNAP puede ser comprendida como una política pública ambiental, debido a que busca responder a problemas relacionados con la protección de ecosistemas, biodiversidad y recursos naturales mediante instrumentos normativos, institucionales y de planificación. Sin embargo, su implementación se desarrolla en territorios concretos donde intervienen

diferentes instituciones y actores con competencias, intereses y capacidades diferenciadas. Por ello, el enfoque de política pública ambiental permite analizar las características de la política de conservación, sus objetivos, instrumentos y mecanismos de implementación, así como las condiciones institucionales y territoriales que pueden favorecer o limitar el cumplimiento de sus propósitos en la provincia del Carchi.

A partir de la literatura revisada, se identifica una coincidencia entre los autores respecto a que las políticas públicas ambientales requieren considerar la complejidad de los problemas ambientales y la intervención de diversos actores e instituciones. Sin embargo, los enfoques difieren en el énfasis otorgado a sus componentes. Mientras los planteamientos generales de política pública permiten comprender la identificación del problema, la formulación de alternativas y la implementación de decisiones, los enfoques de política ambiental incorporan la necesidad de articular objetivos de conservación con las dinámicas sociales, económicas e institucionales del territorio. En este sentido, los aportes revisados no se excluyen, sino que se complementan: los enfoques de política pública proporcionan una base para comprender el proceso decisional, mientras que la perspectiva ambiental permite analizar las particularidades de los problemas de conservación y la necesidad de coordinación entre diferentes actores y niveles institucionales. Esta relación resulta pertinente para el estudio del SNAP, debido a que la conservación de las áreas protegidas no depende exclusivamente de las decisiones del nivel nacional, sino también de su implementación territorial y de la interacción con los gobiernos autónomos descentralizados, comunidades y demás actores vinculados con la gestión ambiental.

2.2.3 Gobernanza *Multinivel*

La gobernanza multinivel constituye el principal eje teórico de esta investigación, debido a que permite analizar la distribución de autoridad, competencias, responsabilidades y recursos entre diferentes niveles de gobierno, así como las relaciones que se establecen entre instituciones públicas y actores sociales involucrados en la gestión de asuntos públicos. Este enfoque resulta particularmente pertinente para el análisis de la política de conservación del SNAP, debido a que las decisiones y acciones relacionadas con la protección de las áreas naturales se desarrollan en diferentes escalas territoriales e institucionales.

Hooghe y Marks (2001) desarrollaron el concepto de gobernanza multinivel para explicar procesos en los cuales la autoridad deja de concentrarse exclusivamente en el Estado central y se distribuye entre diferentes niveles territoriales y centros de decisión.

Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel permite analizar relaciones verticales entre diferentes niveles de gobierno y relaciones horizontales entre instituciones y actores que intervienen en un mismo ámbito de política pública.

Posteriormente, Hooghe y Marks (2003) profundizaron esta perspectiva mediante la diferenciación de dos tipos de gobernanza multinivel. El primer tipo se caracteriza por jurisdicciones territoriales generales, relativamente estables y con competencias delimitadas, mientras que el segundo se relaciona con estructuras más flexibles y especializadas, creadas para atender funciones específicas y que pueden presentar competencias superpuestas. Esta distinción permite comprender que la gestión de determinados problemas públicos puede requerir estructuras de coordinación que no coincidan necesariamente con las divisiones administrativas tradicionales.

Bache y Flinders (2004) sostienen que la gobernanza multinivel permite analizar las transformaciones de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y entre el Estado y la sociedad. En este sentido, la autoridad se encuentra distribuida entre múltiples centros de decisión, lo que modifica las formas tradicionales de gobierno basadas exclusivamente en relaciones jerárquicas. Esta distribución genera, a su vez, desafíos relacionados con la coordinación, la participación, la legitimidad y la rendición de cuentas.

Flinders (2004) complementa esta perspectiva al analizar la distribución de funciones de gestión pública entre diferentes organizaciones e instituciones. Si bien esta distribución puede generar oportunidades de cooperación y especialización, también puede producir problemas relacionados con la coordinación y la delimitación de responsabilidades. Por ello, una estructura multinivel requiere mecanismos que permitan establecer relaciones claras entre los actores participantes y garantizar la responsabilidad sobre las decisiones y acciones desarrolladas.

Piattoni (2010) plantea una concepción amplia de la gobernanza multinivel como un enfoque conceptual, empírico y normativo. Desde su perspectiva, las relaciones multinivel no se limitan a las interacciones entre gobiernos nacionales y subnacionales, sino que también comprenden las relaciones entre centro y periferia, Estado y sociedad, así como aquellas que se producen entre diferentes espacios nacionales e internacionales. Esta perspectiva permite analizar la gobernanza como un proceso multidimensional en el que las decisiones públicas son resultado de interacciones entre múltiples actores y escalas.

La gobernanza multinivel permite, por tanto, superar una concepción exclusivamente jerárquica de la acción estatal. En lugar de considerar que las decisiones son formuladas únicamente por el nivel central y posteriormente ejecutadas por los niveles territoriales, este enfoque permite analizar cómo las competencias, recursos, información y capacidades se articulan entre instituciones que poseen diferentes responsabilidades y niveles de decisión. Esta perspectiva adquiere especial relevancia en el ámbito de la conservación, debido a que la protección de los ecosistemas requiere la interacción entre diferentes escalas territoriales. En el caso del SNAP, los lineamientos nacionales deben articularse con las características y necesidades específicas de los territorios donde se localizan las áreas protegidas. A su vez, los gobiernos autónomos descentralizados intervienen desde sus competencias territoriales y ambientales, mientras que comunidades, organizaciones sociales, instituciones académicas y otros actores pueden aportar conocimientos, recursos y capacidades para la conservación.

En consecuencia, el análisis desde la gobernanza multinivel no se limita a identificar las competencias formales establecidas para cada institución. También permite examinar cómo se relacionan los actores en la práctica, qué mecanismos de coordinación y cooperación utilizan, cómo se articulan los recursos y la información, cómo se toman las decisiones y qué conflictos o dificultades pueden surgir entre los diferentes niveles y actores.

En el contexto de la provincia del Carchi, este enfoque permite analizar las relaciones existentes entre las instituciones del nivel nacional y los actores territoriales involucrados en la conservación, considerando particularmente la interacción con las administraciones locales y provinciales, las comunidades y demás instituciones con competencias relacionadas con las áreas protegidas. De esta manera, la gobernanza multinivel permite identificar las dinámicas institucionales que inciden en la implementación de la política de conservación del SNAP.

El análisis comparativo de los aportes sobre gobernanza multinivel permite identificar coincidencias y diferencias que contribuyen a delimitar el enfoque utilizado en esta investigación. Hooghe y Marks (2003) centran su planteamiento en la distribución de la autoridad entre diferentes niveles de gobierno, mientras que Bache y Flinders (2004) amplían esta perspectiva al considerar las relaciones de interdependencia que se generan entre actores e instituciones dentro de estructuras de gobierno multinivel. Piattoni (2010), por su parte, amplía aún más el enfoque al incorporar no solo las relaciones entre niveles gubernamentales, sino también la interacción entre instituciones, actores sociales y

diferentes escalas territoriales. En consecuencia, estos autores no se contraponen de manera directa, sino que sus planteamientos se complementan: Hooghe y Marks permiten comprender la distribución de competencias y la coordinación vertical; Bache y Flinders permiten analizar la interdependencia y las relaciones entre actores; y Piattoni incorpora una visión más amplia de las interacciones entre instituciones y sociedad. Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel permite analizar la coordinación vertical entre el nivel nacional y los gobiernos territoriales, la coordinación horizontal entre instituciones y actores de un mismo nivel, así como la autonomía, la interdependencia y las capacidades necesarias para gestionar las áreas protegidas. Asimismo, la incorporación de la participación y el seguimiento permite examinar el grado en que los actores intervienen en las decisiones, acciones de conservación y procesos de monitoreo.

En conjunto, la revisión teórica permitió establecer una relación progresiva entre política pública, política pública ambiental y gobernanza multinivel. La primera aportó elementos para comprender el proceso de construcción e implementación de las decisiones públicas; la segunda permitió contextualizar dicho proceso en los problemas de conservación y protección ambiental; y la tercera proporcionó las herramientas conceptuales para examinar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y los actores vinculados con la gestión del SNAP. Si bien los autores revisados presentan diferencias en cuanto al énfasis otorgado a la toma de decisiones, instituciones, actores, relaciones de poder o la interacción entre niveles, sus aportes resultaron complementarios para el objeto de estudio.

2.3. Marco Conceptual

2.3.1 Ciclo de las Políticas Públicas

Las políticas públicas pueden comprenderse como procesos mediante los cuales las instituciones estatales intervienen frente a situaciones consideradas problemáticas para la sociedad. Su desarrollo implica la definición de objetivos y la utilización de instrumentos, recursos y capacidades institucionales destinados a producir cambios en determinados comportamientos o condiciones sociales. Desde esta perspectiva, las políticas constituyen mecanismos de intervención pública que se desarrollan mediante decisiones, acciones y procesos de implementación (Roth, 2019).

El desarrollo de una política pública no se limita a una decisión aislada, puesto que involucra diferentes acciones, decisiones y procesos de implementación. En este proceso intervienen normas, recursos, actores e intereses que pueden generar diferentes

efectos sobre la sociedad. Por ello, el análisis de una política requiere considerar tanto las decisiones adoptadas como las condiciones institucionales y sociales en las que estas se ejecutan.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades 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).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales. Un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como “policy análisis”, entiende a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante el problema. Estas pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas (Zeller, 2007, p. 20).

Roth (2002) plantea que una política pública se configura cuando las instituciones estatales asumen responsabilidades orientadas a modificar una situación reconocida como problemática. En consecuencia, su existencia se relaciona con la intervención gubernamental, la definición de objetivos y la ejecución de acciones dirigidas a producir determinados cambios. Bajo esta perspectiva, la identificación del problema y la participación de los actores constituyen elementos relevantes para comprender el desarrollo de una política pública.

Quinteros (2008) señala que las políticas públicas también pueden analizarse a partir de las relaciones de poder existentes entre los actores sociales. Desde esta perspectiva, las decisiones relacionadas con una política no dependen exclusivamente de criterios técnicos, sino que se encuentran vinculadas con las interacciones sociales y con las formas de participación que intervienen en su formulación y desarrollo.

El ciclo de las políticas públicas puede organizarse en diferentes fases relacionadas entre sí. La primera corresponde a la identificación y definición del problema, momento en el que una situación social adquiere relevancia para la acción gubernamental. Posteriormente se desarrolla la formulación, etapa en la que se construyen y analizan diferentes alternativas de intervención. La adopción comprende la decisión de la autoridad competente respecto de la alternativa que será implementada. A

continuación, la implementación comprende la movilización de recursos y la ejecución de las acciones previstas. Finalmente, la evaluación permite determinar los resultados alcanzados y generar información que puede contribuir a revisar o redefinir la política en cualquiera de sus etapas (Delgado, 2009).

2.3.2 Áreas Protegidas

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) conceptualizó las áreas protegidas como espacios terrestres o marinos destinados a conservar la diversidad biológica y otros valores naturales y culturales mediante mecanismos de protección y gestión. Esta concepción reconoce que la conservación requiere establecer medidas de manejo que permitan mantener los valores ecológicos del territorio. En este sentido, los enfoques contemporáneos de conservación han superado progresivamente una visión basada exclusivamente en la exclusión de las actividades humanas, incorporando la necesidad de establecer relaciones equilibradas entre las sociedades y los ecosistemas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006).

Las áreas protegidas tradicionales a menudo se han descartado por considerarse ineficaces para la conservación de las aguas dulces debido a la naturaleza interconectada y, con frecuencia, lineal de los sistemas. Sin embargo, las áreas protegidas no tradicionales, integradas en los esfuerzos de gestión integrada de cuencas hidrográficas, están recibiendo cada vez más atención. Por ejemplo, las zonas de amortiguación ribereñas pueden proteger la vegetación crítica de las riberas de arroyos o lagos, que filtra contaminantes, aporta materia orgánica, modera la temperatura del agua y proporciona restos leñosos para el hábitat fluvial. Las reservas de llanuras aluviales constituyen, en efecto, una zona de amortiguación ribereña especial, generalmente mucho más amplia y diseñada para proteger las áreas de transición altamente productivas que proporcionan hábitat a un gran número de especies tanto de agua dulce como terrestres. Las reservas pesqueras, o de explotación, están diseñadas para proporcionar refugios espaciales o temporales a las especies de agua dulce explotadas, de modo que las poblaciones puedan ser explotadas de forma sostenible a largo plazo (Abell et al., 2009).

En este sentido, las áreas protegidas constituyen una amplia categoría de paisajes (tanto terrestres como marinos) reconocidos por su particular importancia natural, ecológica y/o cultural, y que, por lo tanto, han sido designados como “protegidos” con fines de conservación. Existen numerosas categorías y subcategorías, aunque no todas

son comunes en todos los países. Sin embargo, las categorías de gestión de áreas protegidas (AP) proporcionadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la organización ambiental global más antigua y grande del mundo, con cerca de 1300 gobiernos y ONG asociadas, son las más relevantes.

Siguiendo la definición de la UICN de Áreas Protegidas (AP) es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros medios eficaces, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con los servicios ecosistémicos y valores culturales asociados, existen muchas maneras de poner en práctica las AP, como de hecho se ha hecho a lo largo del tiempo y el espacio. Probablemente la forma más conocida de gestión de AP sea la del sistema de parques nacionales, inicialmente creado en Norteamérica con el establecimiento del Parque Nacional de Yellowstone en 1872, el Parque Nacional de Banff en 1885 y el Parque Nacional de Yosemite en 1890, estos parques han servido de modelo a nivel mundial. Sin embargo, el propósito principal de estos parques ha sido promover el turismo para que el público pudiera visitar y apreciar la naturaleza en su estado prístino. A pesar de ello, nunca fue la realidad de tales lugares, ya que incluso áreas “prístinas” como Banff y Yosemite habían sido gestionadas y conservadas con éxito durante mucho tiempo por las comunidades indígenas locales (Foggin, 2016).

2.3.3 Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el principal mecanismo de conservación in situ del Ecuador y está conformado por 81 áreas protegidas distribuidas en ecosistemas terrestres, marinos e insulares, que representan cerca del 20 % del territorio nacional y más de 26 millones de hectáreas. Estos espacios resguardan una extraordinaria diversidad biológica, garantizan servicios ecosistémicos esenciales, contribuyen a la seguridad hídrica, favorecen la investigación científica y promueven el turismo sostenible (Ministerio de Ambiente y Energía , 2026).

En Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente (COA) establece que el SNAP está integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y determina que su declaratoria, categorización, regulación y administración deben garantizar la conservación, el manejo y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas y los derechos de la naturaleza. Por tanto, el SNAP puede entenderse como una estructura institucional y territorial articulada, mediante la cual el Estado ecuatoriano organiza diferentes modalidades de conservación

bajo objetivos comunes, pero con distintos actores responsables de su administración y gestión (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Desde esta perspectiva, el SNAP trasciende una visión exclusivamente administrativa de las áreas protegidas, puesto que involucra diferentes niveles de gobierno, comunidades, pueblos y nacionalidades, propietarios privados y otros actores relacionados con la conservación. El artículo 48 del COA establece precisamente que la administración de las áreas protegidas debe desarrollarse con participación social y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los diferentes subsistemas. Esta característica resulta relevante para la gobernanza multinivel, debido a que evidencia la existencia de responsabilidades compartidas y relaciones de coordinación entre actores ubicados en diferentes escalas territoriales e institucionales.

2.3.4 Subsistema Nacional de Áreas Protegidas

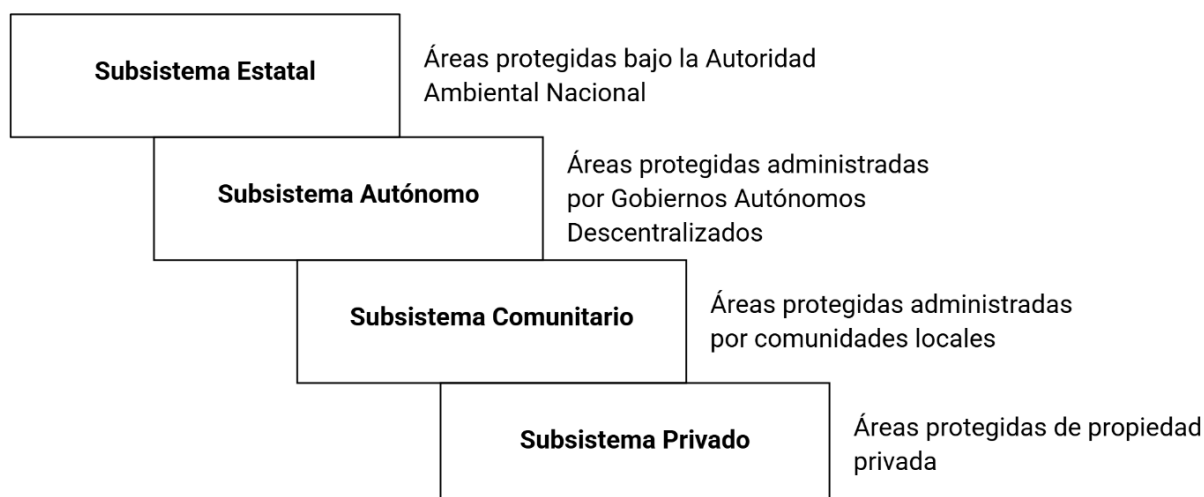
La organización del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) contempla distintas formas de gestión y participación en la conservación del patrimonio natural del Ecuador. Esta estructura reconoce que la protección de los espacios naturales puede desarrollarse desde diferentes ámbitos de administración y participación social. En este sentido, el artículo 37 del Código Orgánico del Ambiente establece cuatro categorías que conforman el SNAP: el subsistema estatal, el correspondiente a los gobiernos autónomos descentralizados, el comunitario y el privado, los cuales forman parte de una estructura nacional común, aunque presentan diferencias respecto de los actores responsables de su administración, las formas de declaratoria y los mecanismos de gestión (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Dentro del SNAP, el subsistema estatal agrupa los espacios naturales protegidos que se encuentran bajo administración estatal y cuya conducción corresponde a la autoridad ambiental competente en el ámbito nacional. Estas áreas deben articularse con los instrumentos de planificación territorial y sus servicios ambientales pueden ser utilizados de manera sostenible para contribuir al desarrollo territorial y al bienestar de la población. Por su parte, el subsistema autónomo descentralizado comprende las áreas protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que han sido declaradas como tales por la Autoridad competente, correspondiendo al respectivo GAD su administración, manejo y financiamiento. El subsistema comunitario está conformado por áreas protegidas pertenecientes a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, cuya administración se desarrolla de acuerdo con sus respectivos planes de manejo y bajo los

mecanismos establecidos por el ente rector ambiental. Y el subsistema privado comprende áreas de propiedad privada declaradas como protegidas, cuya gestión de las actividades previstas en los planes de manejo corresponde a sus propietarios, De esta manera, en la figura 1 la estructura del SNAP incorpora diversas formas de autoridad, propiedad y responsabilidad en la conservación (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Figura 1

Estructura del Sistema Nacional de Áreas Protegidas



Nota. Elaboración propia con base en el Código Orgánico del Ambiente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Para la investigación, los subsistemas del SNAP se entienden como modalidades diferenciadas de organización y gobernanza de las áreas protegidas, determinadas por la naturaleza de los actores responsables de su administración, las formas de propiedad y las competencias institucionales existentes, que interactúan dentro de un sistema nacional orientado a objetivos comunes de conservación.

Además, el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente establece que la gestión de los subsistemas autónomo descentralizado, comunitario y privado debe observar principios como corresponsabilidad, concordancia, transversalidad, interés general, desarrollo sostenible, transparencia, manejo adaptativo, decisiones informadas y enfoque multidisciplinario. Estos principios refuerzan la idea de que la gestión de las áreas protegidas requiere mecanismos de articulación y cooperación entre actores y niveles territoriales (Presidencia de la República del Ecuador, 2019).

2.3.5 Política de Conservación

La política de conservación puede comprenderse como el conjunto de decisiones, acciones, instrumentos y prácticas institucionalizadas mediante las cuales los actores

públicos orientan la protección, mantenimiento, recuperación y uso sostenible de la naturaleza y la biodiversidad. En el ámbito académico, Mace et al., (2018) señalan que la política de conservación se encuentra vinculada con las decisiones institucionales que inciden sobre las actividades de conservación, mientras que la ciencia de la conservación aporta conocimientos que permiten fundamentar las decisiones y acciones desarrolladas en este campo.

Meinard (2017) sostiene que una política de conservación comprende acciones impulsadas por entidades políticas como el Estado, gobiernos subnacionales o instituciones públicas, dirigidas a conservar o restaurar especies, comunidades, ecosistemas o espacios naturales. Desde esta perspectiva, la política de conservación no se limita a la formulación de normas, sino que comprende un proceso de decisión e implementación en el cual intervienen recursos públicos, instituciones, actores sociales y mecanismos de regulación.

Además, la política de conservación debe considerar que los problemas ambientales poseen una naturaleza compleja y multiescalar. La conservación de la biodiversidad puede involucrar simultáneamente decisiones internacionales, nacionales, regionales y locales, por lo que las políticas requieren mecanismos que permitan articular diferentes intereses y niveles de autoridad. La literatura reciente sobre política de conservación de la biodiversidad destaca precisamente la necesidad de equilibrar los intereses de actores diversos, desde organizaciones internacionales hasta comunidades locales, evitando que las prioridades definidas en escalas superiores desplacen las necesidades y conocimientos de los territorios (Mfuni et al., 2025).

La política de conservación en Ecuador se encuentra sustentada en el marco constitucional y ambiental. La Constitución de la República establece que el SNAP debe garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, y determina que su rectoría y regulación corresponden al Estado, al tiempo que reconoce la participación de comunidades, pueblos y nacionalidades en su administración y gestión (Asamblea Nacional, 2021).

Por ello, la política de conservación puede ser entendida en esta investigación como un proceso público de formulación, coordinación, implementación y evaluación de decisiones orientadas a proteger la biodiversidad, los ecosistemas y sus funciones ecológicas, mediante instrumentos normativos, institucionales, territoriales y participativos que articulan a diferentes actores y niveles de gobierno.

2.3.6 Gobernanza Ambiental

El reconocimiento de que la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable están vinculados con factores sociales e institucionales favoreció la incorporación de nuevas perspectivas para comprender la gestión ambiental. Dentro de estos enfoques adquirieron relevancia conceptos como gobernabilidad, buen gobierno y gobernanza, los cuales permitieron ampliar el análisis de la gestión pública más allá de la actuación exclusiva de las instituciones estatales.

En este marco, la gobernanza se relacionó con una forma de conducción de los asuntos públicos en la que la intervención de diferentes actores sociales adquiere importancia en los procesos de decisión. Por su parte, la gobernabilidad se vinculó con las capacidades institucionales y con los mecanismos mediante los cuales un sistema político puede desarrollar sus funciones y responder a las demandas sociales. El concepto de buen gobierno incorporó, además, la interacción entre las autoridades públicas y la sociedad civil en la construcción y ejecución de acciones orientadas al interés colectivo. Desde esta perspectiva, la sociedad civil comprendió a los distintos grupos y organizaciones que participaron en los asuntos públicos mediante mecanismos de intervención, control y colaboración institucional.

A partir de estas consideraciones, la gobernanza ambiental pudo comprenderse como un proceso de interacción entre las instituciones públicas y la sociedad en torno a las decisiones relacionadas con los recursos naturales y la biodiversidad. Este proceso involucró aspectos como el acceso y aprovechamiento de los recursos, la definición de normas y la distribución de los beneficios derivados de estos, por lo que su gestión requirió mecanismos de participación y coordinación entre los actores involucrados (Toledo, 2006).

La transformación institucional se encuentra estrechamente ligada a procesos como la gobernanza, entendida no solo como un cambio en el sentido del gobierno sino como un proceso de participación que surge de abajo hacia arriba, en el cual intervienen los gobiernos en sus distintos niveles, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil (Ojo y Mellouli, 2018).

Los procesos contemporáneos de decisión pública se desarrollan en escenarios caracterizados por la participación de actores provenientes de diferentes ámbitos y niveles territoriales. Las reformas institucionales implementadas en América Latina, entre ellas la descentralización y la transferencia de determinadas responsabilidades hacia espacios territoriales, modificaron las formas tradicionales de relación entre el Estado y la

sociedad. En este contexto, la gobernanza adquirió relevancia como una forma de gestión basada en relaciones de cooperación entre instituciones públicas, gobiernos y actores no estatales. Su desarrollo supone incorporar mecanismos de colaboración, participación y construcción de acuerdos para abordar problemas públicos que difícilmente pueden ser resueltos por una sola institución (Zurbriggen, 2011).

En este sentido, la gobernanza es un elemento esencial de transformación institucional para el desarrollo, sobre todo, en aquellos territorios donde la gestión de los recursos se hace más compleja a medida que convergen diversos actores sociales y se combinan la propiedad estatal, la propiedad común y la propiedad privada de la tierra (Ostrom, 1990; Paavola y Adger, 2005); un ejemplo claro son la gran mayoría de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en países como México y Ecuador.

Las ANP son un instrumento de política pública ampliamente utilizado por los gobiernos de diversos países en el mundo para la conservación de ecosistemas marinos y terrestres; no obstante, sus alcances han sido limitados básicamente por la resistencia y los conflictos que han generado entre los usuarios de los recursos, esencialmente porque su decreto ha traído implícita una serie de restricciones sobre las formas tradicionales de aprovechamiento, el desarrollo de relaciones clientelares y corporativistas y la implementación de políticas de conservación que han dejado de ser viables debido entre otras cosas a la heterogeneidad social presente en estos territorios (Zurbriggen, 2011).

En este contexto, se destaca cómo, las Áreas Naturales Protegidas a pesar de ser un instrumento de política pública ampliamente utilizado a nivel mundial, enfrentan resistencia y conflictos debido a las restricciones que imponen sobre las formas tradicionales de aprovechamiento de recursos. Este conflicto es especialmente relevante en contextos donde existen comunidades locales con prácticas arraigadas de uso de la tierra y los recursos naturales. Además, la referencia a las relaciones clientelares y corporativistas sugiere que la implementación de políticas de conservación puede estar influenciada por intereses económicos y políticos que pueden desvirtuar los objetivos de conservación. Es evidente que la diversidad social presente en los territorios plantea desafíos adicionales, ya que las políticas de conservación deben tener en cuenta las diversas necesidades y perspectivas de las comunidades locales. Esto sugiere la importancia de adoptar enfoques participativos e inclusivos que involucren a las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, que promuevan el diálogo y la colaboración entre los diferentes actores.

2.4. Marco legal e institucional

2.4.1 Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador establece como principios orientadores la convivencia social, el respeto de los derechos y la protección de la naturaleza. Dentro de este marco, reconoce obligaciones y competencias relacionadas con la protección ambiental, la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales, aspectos que constituyen el fundamento constitucional de las políticas de conservación desarrolladas en el país (Asamblea Nacional, 2021).

En la tabla 1, este marco constitucional se identifican disposiciones relacionadas con la protección ambiental y la conservación de la biodiversidad, así como competencias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno. Estas disposiciones permiten establecer el fundamento jurídico para analizar la articulación institucional y territorial de la gestión de las áreas protegidas.

Tabla 1

Análisis de la Constitución de la República del Ecuador

	ARTÍCULO	COMENTARIO
Art. 14	Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, <i>sumak kawsay</i> .	Esta disposición sustenta la obligación estatal y social de proteger el ambiente y prevenir afectaciones a los ecosistemas, vinculando la conservación ambiental con el derecho de la población a desarrollarse en un entorno adecuado.
Art. 260	El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos.	Las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno no limitan la cooperación y gestión conjunta entre instituciones, por lo que su aplicación debe respetarse de manera permanente para fortalecer la coordinación, complementariedad y eficiencia en la gestión pública.
Art. 261	El Estado central tendrá competencias exclusivas.	Las competencias exclusivas del Estado central sobre sectores estratégicos y de interés nacional, incluyendo las áreas protegidas y recursos naturales. Su aplicación debe respetarse de manera permanente para garantizar una gestión integral, coordinada y sostenible del patrimonio natural y del desarrollo del país.
Art. 264	Los gobiernos municipales tendrán las competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley.	Se reconoce las competencias exclusivas de los gobiernos municipales para planificar y gestionar el desarrollo de sus territorios. Su aplicación debe respetarse de manera permanente, asegurando el ejercicio de la autonomía municipal, la adecuada

		prestación de servicios públicos y la protección de los recursos naturales y patrimoniales del cantón.
Art. 395	La Constitución reconoce los distintos principios ambientales.	Garantizar el desarrollo del modelo sustentable por medio de políticas ambientales en el cual participe el estado hacia su cuidado.
Art. 397	El Estado asegurará la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, garantizando la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. Su manejo y administración estará exclusivamente a cargo del Estado.	Consagra un modelo de gobernanza ambiental con centro en el Estado, basado en intangibilidad y responsabilidad objetiva. Su eficacia depende de que el Estado ejerza control efectivo, asigne presupuesto suficiente y aplique sanciones con rigor. La participación ciudadana actúa como contrapeso y mecanismo de exigibilidad. Sin embargo, la intangibilidad puede entrar en tensión con derechos de comunidades ancestrales si no se armoniza con el consentimiento libre, previo e informado, lo cual requiere una interpretación sistemática con otros instrumentos constitucionales.
Art. 400	El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la gestión y administración de la biodiversidad bajo criterios que aseguren su conservación y permitan mantener sus beneficios para las generaciones presentes y futuras.	Este artículo establece la responsabilidad del Estado en la conservación de la biodiversidad bajo un enfoque intergeneracional. Esto sustenta la necesidad de fortalecer la coordinación institucional y la gestión articulada de las áreas protegidas para garantizar su conservación a largo plazo.
Art. 403	El Estado no podrá suscribir acuerdos o instrumentos de cooperación que contengan disposiciones contrarias a la conservación de la biodiversidad o al manejo sostenible de los recursos naturales.	Se establece que los compromisos de cooperación deben ser compatibles con los objetivos de conservación y sostenibilidad ambiental, constituyendo un criterio para orientar la actuación institucional en materia de biodiversidad.
Art. 404	El patrimonio natural ecuatoriano comprende diversos elementos y formaciones de carácter físico, biológico y geológico que, debido a su relevancia ambiental, científica, cultural o paisajística, requieren medidas orientadas a su protección, conservación, recuperación y difusión.	Reconoce el valor integral del patrimonio natural y sustenta la necesidad de establecer mecanismos institucionales que garanticen su protección y conservación, particularmente en los espacios que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Art. 405	El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas.	Establece principios constitucionales que deben ser respetados de manera permanente en la gestión de las áreas protegidas, asegurando la conservación de la biodiversidad, la participación de las comunidades y la responsabilidad del Estado en su regulación y financiamiento.
Art. 406	El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados.	El estado protege, conserva y promueve el uso sustentable de los ecosistemas frágiles y amenazados, por lo que toda

		intervención sobre estos espacios debe respetar los principios de conservación ambiental y sostenibilidad establecidos en la Constitución.
Art. 407	Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.	La protección reforzada de las áreas protegidas y zonas intangibles mediante la prohibición de actividades extractivas y de minería metálica, disposición que debe ser observada y respetada de manera permanente para garantizar la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad del Ecuador.

Nota. Elaboración propia con base en la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008).

2.4.2 Código Orgánico del Ambiente

El presente análisis tuvo como propósito revisar las disposiciones establecidas en el Código Orgánico del Ambiente (COA), normativa que establece el marco de actuación para la gestión ambiental en el país (Asamblea Nacional, 2017). Para ello, la tabla 2 presenta los principales aspectos de este cuerpo normativo, con el propósito de identificar su aporte a la protección ambiental, al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a la consolidación de la gobernanza ambiental. Este análisis permitió reconocer los elementos normativos que sustentaron la política ambiental estatal y su implementación en los distintos niveles de gobierno.

Tabla 2
Análisis del Código Orgánico del Ambiente

	ARTÍCULO	COMENTARIO
Art. 37	Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Establece la estructura, gestión y objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, orientados a la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Su cumplimiento debe respetarse de manera permanente, asegurando la protección de las áreas protegidas, la conectividad de los ecosistemas y la coordinación entre las instituciones responsables de su gestión.
Art. 39	Principios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Establece los principios y criterios que deben orientar la administración del SNAP. Su aplicación debe mantenerse de forma permanente, de manera que las acciones dirigidas a conservar los ecosistemas, mantener su integridad y salvaguardar la biodiversidad se desarrollen mediante criterios técnicos, sostenibles y articulados.
Art. 40	Declaratoria de áreas protegidas	Define criterios técnicos para la declaratoria de áreas protegidas, priorizando la conservación de

		ecosistemas representativos, especies amenazadas y servicios ecosistémicos. Su aplicación debe respetarse de manera permanente para garantizar que la creación de áreas protegidas responda a objetivos de conservación y sostenibilidad ambiental.
Art. 41	Categorías de manejo	Define las categorías de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y establece la obligación de contar con una zonificación que regule los usos y actividades dentro de cada área. Su cumplimiento debe respetarse de manera permanente para garantizar una gestión técnica, ordenada y orientada a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas.
Art. 42	Herramientas para la gestión y conservación de áreas protegidas	Define las herramientas de gestión necesarias para la planificación, administración, monitoreo y evaluación de las áreas protegidas. Su cumplimiento debe respetarse de manera permanente para asegurar una gestión técnica, eficiente y sostenible orientada a la conservación y fortalecimiento del SNAP.

Nota. Elaboración propia con base en el Código Orgánico del Ambiente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

2.4.4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) constituye el marco normativo que determina las atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, así como las formas de articulación requeridas para el ejercicio de sus competencias (Asamblea Nacional, 2019). La tabla 3 presenta los principales elementos relacionados con la distribución de responsabilidades y los mecanismos de coordinación institucional vinculados con la planificación territorial, la gestión ambiental y la conservación de los recursos naturales.

Tabla 3*Análisis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*

ARTÍCULO		COMENTARIO
Art. 10	Niveles de organización territorial	Se establece la organización territorial del Estado, reconoce la creación de regímenes especiales por razones de conservación ambiental y diversidad cultural. Su cumplimiento debe respetarse de manera permanente, promoviendo la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para una gestión territorial sostenible y la protección de áreas de especial importancia ambiental.
Art. 41	Funciones del GAD Provincial	Como funciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales es el desarrollo sustentable, planificación, gestión ambiental y coordinación con los demás niveles de gobierno. Su cumplimiento debe respetarse de manera permanente, fortaleciendo la gobernanza multinivel y la articulación institucional para la conservación del patrimonio natural y el desarrollo sostenible.
Art. 42	Competencias exclusivas del GAD Provincial	Incluye la gestión ambiental provincial, la gestión de cuencas y microcuencas y el fomento del desarrollo sustentable.
Art. 54	Funciones del GAD Municipal	Dispone la promoción del desarrollo sostenible y la implementación de políticas ambientales en el ámbito cantonal.
Art. 55	Competencias exclusivas del GAD Municipal	Regula el ordenamiento territorial, el uso del suelo, el saneamiento ambiental y la preservación del patrimonio natural, competencias que inciden directamente sobre la conservación.
Art. 65	Competencias exclusivas del GAD Parroquial Rural	Promueve la protección del ambiente y la coordinación con otros niveles de gobierno para el desarrollo sostenible del territorio rural.
Art. 136	Ejercicio de las Competencias de gestión ambiental	Establece que las competencias ambientales deben ejercerse de forma coordinada entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme a las políticas nacionales y al Sistema Nacional de Competencias. Constituye la base de la gobernanza multinivel en materia ambiental.
Art. 151-152	Fortalecimiento Institucional	Establecen mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales de los GAD y mejorar la coordinación intergubernamental en el ejercicio de sus competencias. El cumplimiento fortalece la gobernanza multinivel y una gestión pública eficiente y sostenible.

Nota. Elaboración propia con base en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2019).

2.3.5. Código Orgánico Integral Penal (COIP)

El marco penal ecuatoriano, establecido en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), contempla disposiciones relacionadas con la protección del ambiente y la

biodiversidad. En el contexto de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la política pública, sus disposiciones fortalecen la protección del patrimonio natural mediante la aplicación de mecanismos de responsabilidad penal frente a actividades que afectan los ecosistemas y las áreas protegidas. A continuación, en la tabla 4 se presentan los artículos del COIP que guardan relación con la presente investigación.

Tabla 4
Análisis del Código Orgánico Integral Penal

	ARTÍCULO	COMENTARIO
Art. 245	Invasión de áreas de importancia ecológica	Sanciona la ocupación o invasión ilegal de áreas protegidas o ecosistemas frágiles, contribuyendo a la protección del SNAP.
Art. 246	Incendios forestales y vegetación	Penaliza la provocación de incendios que afecten a bosques, vegetación y áreas protegidas, conservando los ecosistemas.
Art. 247	Delitos contra la flora y fauna silvestre	Sanciona la caza, captura, extracción, comercialización o tenencia ilegal de especies silvestres, especialmente aquellas protegidas o amenazadas.
Art. 248	Delitos contra los recursos del patrimonio genético nacional	Protege el patrimonio genético y la biodiversidad frente a su apropiación o utilización ilegal.
Art. 249	Delitos contra los recursos forestales	Sanciona la tala, aprovechamiento o destrucción ilegal de recursos forestales, especialmente cuando afectan ecosistemas en conservación.
Art. 251	Delitos contra el agua	Penaliza acciones que contaminen o deterioren los recursos hídricos, fundamentales para los ecosistemas presentes en las áreas protegidas.
Art. 252	Contaminación del suelo	Sanciona la contaminación que afecte la calidad del suelo y los ecosistemas naturales.
Art. 254	Gestión prohibida o no autorizada de productos, residuos, desechos o sustancias peligrosas	Protege los ecosistemas frente a actividades que generen contaminación ambiental.
Art. 256	Definiciones y circunstancias relacionadas con los delitos ambientales	Complementa la aplicación de los delitos ambientales previstos en el COIP.

Nota. Elaboración propia con base en el Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

2.3.6. Plan Nacional de Desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)

Durante el período 2021-2025, el instrumento nacional de planificación denominado Plan de Creación de Oportunidades orientó las prioridades y acciones del Estado en materia de desarrollo. Dentro de sus lineamientos se incorporaron aspectos relacionados con la conservación ambiental, la gestión sostenible de los recursos naturales

y la protección de la biodiversidad. En materia ambiental, incorpora lineamientos dirigidos a la conservación de la biodiversidad, la protección de los ecosistemas y el fortalecimiento de la gestión pública, aspectos que guardan estrecha relación con la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Secretaría Nacional de Planificación, 2021). La tabla 5 sintetiza los objetivos y las políticas del instrumento de planificación que guardaron mayor relación con el objeto de estudio.

Tabla 5

Elementos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)

OBJETIVO	POLÍTICA	COMENTARIO
Objetivo 11. Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales	Política 11.1. Promover la protección y conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural y genético nacional. Meta 11.1.1. Mantener la proporción del territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental en 16,45 %.	Constituye el principal fundamento de política pública para la conservación del SNAP y la biodiversidad.
Objetivo 12. Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al cambio climático	Política 12.3. Implementar mejores prácticas ambientales con responsabilidad social y económica.	Promueve la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas mediante acciones coordinadas.
Objetivo 14. Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control	Política 14.2. Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad.	Se relaciona directamente con la gobernanza multinivel al fortalecer la coordinación y las capacidades institucionales entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Nota. Elaboración propia con base en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

2.3.7. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2022-2032

Oficializado mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-0152, este instrumento de planificación establece lineamientos orientados a fortalecer la gestión y conservación de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Ecuador. Asimismo, plantea la articulación entre las instituciones estatales y los distintos actores vinculados con la gestión territorial, incluyendo los gobiernos autónomos descentralizados, las comunidades, el sector privado y otros sectores de la sociedad. Esta perspectiva favorece la coordinación entre niveles y actores para alcanzar objetivos relacionados con la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del patrimonio natural. La tabla 6 sintetiza los componentes del instrumento que presentaron mayor relación con el objeto de estudio.

Tabla 6**Componentes del Plan Estratégico del SNAP 2022-2032**

COMPONENTE	COMENTARIO
Gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Fortalece la coordinación entre el MAATE, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, comunidades, organizaciones privadas y otros actores para la gestión del SNAP.
Fortalecimiento de la gestión institucional	Promueve el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y financieras para mejorar la administración de las áreas protegidas.
Conservación de la biodiversidad	Impulsa acciones para mantener la integridad ecológica de las áreas protegidas y conservar los ecosistemas y especies prioritarias.
Participación y corresponsabilidad	Incentiva la participación de comunidades, pueblos, nacionalidades y otros actores en los procesos de planificación y gestión de las áreas protegidas.
Sostenibilidad financiera	Propone mecanismos para garantizar recursos económicos que aseguren la gestión efectiva y permanente del SNAP.
Monitoreo y evaluación	Establece mecanismos de seguimiento para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos y mejorar la toma de decisiones.

Nota. Elaboración propia con base en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2022-2032 (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica [MAATE], 2022).

2.3.8. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) orientados a promover el equilibrio entre el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del ambiente (Naciones Unidas, 2015). En la tabla 7, la Agenda 2030 constituye un referente internacional para la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la política pública, al impulsar la conservación de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de alianzas entre los diferentes niveles de gobierno y actores sociales. A continuación, se presentan los Objetivos de Desarrollo Sostenibles relacionados con el estudio.

Tabla 7**Análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

OBJETIVO	META	COMENTARIO
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres	15.1 Conservar, restaurar y utilizar sosteniblemente los ecosistemas terrestres y de agua dulce.	Se relaciona directamente con la conservación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
	15.5 Adoptar medidas para reducir la degradación de los hábitats naturales y detener la pérdida de biodiversidad.	Promueve la protección de la biodiversidad y de las especies amenazadas dentro de las áreas protegidas.
	15.9 Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y el desarrollo.	Fortalece la incorporación de la conservación en las políticas públicas y el ordenamiento territorial.

ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes.	Se relaciona con el fortalecimiento institucional requerido para una gobernanza multinivel eficiente.
	16.7 Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas.	Promueve la participación de los distintos actores en la gestión de las áreas protegidas.
ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos	17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.	Favorece la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno.
	17.17 Fomentar alianzas eficaces entre los sectores público, privado y la sociedad civil.	Sustenta la cooperación interinstitucional y la gobernanza colaborativa del SNAP.

Nota. Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015), Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

CAPÍTULO III

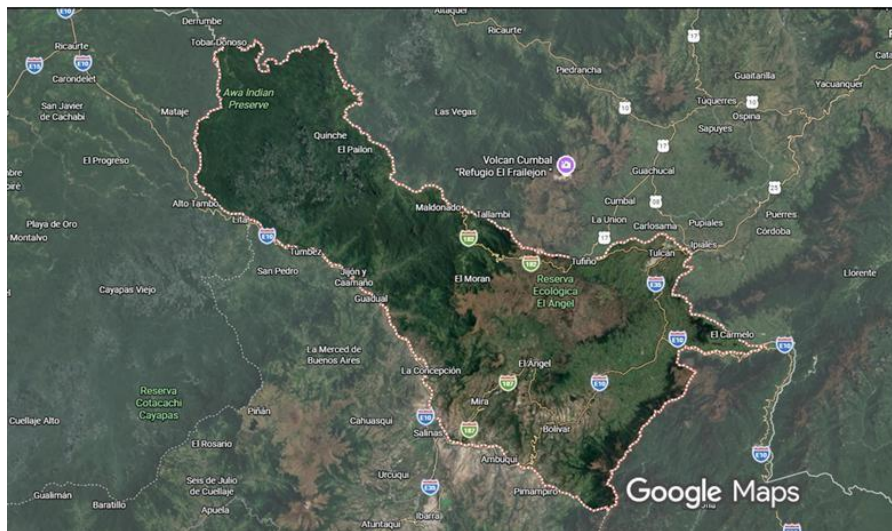
METODOLOGÍA

3.1. Descripción del área de estudio/grupo de estudio

La presente investigación se desarrolló en la provincia del Carchi, ubicada en la región Interandina del norte del Ecuador, en la zona fronteriza con la República de Colombia. Esta provincia fue seleccionada como área de estudio por constituir un territorio de importancia estratégica para el análisis de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación, debido a la presencia de diferentes categorías de conservación administradas por distintos niveles de gobierno y actores.

Figura 2

Mapa de la Provincia del Carchi



Nota. Elaboración propia con base en información cartográfica de Google Maps (2026).

Durante el desarrollo de la investigación se identificó la presencia de áreas protegidas pertenecientes al subsistema estatal, así como áreas de conservación administradas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras figuras de conservación reconocidas por la normativa vigente. La incorporación de distintas formas de gestión para la conservación permitió analizar la articulación institucional entre el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otros actores vinculados con la gestión del patrimonio natural en la provincia del Carchi.

Con el propósito de contextualizar el área de estudio, en la tabla 8 se presentan los principales subsistemas de conservación existentes en la provincia del Carchi.

Tabla 8

Principales subsistemas de conservación presentes en la provincia del Carchi

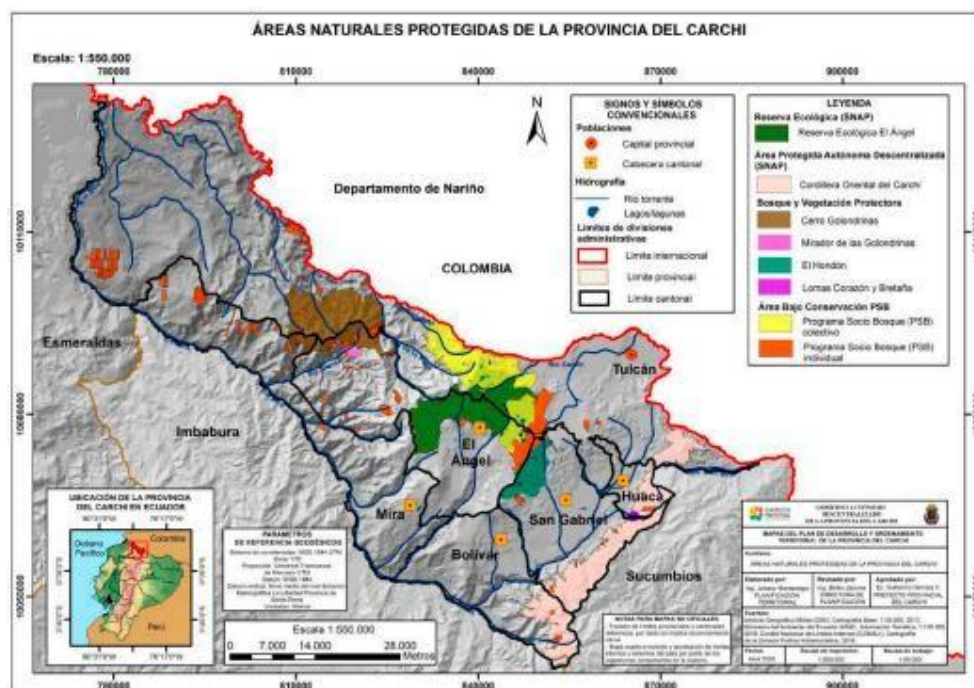
SUBSISTEMA DEL SNAP		ÁREA PROTEGIDA	NIVEL DE ADMINISTRACIÓN
PANE		Reserva Ecológica El Ángel	Estatal (Acuerdo ministerial N°0415, expedido el 05 de agosto de 1992)
Gobierno Descentralizado	Autónomo	Área de Conservación y Uso Sustentable Provincial de la Cordillera Oriental del Carchi	GAD Provincial del Carchi (Acuerdo ministerial N°055, expedido el 10 de junio de 2019)
Gobierno Descentralizado	Autónomo	Área de Conservación y Uso Sustentable Microcuenca Río Chinambí	GAD Provincial del Carchi (Resolución N°020-2017)
Gobierno Descentralizado	Autónomo	Área Protegida Municipal Drácula	GAD Municipal de Tulcán y Fundación EcoMinga (Ordenanza, expedida el 30 de marzo de 2022)
Privada		Reserva Biológica Guanderas	Privada Propietario Fundación Jatun Sacha

Nota. Elaboración propia con base en información institucional y normativa del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y documentación relacionada con las áreas y figuras de conservación identificadas en la provincia.

La distribución espacial de estas áreas se muestra en la figura 3.

Figura 3

Mapa de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia del Carchi



Nota. Adaptado de información cartográfica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi (2019).

3.2. Enfoque y tipo de investigación

3.2.1. Enfoque Cualitativo

La presente investigación adoptó un enfoque cualitativo, debido a que busco comprender e interpretar la gobernanza multinivel vinculada con la conservación de las áreas protegidas de la provincia del Carchi, considerando las perspectivas de los actores involucrados, las relaciones institucionales, los mecanismos de coordinación y las dinámicas que se desarrollan entre los diferentes niveles de gobierno. Este enfoque permitió aproximarse al fenómeno desde su contexto natural y comprender las particularidades que intervienen en su desarrollo.

Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) señalaron que el enfoque cualitativo se orienta hacia la comprensión de los fenómenos mediante la exploración de las perspectivas y experiencias de los participantes en su contexto. Su carácter flexible permitió que el proceso investigativo se adapte a las características del fenómeno estudiado y que la interpretación de la información contribuyera a profundizar en su comprensión. En este sentido, el enfoque cualitativo resulta pertinente para analizar fenómenos sociales e institucionales cuya complejidad requiere considerar las experiencias, significados y percepciones de los actores involucrados.

Por otra parte, Creswell y Poth (2018) sostuvieron que la investigación cualitativa constituye un proceso de indagación orientado a comprender los significados que individuos o grupos atribuyen a un problema social o humano. Para ello, este enfoque consideró el contexto en el que se desarrolló el fenómeno y utilizó procedimientos que permitieron obtener información detallada de los participantes. Por tanto, la investigación cualitativa posibilita estudiar los fenómenos sociales de manera integral, reconociendo que las realidades institucionales y territoriales se encuentran condicionadas por las interacciones entre los actores y por las características particulares del contexto.

De igual manera, Taylor et al. (2016), destacaron la importancia de la investigación cualitativa para aproximarse directamente a las personas, escenarios y situaciones objeto de estudio. Este tipo de investigación permitió obtener información detallada mediante técnicas como la entrevista y el trabajo de campo, favoreciendo la comprensión de las experiencias y perspectivas de los participantes. En efecto, el enfoque cualitativo resulta adecuado cuando el investigador requiere conocer de manera profunda las situaciones y relaciones que configuran un determinado fenómeno.

La elección de este enfoque se fundamenta en las características del objeto de estudio, puesto que la gobernanza multinivel de la conservación no constituye un fenómeno que pueda ser comprendido únicamente mediante datos cuantificables. Su análisis requirió identificar y comprender las relaciones entre los actores que intervienen en la gestión de las áreas protegidas, los mecanismos de coordinación existentes, la distribución de competencias, las formas de participación y las dificultades que pueden presentarse en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la investigación cualitativa permitió examinar la manera en que los actores institucionales y territoriales interpretan sus responsabilidades y participan en los procesos relacionados con la conservación de las áreas protegidas de la provincia del Carchi. A través de las entrevistas y la revisión documental se buscó recuperar información relacionada con las experiencias, criterios y perspectivas de los actores vinculados con la gestión y conservación del territorio, así como identificar los mecanismos formales e informales mediante los cuales se produce la articulación institucional.

Además, el enfoque cualitativo guarda correspondencia con la perspectiva de gobernanza multinivel que orienta esta investigación, debido a que permitió analizar las interacciones entre actores situados en diferentes escalas y niveles de autoridad. La conservación de las áreas protegidas involucra competencias y responsabilidades que pueden distribuirse entre instituciones del nivel nacional, provincial y municipal, así como entre comunidades, organizaciones y otros actores territoriales. Por ello, comprender la forma en que estos actores se relacionan, coordinan y participan constituye un elemento fundamental para explicar la dinámica de la gobernanza en el territorio.

En consecuencia, la adopción del enfoque cualitativo permitió realizar un análisis contextualizado e interpretativo de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024. Este enfoque posibilitó integrar la información obtenida de los actores y de las fuentes documentales con los fundamentos teóricos de la política pública, la política ambiental, la política de conservación y la gobernanza multinivel, con el propósito de alcanzar una comprensión integral del fenómeno investigado.

3.2.2. Tipo de investigación

Investigación Documental

La investigación documental constituye el primer componente del estudio, debido a que permitió examinar información previamente registrada en fuentes normativas, institucionales, académicas y técnicas relacionadas con el objeto de investigación. Para Bowen (2009) el análisis documental constituye un método de investigación cualitativa que permite utilizar los documentos como fuente de información para examinar un fenómeno de manera sistemática. El autor señala que los documentos pueden presentar diferentes formas y contenidos, por lo que su análisis requiere procesos de selección, revisión, evaluación e interpretación de la información contenida en ellos.

En este sentido, la investigación documental permitió examinar el marco jurídico, político e institucional vinculado con la conservación y administración de las áreas protegidas, además de los instrumentos que determinan las competencias, responsabilidades, mecanismos de articulación y modalidades de participación de los actores involucrados. Para este análisis se recurrió a diferentes fuentes, entre ellas la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente y su normativa complementaria, junto con políticas y estrategias nacionales de conservación, instrumentos de planificación, disposiciones emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, documentos institucionales, informes técnicos y literatura académica relacionada con la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la gobernanza ambiental.

Su revisión contribuyó a identificar las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno, los actores reconocidos dentro de los procesos de conservación y los mecanismos institucionales previstos para la coordinación y gestión de las áreas protegidas. Para el tratamiento de esta información se recurrirá al análisis documental, entendido como un proceso sistemático de revisión, selección, organización e interpretación de documentos relevantes para el problema investigado. Bowen (2009) señala que el análisis documental puede emplearse en conjunto con procedimientos como el análisis de contenido y el análisis temático, además de contribuir a la triangulación de información proveniente de diferentes fuentes.

En la presente investigación, el análisis documental ayudó a organizar la información de acuerdo con categorías relacionadas con el objeto de estudio, tales como

actores, competencias, coordinación interinstitucional, participación, instrumentos de conservación y relaciones entre niveles de gobierno. A partir de estas categorías se analizó el contenido de las fuentes seleccionadas, identificando elementos que permitan comprender la estructura institucional y normativa de la gobernanza multinivel de las áreas protegidas en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024.

Investigación Descriptiva

La investigación también presenta un carácter descriptivo, debido a que buscó caracterizar cómo se configura y desarrolla la gobernanza multinivel relacionada con la conservación de las áreas protegidas en la provincia del Carchi. La investigación descriptiva permite presentar las características y particularidades del fenómeno estudiado a partir de la información obtenida, manteniendo una aproximación cercana a los datos y al contexto en el que se desarrolla.

Sandelowski (2000) señala que la descripción cualitativa tiene como propósito proporcionar una síntesis comprensiva de acontecimientos y fenómenos utilizando los términos y significados próximos a la realidad estudiada. Este tipo de investigación resulta apropiado cuando se busca obtener una descripción detallada de un fenómeno sin imponer necesariamente una explicación teórica compleja sobre este.

En correspondencia con este planteamiento, el componente descriptivo de la investigación permitió caracterizar los actores que intervienen en la conservación, las competencias y responsabilidades que poseen, los mecanismos de coordinación existentes, las formas de participación y las relaciones establecidas entre los diferentes niveles de gobierno. Esta descripción permitirá reconocer cómo se estructura la gobernanza multinivel del SNAP en el territorio provincial y cuáles son las principales características de las relaciones institucionales vinculadas con la conservación.

El carácter descriptivo no implica limitar el estudio a una enumeración de actores o normas, sino organizar e interpretar la información obtenida para construir una representación contextualizada del fenómeno. En este sentido, Sandelowski (2010) sostiene que la descripción cualitativa constituye una forma legítima de investigación y que su valor radica en la posibilidad de producir conocimiento manteniendo una relación cercana con los datos y con las características del fenómeno estudiado.

Por tanto, la investigación descriptiva permitió caracterizar las dinámicas de la gobernanza multinivel en las áreas protegidas del Carchi, considerando los factores

institucionales y territoriales que incidieron en su funcionamiento durante el período de estudio. Posteriormente, estos hallazgos fueron contrastados con los fundamentos teóricos relacionados con la gobernanza multinivel, el estudio de las políticas públicas y el enfoque de conservación ambiental.

Investigación de Campo

La investigación incorpora un componente de campo, debido a que requiere obtener información directamente de los actores relacionados con la gestión y conservación de las áreas protegidas de la provincia del Carchi. La investigación de campo permite al investigador aproximarse al fenómeno en el contexto en el que se desarrolla y obtener información directamente de las personas que poseen conocimientos, experiencias o participación en la realidad objeto de estudio.

Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) señalan que la investigación cualitativa permite estudiar los fenómenos en los ambientes naturales donde ocurren, procurando comprender las perspectivas y experiencias de los participantes en relación con el fenómeno investigado. Esta aproximación resultó pertinente para el presente estudio, debido a que la gobernanza multinivel de las áreas protegidas constituye una realidad institucional y territorial que requiere ser comprendida a partir de las experiencias y perspectivas de los actores que intervienen directamente en los procesos de conservación.

Por su parte, Taylor et al., (2016) destacan la importancia del trabajo de campo dentro de la investigación cualitativa, debido a que permitió al investigador aproximarse directamente a los escenarios y participantes relacionados con el fenómeno de estudio. Desde esta perspectiva, el trabajo de campo favorece la obtención de información detallada sobre las experiencias, percepciones y prácticas de los actores, permitiendo comprender los fenómenos sociales desde el contexto en el que se producen.

Igualmente, Creswell y Poth (2018) plantean que la investigación cualitativa se desarrolla mediante procedimientos que permiten obtener información directamente de los participantes y comprender los significados que estos atribuyen a una determinada situación o problema. En este sentido, el contacto con los actores involucrados constituyó un elemento fundamental para interpretar las dinámicas institucionales y sociales que caracterizan el fenómeno investigado.

En correspondencia con estos planteamientos, el trabajo de campo de la presente investigación se desarrolló mediante entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores

institucionales y territoriales vinculados con la conservación y gestión de las áreas protegidas de la provincia del Carchi. La selección de los participantes respondió su relación directa con el objeto de estudio, su conocimiento sobre los procesos de conservación y su participación en las acciones de coordinación y gestión desarrolladas durante el período 2021-2024.

La aplicación de entrevistas semiestructuradas permitió abordar temas previamente definidos a partir de los objetivos y categorías de la investigación, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para profundizar en aspectos relevantes que surgieron durante el diálogo con los participantes. De esta manera, fue posible obtener información sobre la distribución de competencias, coordinación interinstitucional, participación de actores, mecanismos de articulación, toma de decisiones y principales dificultades identificadas en la gestión de las áreas protegidas. La información obtenida mediante el trabajo de campo fue posteriormente contrastada con la información recopilada mediante la investigación documental. Esta estrategia permitió identificar correspondencias, diferencias o vacíos entre lo establecido en el marco normativo e institucional y las experiencias expresadas por los actores que participan en los procesos de conservación. En consecuencia, el trabajo de campo constituye un componente fundamental para comprender cómo se manifiesta la gobernanza multinivel en la práctica y no únicamente desde las disposiciones formales existentes.

3.3. Definición y operacionalización de categorías

3.3.1 Definición de categorías de análisis

Las categorías de análisis se definieron a partir de la revisión del marco teórico, la normativa vigente y la literatura científica relacionada con la gobernanza multinivel y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Estas categorías permitieron organizar y delimitar el análisis de la información documental, estableciendo los elementos conceptuales necesarios para interpretar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, los actores involucrados y los instrumentos de gestión aplicados en la conservación de las áreas protegidas de la provincia del Carchi. A continuación, se presentan las categorías de análisis de la investigación y sus definiciones conceptuales.

Categoría Independiente Gobernanza Multinivel

El estudio de la gobernanza multinivel permitió abordar las relaciones que se establecieron entre las instituciones estatales y los actores que participaron en los procesos de decisión pública. Desde esta perspectiva, el análisis incorporó tanto las relaciones entre diferentes niveles de gobierno como aquellas que se desarrollaron entre las instituciones públicas y los actores sociales, privados o comunitarios vinculados con una determinada política. Esta perspectiva permitió considerar la dimensión territorial de la acción pública y las dificultades que pudieron presentarse para articular competencias y responsabilidades entre los distintos actores (Simon , 2024).

Asimismo, el análisis de la gobernanza multinivel requirió considerar las condiciones institucionales en las que se desarrollaron las interacciones entre los actores. Las competencias asignadas, los niveles de autonomía y la disponibilidad de recursos constituyeron elementos que incidieron en las relaciones y procesos de decisión. En este marco, la coordinación y colaboración entre los diferentes actores adquirieron relevancia para evitar la fragmentación institucional y favorecer el desarrollo de acciones conjuntas (Emerson y Nabatchi, 2015).

Desde el análisis de las políticas públicas, también fue necesario distinguir los espacios y momentos en los que intervinieron los diferentes actores. La participación de actores no estatales pudo producirse durante la formulación de las políticas, mediante procesos de construcción conjunta, o durante su implementación, a través de acciones de colaboración y ejecución compartida. A su vez, el concepto de metagobernanza permitió considerar el papel del Estado en la configuración de las condiciones institucionales y de las reglas bajo las cuales se desarrollaron estas relaciones de gobernanza (Jessop, 1997).

Por lo tanto, gobernanza multinivel se refiere a los diferentes sistemas que se encuentran organizados en niveles, unidades locales, patrones de interacción y mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación (Hooghe y Marks, 2003). Esta gobernanza nos permite conocer cómo los actores (diferentes niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y sector privado) pueden involucrarse en el Gobierno nacional y cómo, más allá de las estructuras formales de gobierno, desarrollan mecanismos y medidas intencionales que buscan dirigir a los sistemas sociales hacia la prevención, mitigación o adaptación de riesgos del cambio climático (Jagers y Strippel, 2003).

Categoría Dependiente Política Pública de Conservación

La política de conservación de áreas protegidas es un conjunto de estrategias y acciones que buscan proteger y preservar los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales dentro de espacios delimitados, conocidos como áreas protegidas. Estas áreas son designadas con el fin de garantizar la conservación de los paisajes, los hábitats y las especies que viven en ellas, y para evitar actividades humanas que puedan degradar o poner en riesgo estos ecosistemas.

En Ecuador, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) tiene como objetivo la conservación de la naturaleza y la promoción de la sostenibilidad ambiental. Las áreas protegidas en este sistema incluyen parques nacionales, reservas y otros espacios que son gestionados bajo principios de conservación ecológica y que están reguladas por leyes nacionales y compromisos internacionales (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, s.f.). La política de conservación también incluye la gestión integral, que busca asegurar que estos espacios estén protegidos de manera continua y efectiva, combinando esfuerzos tanto de las autoridades gubernamentales como de las comunidades locales (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2023).

3.3.2 Operacionalización de categorías

Se operacionalizaron mediante la identificación de categoría, dimensiones e indicadores de análisis que orientaron la organización, clasificación e interpretación de la información documental recopilada. En la tabla 9, se presenta la operacionalización de categorías de la presente investigación.

Tabla 9

Operacionalización de categorías

CATEGORÍA	DIMENSIÓN	INDICADORES	FUENTE
Independiente: Gobernanza Multinivel	Tipo de coordinación	- Existencia de políticas o programas implementados a nivel nacional, provincial y local	- Revisión documental; entrevistas; normativa institucional.
	Participación y colaboración intersectorial	- Proyectos colaborativos	- Entrevistas; documentos institucionales; planes de manejo; informes y registros disponibles
			- Entrevistas; actas o registros de comités

Dependiente: Política Pública de Conservación		-	Diversidad y representatividad de los actores en la gestión de áreas protegidas	-	de gestión; normativa y documentos institucionales.
	Existencia de directrices claras y su implementación local	-	Manera en que las políticas se gestionan efectivamente en los diversos niveles para el logro de la conservación.	-	Normativa nacional; planes de manejo; documentos institucionales; entrevistas
	Capacidades institucionales	-	Nivel de financiamiento para la gestión y coordinación.	-	Documentos presupuestarios y de planificación; entrevistas; planes y proyectos institucionales.
		-	Competencia técnica y recursos humanos.	-	Informes de gestión.
		-	Uso de tecnología para monitorear áreas protegidas y coordinar acciones entre niveles.	-	Normativa institucional; documentos oficiales.
		-	Estabilidad de la estructura institucional.		

Nota. Elaboración propia con base en los objetivos de investigación, categorías de análisis y referentes teóricos y normativos revisados.

3.4. Procedimientos

3.4.1. Población y muestra

El mapeo de actores es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores e instituciones sociales de diverso tipo. Con el mapeo de actores se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes (Esteban, 2011).

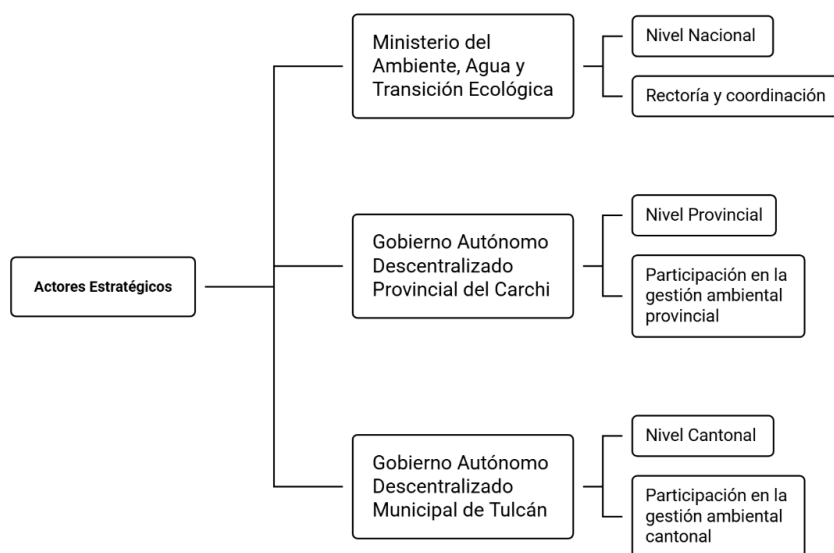
En este sentido, el mapeo de actores es esencial para entender cómo la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) incide en la Política de Conservación en la provincia del Carchi. Lo cual nos permite identificar a los actores clave en diferentes niveles (nacional, regional y local), su rol, intereses y dinámicas de poder, revelando sinergias o conflictos que afectan la coordinación en la formulación e implementación de políticas. Además, ayudó a visualizar las relaciones entre actores e identificar aspectos como duplicidad de esfuerzos o exclusión, elementos cruciales para evaluar la eficacia de la gobernanza. Esta herramienta también ofrece insumos valiosos

para proponer estrategias de mejora, como mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno del SNAP para una participación inclusiva.

Con el propósito de identificar a los actores relevantes para la presente investigación, se realizó un mapeo de actores, el cual consistió en reconocer y clasificar a las instituciones con competencias, responsabilidades o participación en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la provincia del Carchi. Para ello, se revisó la normativa vigente, los instrumentos de planificación, la estructura institucional y las competencias establecidas para cada nivel de gobierno, lo que permitió identificar a las entidades involucradas en la conservación y gestión de las áreas protegidas.

Como resultado del mapeo de actores, en la figura 4 se identificaron como actores estratégicos el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán que administran o participan en la gestión de áreas de conservación dentro de la provincia. La identificación de estos actores constituyó la base para la selección de los informantes clave que participaron en la investigación.

Figura 4
Actores Estratégicos



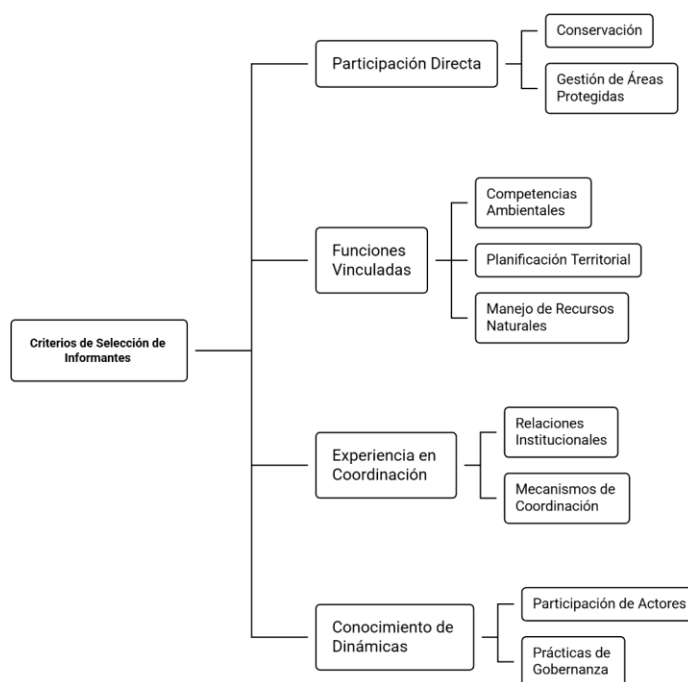
Nota. Elaboración propia con base en la revisión de normativa vigente, instrumentos de planificación, estructuras institucionales y competencias relacionadas con la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi.

La población de estudio estuvo conformada por actores institucionales vinculados con la conservación, gestión y gobernanza de las áreas protegidas de la provincia del Carchi durante el período 2021-2024. Se consideraron representantes de las instituciones públicas cuyas funciones, responsabilidades o experiencia guardaron relación con la gestión de los espacios bajo conservación y con los procesos de coordinación interinstitucional desarrollados en el territorio.

La selección de los participantes se realizó mediante un muestreo no probabilístico intencional, sustentado en la identificación de informantes clave que poseían experiencia, conocimiento y participación directa en el fenómeno estudiado. Patton (2015) señala que el muestreo intencional permite seleccionar casos considerados relevantes por la información que pueden aportar al propósito de una investigación cualitativa. Creswell y Poth (2018) plantean que este procedimiento permite elegir deliberadamente a personas que pueden contribuir a una comprensión amplia del problema de investigación. Palinkas et al., (2015) destacan que la selección intencional resulta pertinente cuando se requiere identificar participantes con conocimiento o experiencia sobre el fenómeno analizado.

Los criterios considerados para la selección de los informantes fueron: participación directa en procesos relacionados con la conservación y gestión de áreas protegidas; ejercicio de funciones vinculadas con competencias ambientales, planificación territorial o manejo de recursos naturales; experiencia en procesos de coordinación entre instituciones y conocimiento de las dinámicas de gestión desarrolladas en la provincia del Carchi. En la figura 5, los criterios permitieron priorizar participantes con capacidad para aportar información relacionada con las relaciones institucionales, los mecanismos de coordinación, la participación de los actores y las prácticas de gobernanza presentes en el territorio.

Figura 5
Criterios de selección de informantes



Nota. Elaboración propia con base en los criterios de selección definidos para el muestreo intencional y en los objetivos de la investigación.

La muestra estuvo integrada por los informantes seleccionados bajo estos criterios. Su conformación no respondió a criterios de representatividad estadística, sino a la pertinencia de la información proporcionada por los participantes respecto de los objetivos de la investigación. La información obtenida mediante las entrevistas fue contrastada con la revisión documental, lo que permitió incorporar diferentes fuentes de evidencia para el análisis de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi.

En la tabla 10, se presenta los informantes clave quienes estuvieron conformados por representantes del Ministerio del Ambiente y Energía (MAE), Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán relacionados con la gestión de las áreas protegidas presentes en la provincia, para lo cual se detallan a continuación:

Tabla 10*Actores entrevistados relacionados con la gestión de las áreas protegidas*

CÓDIGO	ACTOR	NIVEL DE GOBIERNO	CARGO/ÁREA	CRITERIO DE SELECCIÓN	NÚMERO DE ENTREVISTADOS	TÉCNICA APLICADA
E1	Ministerio del Ambiente y Energía	Nacional	Dirección Zonal 1 - Oficina Técnica Tulcán	Actor con competencias de rectoría, regulación y gestión ambiental	1	Entrevista semiestructurada
E2	GAD Provincial del Carchi	Provincial	Dirección de Gestión Ambiental	Actor con competencias y actuación territorial en conservación	1	
E3	GAD Municipal de Tulcán	Municipal	Jefatura de Recursos Naturales	Actor con competencias locales y experiencia directa en conservación	1	
TOTAL					3	

Nota. Elaboración propia con base en las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores institucionales seleccionados para la investigación.

La selección de los participantes se realizó mediante un muestreo intencional, considerando la posición institucional, las competencias y la vinculación directa de los actores con la gestión y conservación del patrimonio natural en la provincia del Carchi. En este sentido, se seleccionaron tres representantes institucionales: E1, correspondiente al Ministerio del Ambiente y Energía como instancia del nivel nacional; E2, correspondiente al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi como instancia del nivel provincial; y E3, correspondiente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán como instancia del nivel municipal. Esta selección permitió incorporar las tres escalas institucionales consideradas en el análisis de la gobernanza multinivel objeto de estudio.

La suficiencia de los participantes se determinó a partir de la pertinencia, profundidad y cobertura de la información obtenida en relación con las categorías de análisis definidas para la investigación. Cada entrevistado aportó información directamente relacionada con las competencias institucionales, mecanismos de coordinación, formas de articulación, capacidades y limitaciones vinculadas con la implementación de acciones de conservación. La participación de representantes de los niveles nacional, provincial y municipal permitió, además, contrastar las perspectivas

institucionales y reconocer coincidencias, diferencias y relaciones de complementariedad entre las distintas escalas de gobierno.

En consecuencia, la selección no respondió a un criterio de representatividad estadística, sino a la necesidad de obtener información especializada y pertinente de actores institucionales estratégicos para comprender la gobernanza multinivel de la conservación en la provincia del Carchi. La profundidad de las entrevistas y la cobertura de las categorías analizadas permitieron generar información suficiente para el análisis comparativo entre los tres niveles institucionales considerados en la investigación.

3.4.2. Métodos

Inductivo

Es un enfoque de razonamiento ampliamente utilizado en educación, ciencias y otras disciplinas, que permite llegar a conclusiones generales a partir de casos específicos. A diferencia del método deductivo, que parte de premisas generales para llegar a conclusiones particulares, el método inductivo avanza de lo particular a lo general. Esto significa que, a través de la observación y el análisis de ejemplos concretos, se busca establecer patrones o teorías que luego se pueden aplicar de manera más amplia (Grupo IOE, 2024).

El método inductivo se empleó para analizar la información obtenida a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas a los actores clave. Este método permitió partir de hechos, experiencias y evidencias particulares relacionadas con la gestión de las áreas protegidas en la provincia del Carchi para identificar patrones, relaciones e interpretaciones sobre la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación. A partir del análisis de la información recopilada, se formularon conclusiones que contribuyeron a comprender la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, las competencias institucionales y los mecanismos de coordinación en la gestión de las áreas protegidas.

Analítico

Se caracteriza por la descomposición de los componentes de un objeto de estudio, estableciendo posteriormente una relación de causa y efecto entre los elementos que componen el objeto de análisis (Ordoñez, 2025).

El método analítico permitió analizar la información recopilada mediante la revisión documental y las entrevistas, desagregándola en categorías y dimensiones de análisis previamente definidas. Este procedimiento facilitó la identificación y el análisis de los mecanismos de coordinación, la distribución de competencias, la participación de los actores y los instrumentos de gestión que caracterizan la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la provincia del Carchi, favoreciendo la interpretación de los resultados en función de los objetivos planteados.

3.4.3. Técnicas e instrumentos de investigación

Entrevista

Para la obtención de información cualitativa se empleó la entrevista semiestructurada como técnica de recolección de datos, apoyada en una guía temática que permitió orientar el desarrollo de las conversaciones con los participantes.

En el enfoque cualitativo, la entrevista permitió acceder a las experiencias, percepciones e interpretaciones de los participantes respecto del fenómeno estudiado. Su carácter flexible facilitó profundizar en aquellos aspectos que surgieron durante el diálogo y que resultaron relevantes para los objetivos de la investigación. En este proceso, la interacción entre entrevistador y participante favoreció la obtención de información contextualizada y permitió comprender los significados atribuidos por los informantes a las situaciones analizadas (Díaz et al., 2013).

En este contexto, la entrevista se utilizó como técnica de recolección de información primaria, mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave previamente identificados a través del mapeo de actores y seleccionados mediante el muestreo no probabilístico por juicio.

Entrevista de investigación semiestructurada

La entrevista semiestructurada combina una planificación previa de los temas que se abordarán con la flexibilidad necesaria para adaptar el diálogo durante su desarrollo. Aunque el investigador dispone de una guía orientadora, las preguntas permiten respuestas amplias y favorecen que los participantes incorporen aspectos de sus experiencias o conocimientos que no hayan sido contemplados inicialmente. Esta característica facilita profundizar en temas relevantes que surgen durante la interacción entre entrevistador y entrevistado (Jervis, 2017).

En la investigación la entrevista semiestructurada permitió obtener información detallada sobre las percepciones, experiencias y criterios de los actores institucionales respecto a la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación, abordando aspectos relacionados con la coordinación interinstitucional, la distribución de competencias, la participación de los actores y los mecanismos de gestión implementados en las áreas protegidas. Por lo tanto, la información recopilada complementó el análisis documental y contribuyó a la interpretación de los resultados de la investigación.

Guía de Entrevista

Como instrumento de recolección de información se elaboró una guía de entrevista semiestructurada, diseñada a partir de las categorías, dimensiones e indicadores de análisis definidas en la investigación. La guía incluyó preguntas abiertas orientadas a recopilar información sobre la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), permitiendo a los informantes expresar sus experiencias y conocimientos relacionados con la coordinación institucional, la participación de los actores, la distribución de competencias y los mecanismos de gestión de las áreas protegidas en la provincia del Carchi.

3.5. Consideraciones bioéticas

La presente investigación se desarrolló respetando los principios bioéticos aplicables a la investigación con seres humanos, garantizando el respeto por la dignidad, los derechos y la participación voluntaria de los informantes clave. En este sentido, se obtuvo el consentimiento libre, previo e informado de los representantes del Ministerio del Ambiente y Energía (MAE), del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán que participaron en las entrevistas, informándoles previamente sobre el objetivo de la investigación, la utilización de la información y datos exclusivamente con fines académicos y de investigación. En este sentido, la información obtenida fue tratada con responsabilidad, objetividad y respeto, evitando cualquier alteración o uso indebido que pudiera afectar a las personas o instituciones participantes. La investigación se sustentó en los principios bioéticos de autonomía, al respetar la decisión libre de participar; beneficencia, al procurar que los resultados contribuyan al fortalecimiento del conocimiento sobre la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); justicia, al garantizar un trato equitativo a todos los participantes; y responsabilidad, al asegurar la integridad en la recopilación, análisis e interpretación de la información.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Resultados de la investigación documental

El presente capítulo expone los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación, a partir del análisis de la información recopilada mediante la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas realizadas a los informantes clave. Los resultados se presentan de manera organizada conforme a las fases de la investigación y en correspondencia con los objetivos específicos planteados, integrando la evidencia obtenida con el sustento teórico y normativo relacionado con la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la Política Pública de Conservación en la provincia del Carchi. Para facilitar la comprensión e interpretación de los hallazgos, se incorporan tablas y figuras que sintetizan la información analizada y respaldan los resultados expuestos.

Esta investigación analizó la estructura institucional y los mecanismos de gobernanza multinivel aplicados en la gestión y conservación de áreas protegidas en la provincia del Carchi durante el periodo 2021 - 2024. Se describen las funciones del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y Gobierno Autónomo Municipal del Cantón Tulcán. La provincia del Carchi concentra ecosistemas estratégicos como páramos, humedales y bosques montanos, que proveen servicios hídricos y mantienen alta biodiversidad. Durante el periodo 2021 - 2024, la gestión de estas áreas se enmarcó en procesos de gobernanza multinivel, con roles diferenciados entre el MAATE (autoridad rectora a escala nacional), el GAD Provincial del Carchi y los GADs municipales, en particular el GAD del Cantón Tulcán.

4.1.1 Hallazgos de la investigación documental

El análisis de la estructura organizacional del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) permitió identificar que la gestión y conservación del patrimonio natural se encuentra incorporada dentro de los procesos sustantivos de la institución. En la estructura del nivel central se estableció la Gestión Técnica del Ambiente, bajo responsabilidad del Viceministerio del Ambiente, dentro de la cual se desarrollan diferentes procesos operativos relacionados con la gestión ambiental. Entre estos se encuentra la Gestión de Patrimonio Natural, cuya responsabilidad corresponde a

la Subsecretaría de Patrimonio Natural. Dentro de esta Subsecretaría se identificó a la Dirección de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación como la dependencia directamente vinculada con el objeto de estudio, debido a que su ámbito de gestión se relaciona específicamente con las áreas protegidas y otras modalidades de conservación (Dávalos, 2023).

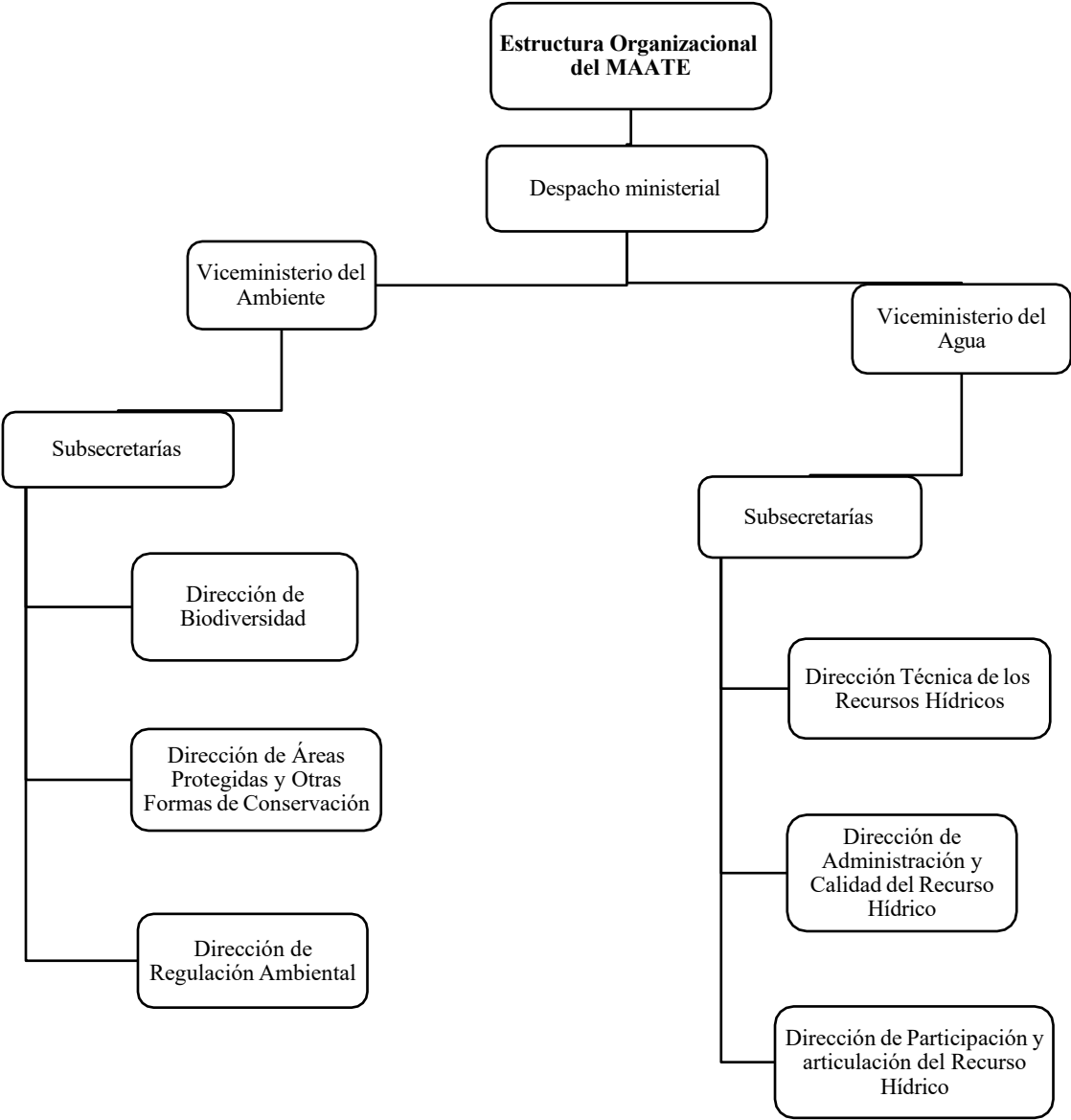
La estructura se complementa con las direcciones de Bosques, Biodiversidad y Gestión Marino Costera y Oceánica, lo que evidencia que la conservación del patrimonio natural se aborda institucionalmente desde diferentes componentes relacionados entre sí. Esta estructura permitió establecer una primera diferenciación entre las funciones generales de gestión ambiental y aquellas específicamente relacionadas con las áreas protegidas. Mientras la gestión ambiental comprende ámbitos vinculados con la calidad ambiental, el cambio climático y los recursos hídricos, el componente de patrimonio natural se orienta a las acciones destinadas a conservar los ecosistemas y sus recursos biológicos, incluyendo la gestión de bosques y espacios bajo protección. Dentro del presente estudio, este componente adquirió especial relevancia por su vinculación con las competencias institucionales relacionadas con la gestión y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para ello, el análisis del estatuto orgánico permitió identificar que el MAATE cuenta con una estructura de gestión central y desconcentrada. Este instrumento institucional establece que los procesos gobernantes proporcionan las directrices, políticas y planes estratégicos para la dirección y control del Ministerio, mientras que los procesos sustantivos desarrollan las actividades esenciales para el cumplimiento de su misión institucional. En este contexto, la estructura desconcentrada adquiere particular importancia para la gestión territorial, debido a que permite acercar las funciones institucionales a los espacios donde se encuentran los recursos naturales y las áreas protegidas. Para lo cual, las unidades o procesos desconcentrados deben coordinar sus actividades con el nivel nacional, lo que establece formalmente una relación funcional entre la administración central y la implementación territorial de las políticas ambientales.

En la figura 6, la estructura organizacional del MAATE permite identificar que la gestión de las áreas protegidas se encuentra vinculada al nivel central mediante el Viceministerio del Ambiente y las subsecretarías responsables de biodiversidad y patrimonio natural, mientras que, a nivel territorial, la institución desconcentra determinadas funciones mediante direcciones zonales y oficinas técnicas. Esta estructura

establece los mecanismos institucionales para la implementación territorial de las políticas nacionales de conservación y el seguimiento de las áreas protegidas. Asimismo, dentro de las funciones institucionales se contempla la coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para fortalecer la gestión del patrimonio natural. En este sentido, la documentación revisada permite identificar la coordinación interinstitucional como una responsabilidad formalmente prevista dentro de la estructura institucional.

Figura 6
Estructura organizacional del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)



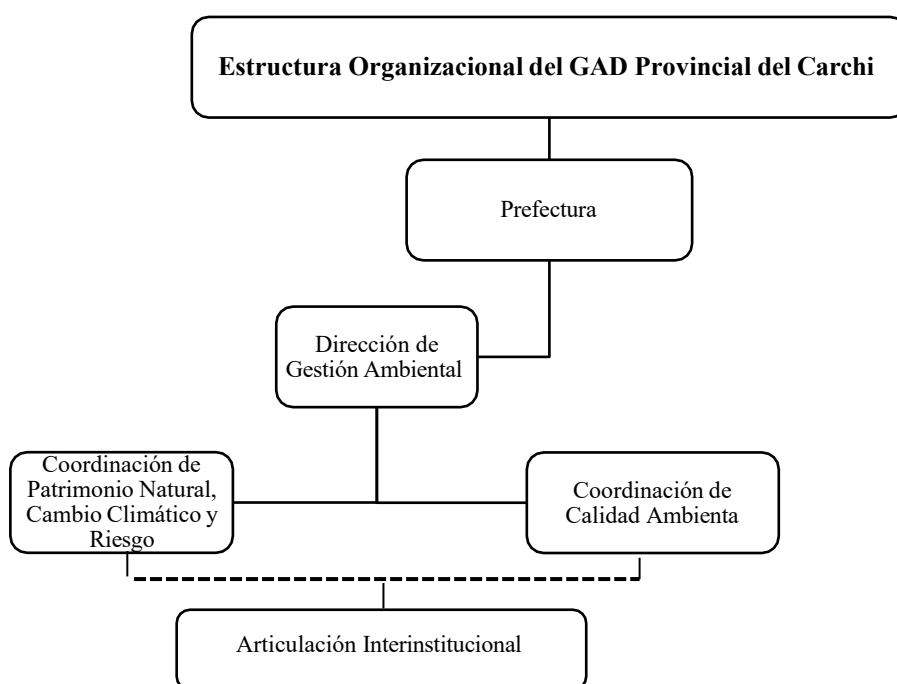
Nota. Elaboración propia con base en el Estatuto Orgánico del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Acuerdo Ministerial Nro. MAAE 2020-023).

Esta estructura reflejó el papel rector que ejerce el Gobierno Nacional en la administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE). Entre sus funciones se encuentran el seguimiento de los instrumentos de gestión aplicados en los espacios protegidos, la atención de denuncias ambientales, el monitoreo de la biodiversidad y la coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para fortalecer la gestión del patrimonio natural.

Con respecto, al análisis de la estructura funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi permitió identificar las dependencias y funciones relacionadas con la gestión y conservación del patrimonio natural en el ámbito provincial. A continuación, en la figura 7 se presenta la estructura organizacional.

Figura 7

Estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi



Nota. Elaboración propia con base en el Estatuto Organizacional por Productos y Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi (Resolución Administrativa No. GADPC-GHV- P- 441-2016).

En el nivel provincial, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi incorpora dentro de sus procesos agregadores de valor a la Dirección de Gestión Ambiental, cuya misión consiste en promover el cuidado ambiental mediante la planificación, ejecución y control de políticas, programas y proyectos que contribuyan a mantener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Herrera, 2017).

Esta dirección contempla entre sus productos la formulación de políticas y estrategias ambientales, la planificación anual de la gestión ambiental, la gestión del patrimonio natural, la gestión de la calidad ambiental y la gestión del cambio climático y riesgos. En este sentido, la estructura organizacional evidencia que la gestión ambiental provincial incorpora componentes relacionados tanto con la conservación del patrimonio natural como con la prevención y control de los impactos que afectan a los ecosistemas. Para el desarrollo de sus competencias, la Dirección de Gestión Ambiental se encuentra estructurada en la Coordinación de Calidad Ambiental y la Coordinación de Patrimonio Natural, Cambio Climático y Riesgos, unidades que, pese a contar con funciones diferenciadas, desarrollan acciones complementarias dentro del ámbito ambiental provincial.

La Coordinación de Calidad Ambiental tiene entre sus funciones la aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de preservación de la calidad ambiental; el seguimiento a la autoridad ambiental rectora; la elaboración de planes de manejo ambiental; los procesos de regulación ambiental; la participación ciudadana y la generación de convenios y acuerdos interinstitucionales para la preservación, conservación, investigación y difusión de la calidad ambiental. Estas funciones permiten identificar un componente de regulación, seguimiento y control que complementa las acciones de conservación del patrimonio natural.

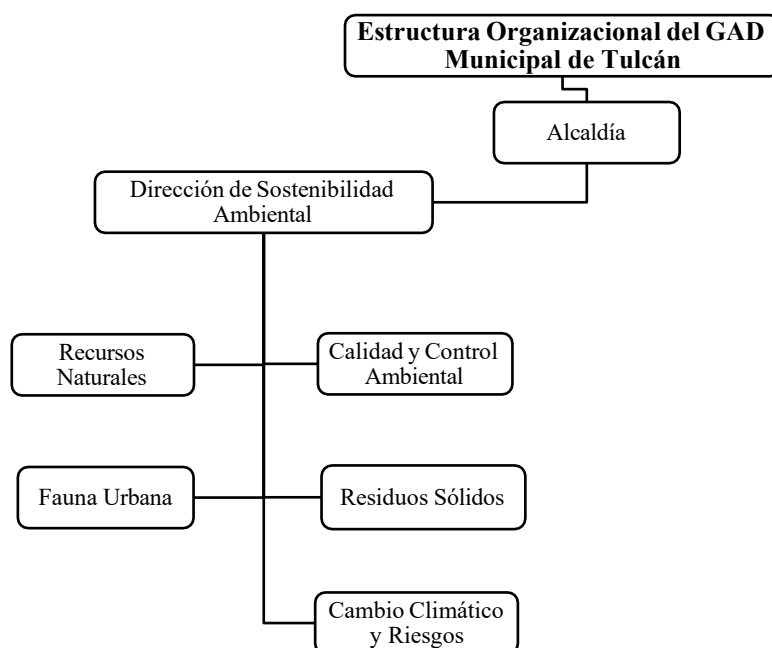
Por otra parte, la Coordinación de Patrimonio Natural, Cambio Climático y Riesgos presenta una relación directa con el objeto de estudio, debido a que su misión contempla la prevención, mitigación, recuperación y difusión del patrimonio natural de la provincia. Entre sus productos se encuentran la aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de preservación y ampliación del patrimonio natural; la identificación y registro de reservas y áreas naturales; la preservación y difusión de valores y prácticas de manejo de recursos, paisajes y especies; la generación de convenios y acuerdos interinstitucionales para la preservación y conservación; la ejecución de programas y proyectos de patrimonio natural; los estudios técnicos relacionados con cuencas hidrográficas; proyectos de investigación científica y acciones de restauración vegetal. Esta organización permite identificar que el Gobierno Provincial, además de ejecutar funciones relacionadas con la gestión ambiental, dispone de atribuciones orientadas a la articulación de las políticas y acciones de conservación dentro del territorio provincial. En particular, la generación de convenios y acuerdos interinstitucionales constituye un mecanismo formal para la cooperación con otras entidades. Por tanto, la

estructura organizacional permite identificar una función potencialmente articuladora entre las directrices ambientales nacionales y las iniciativas de conservación desarrolladas en el territorio provincial.

Ahora, con respecto al análisis a nivel local, en la figura 8 se presenta la estructura funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán, identificándose a la Dirección de Sostenibilidad Ambiental como la dependencia directamente relacionada con la gestión ambiental del territorio. La misión de esta dirección consiste en garantizar la calidad ambiental del cantón mediante la protección, conservación y restauración del patrimonio natural, la prevención y control ambiental, la gestión integral de residuos y el desarrollo de acciones para enfrentar los efectos del cambio climático. Esta dirección se encuentra integrada por las áreas de Recursos Naturales, Calidad y Control Ambiental, Fauna Urbana, Residuos Sólidos y Cambio Climático y Riesgos. Para efectos del presente estudio, el análisis se concentró principalmente en el área de Recursos Naturales, debido a su relación directa con la protección, conservación y restauración del patrimonio natural y con la gestión de las áreas de conservación.

Figura 8

Estructura organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán



Nota. Elaboración propia con base en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán.

La estructura funcional analizada permitió identificar que la Dirección de Sostenibilidad Ambiental tiene entre sus responsabilidades la formulación de propuestas de políticas, ordenanzas y reglamentos orientados a la protección, conservación y restauración del patrimonio natural del cantón, así como la coordinación de instrumentos de planificación y normativa ambiental con las autoridades competentes. Además, se contempla la coordinación de proyectos interinstitucionales relacionados con el manejo de las ACUS y la creación del subsistema de áreas protegidas cantonal. De manera específica, el área de Recursos Naturales presenta competencias relacionadas con la propuesta para la creación y manejo sostenible de las Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS), la creación de áreas municipales de conservación y protección del patrimonio natural y la implementación de proyectos interinstitucionales orientados a la conservación, restauración y protección del patrimonio natural. Asimismo, se establece la implementación de los planes, programas y proyectos contemplados en los planes de manejo de las ACUS.

Un hallazgo relevante para el análisis de la gobernanza multinivel fue que las atribuciones del GAD Municipal no se circunscriben exclusivamente a las áreas cuya gestión corresponde al ámbito cantonal. El estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos contempla la participación del municipio en espacios de gestión relacionados con áreas de conservación localizadas en el territorio cantonal, mediante su incorporación a los comités de gestión de la ACUS Oriental y de la ACUS Occidental. Asimismo, el instrumento institucional registra la participación del GAD Municipal en procesos relacionados con la creación del ACUS Chalpatán y contempla acciones orientadas a la conservación de esta zona. Estas disposiciones permiten identificar mecanismos formales de participación interinstitucional.

Los resultados del análisis documental permiten identificar una distribución diferenciada y complementaria de competencias entre los niveles nacional, provincial y municipal. Mientras el MAATE concentra atribuciones relacionadas con la rectoría y regulación ambiental y la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el Gobierno Provincial dispone de competencias vinculadas con la gestión del patrimonio natural en el ámbito territorial, y el Gobierno Municipal cuenta con atribuciones relacionadas con la conservación, restauración y manejo de áreas de conservación dentro del cantón. Esta distribución evidencia la existencia de mecanismos institucionales para la articulación entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, a partir de la revisión de las

estructuras organizacionales y los instrumentos normativos no resulta suficiente afirmar que dicha articulación se desarrolla de manera efectiva o permanente.

En consecuencia, el análisis de las estructuras institucionales permitió establecer que la gestión y conservación de las áreas protegidas en la provincia del Carchi involucra competencias distribuidas entre los niveles nacional, provincial y municipal. La documentación normativa revisada evidenció la existencia de atribuciones diferenciadas y de mecanismos formales que contemplan la articulación entre estos niveles de gobierno. No obstante, estos hallazgos corresponden principalmente al ámbito de las competencias y responsabilidades institucionalmente, por lo que no permiten, por sí solos, determinar el grado en que los mecanismos de coordinación se materializan en la práctica. Esta dimensión fue abordada mediante la revisión de documentación relacionada con la ejecución de acciones y, posteriormente, mediante las entrevistas realizadas a los actores institucionales.

4.2 Resultados de las entrevistas

El análisis se organizó a partir de las percepciones de los representantes del nivel nacional, provincial y municipal, con el propósito de identificar los mecanismos de coordinación, las formas de articulación, las capacidades institucionales y las principales limitaciones que incidieron en la implementación de acciones de conservación en la provincia del Carchi. Las entrevistas permitieron reconocer que la coordinación no se desarrolló únicamente a través de una relación jerárquica entre niveles de gobierno, sino también mediante espacios de cooperación territorial, comités de gestión, acciones técnicas conjuntas y la participación de otros actores vinculados con las áreas de conservación.

Interpretación de la entrevista al MAE: rectoría ambiental y articulación de la conservación

Los resultados de la entrevista realizada al representante del Ministerio del Ambiente y Energía, actualmente correspondiente a la Dirección Zonal 1, Oficina Técnica Tulcán, evidenciaron que el nivel nacional fue percibido como un actor fundamental en la orientación, regulación y articulación de las acciones vinculadas con la administración de las áreas protegidas y demás espacios destinados a la conservación. Desde esta perspectiva, la coordinación se sustentó en el marco normativo ambiental y en la definición de responsabilidades diferenciadas para las instituciones y actores que intervienen en la conservación. El entrevistado identificó la existencia de diferentes

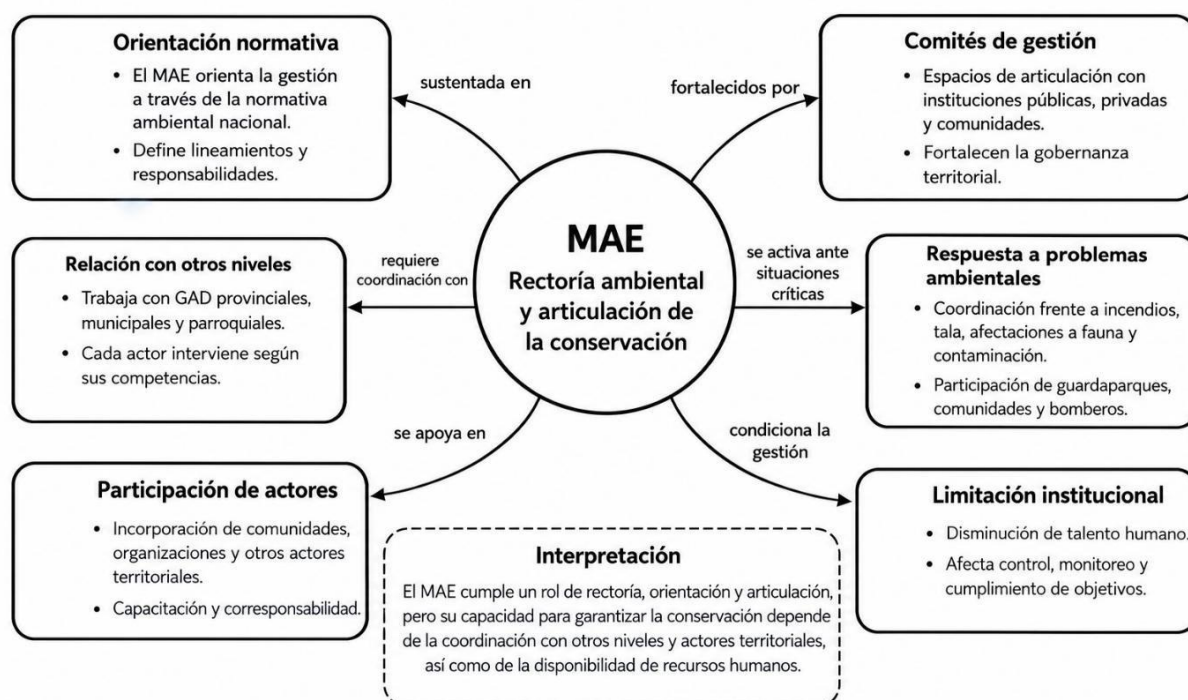
formas de conservación en la provincia y señaló que, junto con la Reserva Ecológica El Ángel, administrada dentro del ámbito estatal, existía un área protegida administrada por el Gobierno Provincial. Asimismo, destacó que la gestión de estas áreas requería la participación de las instituciones públicas y privadas que integraban los espacios de gestión territorial.

Un aspecto relevante fue la importancia atribuida a los comités de gestión. De acuerdo con la percepción del representante del MAE, estos espacios permitieron incorporar a instituciones públicas y privadas y fortalecieron el trabajo de gobernanza con los gobiernos locales de los diferentes niveles. En este sentido, el comité de gestión no fue entendido únicamente como un mecanismo formal de participación, sino como un espacio de articulación para apoyar la gestión y el cumplimiento de las acciones previstas en los planes de manejo.

La entrevista también permitió identificar que la coordinación se desarrolló frente a problemas ambientales concretos. En situaciones como incendios forestales, por ejemplo, la respuesta involucró a guardaparques, comunidades capacitadas y cuerpos de bomberos. El representante explicó que, además de la actuación institucional, existieron procesos de capacitación comunitaria y mecanismos de coordinación territorial para atender este tipo de emergencias. Esto mostró que, desde el nivel nacional, la gestión de la conservación requirió complementar las capacidades estatales con la participación de actores que se encontraban directamente en el territorio.

De igual manera, el entrevistado señaló que la gestión ambiental se desarrolló bajo competencias diferenciadas, pues el MAE, los gobiernos provinciales, municipales, parroquiales e incluso otros actores podían intervenir en procesos de conservación conforme a sus atribuciones y a los requisitos establecidos en la normativa. Sin embargo, destacó que frente a problemas ambientales similares era necesario trabajar de manera conjunta, particularmente en acciones de conservación y capacitación. No obstante, la entrevista también evidenció una limitación institucional importante relacionada con la disponibilidad de talento humano. La reducción del personal fue señalada como un factor que podía incidir en las actividades de control y monitoreo, además de limitar la capacidad institucional para garantizar la conservación y adecuada administración de las áreas protegidas. Por tanto, aunque existieron mecanismos de coordinación, la capacidad de actuación del nivel nacional estuvo condicionada por los recursos humanos disponibles.

Figura 9
Red semántica entrevista MAE



Nota. Elaboración propia a partir del análisis de la entrevista semiestructurada realizada al representante del Ministerio del Ambiente y Energía.

A partir de esta entrevista, se interpretó que el papel del nivel nacional trascendió la administración directa de determinadas áreas protegidas. Su incidencia en la gobernanza se relacionó principalmente con tres dimensiones: orientar mediante la normativa, articular mediante mecanismos institucionales y participar en la coordinación de acciones territoriales.

Sin embargo, la información también mostró que la rectoría ambiental por sí sola no resultó suficiente para garantizar una gestión integral. La reducción de capacidades institucionales hizo necesaria una mayor interacción con gobiernos locales, comunidades y otros actores. En consecuencia, la entrevista sugirió que la implementación de la Política de Conservación dependió no solamente de la autoridad formal del nivel nacional, sino de su capacidad para establecer relaciones de cooperación y complementariedad con otros actores.

Interpretación de la entrevista al GAD Provincial del Carchi: articulación territorial y gestión compartida

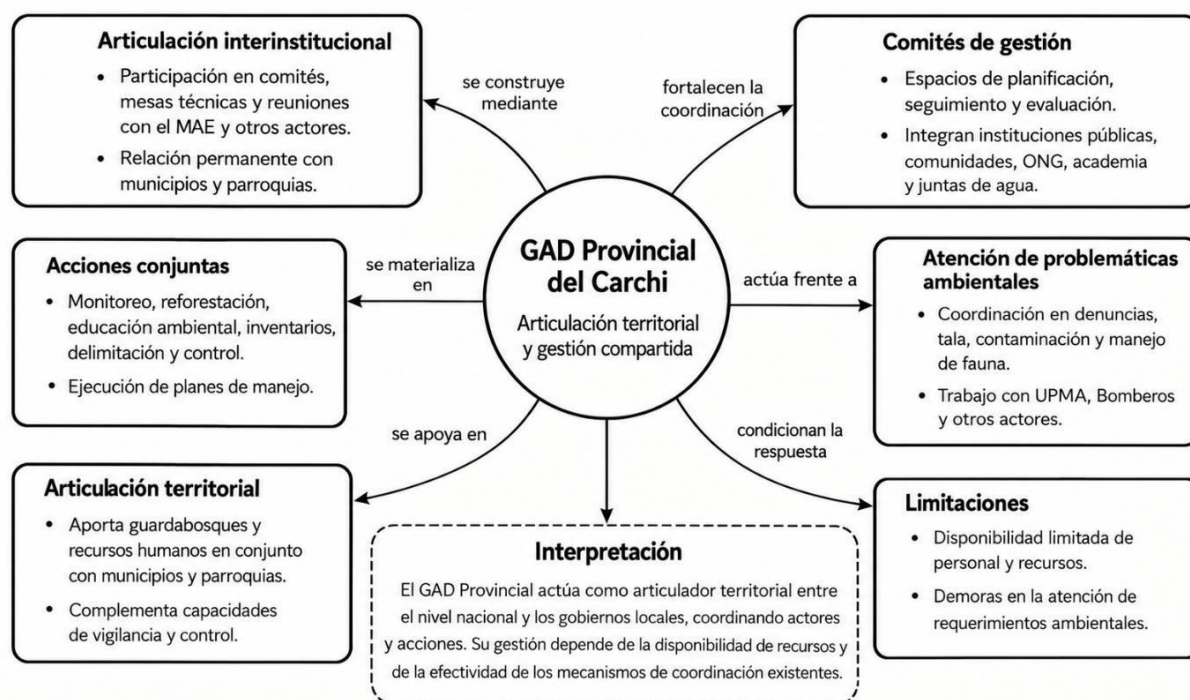
La entrevista realizada al representante de la Dirección de Gestión Ambiental del GAD Provincial del Carchi permitió identificar al nivel provincial como un actor de articulación territorial entre las políticas, disposiciones ambientales y las acciones desarrolladas en el ámbito de la provincia. La información recopilada evidenció que la coordinación provincial se desarrolló mediante la participación en comités de gestión, mesas técnicas y acciones interinstitucionales. El entrevistado señaló la articulación con el MAE en diferentes actividades y espacios relacionados con la conservación, tales como reuniones técnicas, comités de gestión, educación ambiental, acciones de reforestación y atención de problemáticas ambientales. Además, se identificó la participación conjunta de otras instituciones en actividades relacionadas con denuncias por tala ilegal, contaminación y monitoreo de fauna, incluyendo al MAE y a la Unidad de Protección del Medio Ambiente.

Este resultado permitió observar que el nivel provincial cumplió una función que puede caracterizarse como articuladora y operativa. Por una parte, participó en espacios de coordinación con la autoridad ambiental nacional; por otra, vinculó a municipios, gobiernos parroquiales y otros actores en actividades desarrolladas dentro de las áreas de conservación. La participación en los comités de gestión resultó especialmente relevante, debido a que estos espacios posibilitaron la interacción entre instituciones con competencias distintas. Desde esta perspectiva, la gestión provincial no se limitó a ejecutar acciones de manera individual, sino que requirió establecer acuerdos y coordinar actividades relacionadas con el manejo del territorio.

La entrevista también evidenció la importancia de la articulación intersectorial. La conservación fue relacionada con otros ámbitos, como la educación ambiental, el monitoreo de especies, el control de actividades que generan afectaciones ambientales y la atención de conflictos. Esto mostró que los problemas de conservación no podían ser abordados exclusivamente desde una sola institución o sector.

Figura 10

Red semántica entrevista Dirección de Gestión Ambiental del GAD Provincial del Carchi



Nota. Elaboración propia a partir del análisis de la entrevista semiestructurada realizada al representante de la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi.

El análisis permitió interpretar que el GAD Provincial constituyó un nivel intermedio de articulación dentro de la gobernanza multinivel. Su posición territorial le permitió relacionarse, por una parte, con las orientaciones y mecanismos impulsados desde el nivel nacional y, por otra, con los gobiernos municipales, parroquiales y actores presentes en las áreas de conservación. Esta función adquirió importancia porque la implementación de las acciones de conservación requirió traducir los lineamientos generales en actividades desarrolladas en el territorio. En este proceso, los comités, mesas técnicas y acciones conjuntas funcionaron como mecanismos de conexión entre las instituciones.

Sin embargo, también se identificó que la coordinación dependió de las capacidades institucionales y recursos disponibles. Por tanto, la existencia de mecanismos formales de articulación no significó necesariamente que todas las instituciones dispusieran de iguales posibilidades para ejecutar las acciones previstas. Esta situación permite considerar que la gobernanza multinivel estuvo influida tanto por la distribución

formal de competencias como por la capacidad real de cada actor para intervenir en el territorio.

Interpretación de la entrevista al GAD Municipal de Tulcán: autonomía local y corresponsabilidad territorial

La entrevista realizada al técnico de la Jefatura de Recursos Naturales del GAD Municipal de Tulcán permitió identificar la importancia del nivel local en la implementación directa de acciones de conservación. Uno de los principales resultados correspondió a la capacidad del municipio para crear áreas protegidas municipales mediante ordenanzas, dentro de las competencias y procedimientos establecidos en el marco normativo. El entrevistado destacó que el GAD Municipal cuenta con áreas de conservación orientadas a la protección de ecosistemas altoandinos y de zonas de alta importancia para la generación de agua, así como con un espacio manejado en coordinación con la Fundación Ecominga, destinado principalmente a la conservación e investigación científica.

Este hallazgo evidenció que el municipio no fue únicamente un receptor de políticas definidas desde otros niveles de gobierno, sino que tuvo capacidad para generar instrumentos locales de conservación y adoptar decisiones sobre el manejo del territorio. La información institucional también respalda esta función, pues entre las atribuciones relacionadas con recursos naturales constaron la formulación de políticas y ordenanzas para la protección del patrimonio natural, la creación y manejo de áreas de conservación, la promoción de proyectos interinstitucionales y la coordinación para la conservación, restauración y protección del patrimonio natural.

No obstante, la autonomía local se encontró vinculada con la necesidad de coordinación con otros niveles. El entrevistado manifestó que el municipio trabajó en conjunto con el MAE y con el GAD Provincial, especialmente en aquellos territorios y áreas de conservación que involucraban competencias compartidas. La participación municipal en los comités de gestión constituyó uno de los principales mecanismos de esta articulación. Según el entrevistado, el municipio desarrolló acciones conjuntas de monitoreo ambiental, reforestación, capacitación, inventarios, delimitación y colocación de hitos, además de aportar a la ejecución de los instrumentos de manejo de las áreas compartidas. Esta situación coincide con las atribuciones institucionales que establecieron la participación municipal en la gestión de áreas provinciales ubicadas

dentro del territorio cantonal y en los comités de gestión de las áreas de conservación correspondientes.

Otro resultado importante fue la búsqueda de coordinación en la planificación y uso de recursos. El entrevistado explicó que, en relación con el área de ecosistemas altoandinos y el Área de Protección Hídrica La Esperanza-Chalpatán, se buscó evitar la duplicidad de inversiones mediante la posibilidad de articular instrumentos de planificación. Esta situación mostró que la coordinación no se orientó únicamente a ejecutar actividades, sino también a generar condiciones para utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles.

Además, se identificó una dimensión importante de la gestión local relacionada con la participación ciudadana. El entrevistado indicó que la declaratoria de las áreas protegidas municipales había considerado procesos participativos con colectivos ambientales, organizaciones comunitarias y actores institucionales. Además, señaló que las intervenciones en el territorio requerían mantener relación con las comunidades y propietarios que habitaban o desarrollaban actividades dentro de las áreas de conservación. La entrevista también permitió identificar iniciativas orientadas a fortalecer la corresponsabilidad social, como incentivos para la conservación, apoyo técnico, reforestación, producción de plantas en el vivero municipal, educación ambiental y búsqueda de recursos para proyectos de conservación.

Desde la estructura institucional municipal se contemplaron igualmente actividades como la ejecución de planes de manejo, proyectos interinstitucionales, seguimiento y control, atención de denuncias y campañas dirigidas a promover el cuidado y protección del patrimonio natural. Finalmente, el entrevistado identificó como una de las principales dificultades la limitación de recursos financieros, señalando que las acciones de conservación y el desarrollo de mecanismos e instrumentos orientados a la administración de estos espacios requerían inversiones importantes. A pesar de ello, destacó la disponibilidad de capacidades técnicas multidisciplinarias y la utilización de herramientas tecnológicas, como drones y sistemas de monitoreo, para mejorar el conocimiento y seguimiento del territorio.

Figura 11

Red semántica entrevista Jefatura de Recursos Naturales - GADMT



Nota. Elaboración propia a partir del análisis de la entrevista semiestructurada realizada al representante de la Jefatura de Recursos Naturales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán.

Los resultados permitieron interpretar que el nivel municipal constituyó el espacio donde la política de conservación adquirió una mayor proximidad territorial. La capacidad de declarar áreas de conservación, establecer ordenanzas, participar en planes de manejo y desarrollar acciones directas permitió al municipio intervenir de manera cercana a las comunidades y ecosistemas. Sin embargo, esta autonomía no implicó independencia absoluta. La entrevista evidenció que, para determinadas acciones, particularmente aquellas relacionadas con control, procesos administrativos o territorios bajo diferentes figuras de conservación, fue necesaria la coordinación con el MAE y el GAD Provincial. Por tanto, el resultado mostró una relación de autonomía articulada: el municipio contó con capacidad propia para desarrollar acciones de conservación, pero su actuación se integró dentro de un sistema más amplio de instituciones, normas, áreas protegidas y actores territoriales.

En la tabla 11 se identificó que los procesos de coordinación involucraron a diversos actores, además del MAE y los gobiernos autónomos descentralizados. Entre ellos se encontraron los gobiernos parroquiales, las comunidades, las juntas de agua, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y otros actores vinculados con la conservación.

Tabla 11

Mecanismos y ámbitos de coordinación identificados en la implementación de la Política de Conservación

ASPECTO DE COORDINACIÓN	EVIDENCIA IDENTIFICADA EN LAS ENTREVISTAS	EVIDENCIA TEXTUAL DE LOS ENTREVISTADOS	ACTORES INVOLUCRADOS	TIPO DE EVIDENCIA
Coordinación institucional	Trabajo conjunto y articulación de acciones de conservación	E1 (MAE): “Trabajan en conjunto. Obvio, cuando hay muchas cosas en conservación, en capacitación, toca trabajar en conjunto”; además, señala que “coordinamos también” con la Dirección de Áreas Protegidas y otras formas de conservación. E2 (GAD Provincial): “La Prefectura del Carchi... de alguna manera es un ente articulador con los diferentes niveles de gobierno”; señala además que existe “una coordinación directa” con la Oficina Técnica de Tulcán. E3 (GAD Municipal): “Se viene trabajando, en realidad, de manera mancomunada con estas instituciones”; “se coordinan acciones con el Ministerio del Ambiente”; existe una “interacción importante con estas instituciones con el objetivo de apuntalar el proceso de conservación y más no trabajar de manera aislada”.	MAE, GAD Provincial y GAD Municipal	Testimonial
Comités de gestión	Participación de instituciones y actores territoriales en espacios de gestión, planificación y coordinación	E1: “Hay un comité de gestión donde están instituciones públicas y privadas de la provincia del Carchi, que nos ayuda muchísimo para lo que es la gestión de nuestras áreas”; también señala que cada área cuenta con su comité de gestión. E2: “Contamos con un Comité de Gestión, integrado por los municipios, las parroquiales, juntas de agua, ONGs, Academia y otros actores sociales”.	MAE, GAD, comunidades, juntas de agua y otros actores	Testimonial

			E3: “Somos parte del comité de gestión de las dos áreas protegidas que compartimos con ellos”; señala que el municipio participa en estos espacios para la gestión de las áreas.		
Acciones conjuntas	técnicas	Inspecciones, monitoreo, salidas de campo y otras acciones técnicas desarrolladas entre instituciones	E1: Se refiere al trabajo conjunto en “conservación, capacitación” y a acciones territoriales de monitoreo; también menciona inspecciones y levantamiento de información ante denuncias. E2: “Ahí hacemos una coordinación directa para realizar [...] las inspecciones, ante un ataque de oso”. También señaló: “se hacen inspecciones conjuntas”. E3: “Hacemos trabajo conjunto con ellos en monitoreo ambiental, reforestaciones, capacitación, inventarios de la zona, actualización de los presidentes de las juntas de agua potable, delimitación del área, colocación de hitos”.	MAE, GAD Provincial y otros actores institucionales	Testimonial
Control y vigilancia		Aportes de personal, guardabosques y acciones conjuntas de control y vigilancia	E1: “Trabajamos de la mano con los GAD; ante infracciones, el Ministerio realiza inspecciones y levantamiento técnico”. Señala que “hay que trabajar de la mano en conjunto todos los niveles de gobierno”. E2: “Los municipios [...] y los grupos parroquiales [...] también nos aportan con guardabosques [...] y lo que es control y vigilancia”. E3: “Tenemos que hacer un manejo compartido o un control... compartido con los entes competentes, en este caso el Ministerio”; además, “existe un vacío legal para sancionar” y señala que deben coordinarse los procesos	GAD Provincial, municipios y gobiernos parroquiales	Testimonial

		administrativos con el Ministerio.		
Planificación ambiental	Elaboración, actualización y ejecución de planes de manejo	E1: “Cada área protegida tiene un plan de manejo y ese tienen que desarrollarlo en territorio”. E2: “Las áreas de conservación administradas por la Prefectura cuentan con planes de manejo y estos orientan las acciones de conservación y la planificación anual”. E3: “Hemos venido trabajando ya en la elaboración de estos planes de manejo”; para un área compartida se plantea “hacer un solo documento entre las dos instituciones” y “no hacer una doble inversión de recursos”.	MAE y GAD	Testimonial
Educación ambiental	Capacitaciones, talleres, reforestación y sensibilización	E1: “Cuando hay muchas cosas en conservación, en capacitación, toca trabajar en conjunto”. E2: Participa con el Ministerio en el Consejo Consultivo de Educación Ambiental y señala que trabajan “en temas de educación ambiental” con niños, jóvenes y adultos, mediante educación formal y no formal. E3: Propone trabajar en “educación ambiental”, “proyectos participativos”, “programas de reforestación, educación ambiental, talleres ambientales, foros” y otras acciones de sensibilización.	MAE, GAD, comunidades e instituciones educativas	Testimonial
Gestión de recursos	Coordinación para evitar duplicidad de inversiones y canalización de recursos	E1: Señala que la Dirección Nacional de Áreas Protegidas “busca recursos nacionales e internacionales” y que en territorio se gestionan fondos adicionales con ONG y comités de gestión; indica que “la conservación es tarea de todos”. E2: Señala que “los municipios, parroquias y ONG aportan recursos y guardabosques para la	MAE, GAD, y otros actores	Testimonial

			implementación del plan de manejo”; también menciona “cooperación internacional”. E3: Señala que “se han presentado proyectos para que se canalicen y se viabilicen la presencia de fondos y de recursos”; además, indica que se ha trabajado conjuntamente para gestionar recursos.		
Atención de problemáticas ambientales	Inspecciones, denuncias, incendios forestales y conflictos socioambientales	E1: Ante incendios señala que “todos ellos nos incrementamos, actuamos todos y vamos a territorio”; también menciona coordinación frente a denuncias, infracciones y delitos ambientales. E2: “Existe coordinación con el Ministerio y UPMA para atender conflicto entre fauna, talas, contaminación y otras denuncias; se realizan acciones conjuntas para levantar informes”. E3: Señala “la necesidad de coordinar los procesos administrativos con el Ministerio para atender sanciones y contravenciones; también se necesita coordinación con otros sectores institucionales para enfrentar problemáticas ambientales”.	MAE, Bomberos, GAD, Policía y comunidades	Testimonial	
Participación comunitaria	Incorporación de comunidades y organizaciones en procesos de conservación	E1: “En incendios participa la “Comuna Ancestral de la Libertad y otras comunidades; además, los comités de gestión incorporan sociedad civil, instituciones públicas y privadas”. E2: “El Comité de Gestión incorpora juntas de agua, ONGs, Academia y otros actores sociales; además, desarrolla actividades con comunidades y organizaciones territoriales”. E3: “En la declaratoria municipal actuaron	GAD, comunidades y organizaciones locales	Testimonial	

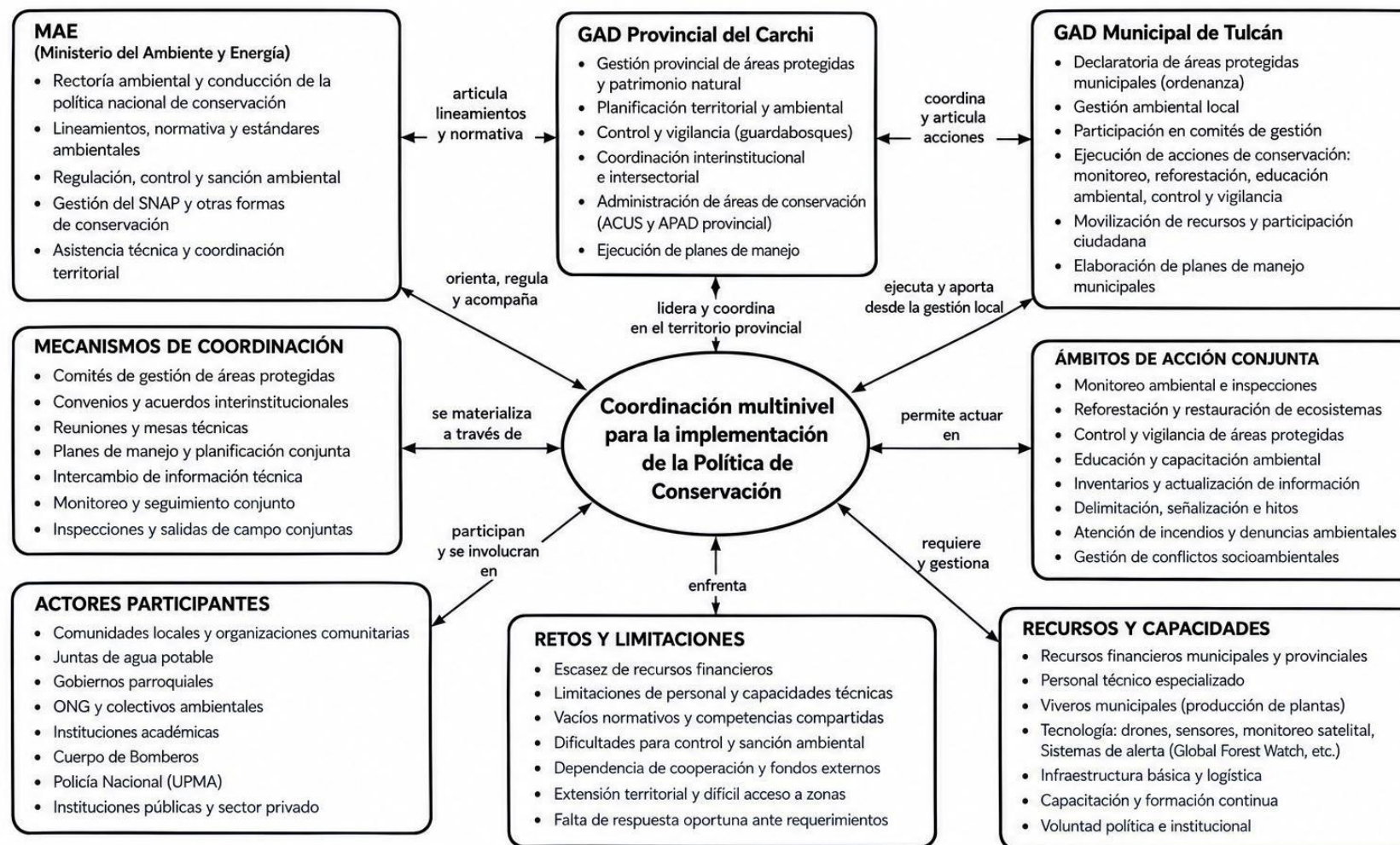
			todos los colectivos ambientales, las organizaciones comunitarias, los actores institucionales; además, cuando realizamos algún tipo de ejecución en territorio primero hay que hablar con las comunidades”.		
Intercambio de información	de	Información técnica, monitoreo y seguimiento de áreas y recursos naturales	E1: “El Ministerio realiza monitoreo y seguimiento de las áreas protegidas; también el uso de drones para hacer monitoreos y el levantamiento de información técnica ante denuncias”. E2: “Los controles y salidas de campo generan fichas e informes que son remitidos a la Autoridad Ambiental Nacional; además, se realizan actividades de seguimiento y monitoreo de fauna”. E3: “Trabajo conjunto con ellos en monitoreo ambiental; y uso de drones, sistemas y aplicaciones para monitorear incendios forestales y cambios en el territorio”.	Instituciones participantes	Testimonial

Nota. Elaboración propia con base en las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores institucionales seleccionados. La codificación E1, E2 y E3 permite identificar la procedencia de cada testimonio.

La información obtenida evidenció que la coordinación entre E1, E2 y E3 constituyó una expresión concreta de gobernanza multinivel, debido a que la implementación de la Política Pública de Conservación requirió la interacción de instituciones con diferentes competencias y escalas territoriales. En la figura 12, esta relación se manifestó particularmente en aquellas áreas donde las competencias institucionales convergieron sobre un mismo territorio y requirieron acciones coordinadas. Los comités de gestión, las acciones técnicas conjuntas y la participación de gobiernos locales y comunidades constituyeron mecanismos mediante los cuales se articularon responsabilidades y capacidades para atender procesos comunes de conservación.

Figura 12

Red semántica de hallazgos generales



Nota. Elaboración propia a partir del análisis y triangulación de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los actores institucionales seleccionados.

La comparación de las tres entrevistas permitió identificar una primera coincidencia: E1, E2 y E3 reconocieron la necesidad de coordinar con otros actores para desarrollar acciones de conservación. Ninguno de los entrevistados planteó la gestión de la conservación como un proceso que pudiera desarrollarse exclusivamente desde su propia institución. Sin embargo, se identificaron diferencias en el énfasis otorgado a la coordinación, relacionadas con las competencias y la escala territorial de cada actor. E1 destacó principalmente la rectoría ambiental, la aplicación de la normativa y la articulación mediante los comités de gestión; E2 enfatizó la articulación territorial, las mesas técnicas y las acciones interinstitucionales; mientras que E3 resaltó la ejecución local, la generación de instrumentos de conservación y la coordinación necesaria para intervenir en áreas y problemáticas compartidas.

Estas diferencias no evidenciaron una contradicción directa entre los entrevistados, sino distintas perspectivas sobre un mismo proceso de gestión. La posición de E1 estuvo relacionada con la orientación y regulación ambiental; la de E2 con la articulación de acciones a escala provincial; y la de E3 con la implementación de acciones y mecanismos de conservación en el ámbito local. Por tanto, los resultados permitieron interpretar que los niveles de gobierno no desempeñaron exactamente la misma función, sino que aportaron desde sus respectivas competencias y capacidades. De esta manera, la gobernanza multinivel se manifestó como una relación de complementariedad y no como una sustitución de responsabilidades entre instituciones.

Un hallazgo relevante fue que la coordinación adquirió una naturaleza tanto vertical como horizontal. La dimensión vertical se relacionó con la articulación de las políticas y lineamientos nacionales con las acciones ejecutadas por los gobiernos autónomos descentralizados. La dimensión horizontal se expresó en la cooperación entre instituciones que compartieron un territorio o intervinieron sobre una misma problemática ambiental. La comparación de las entrevistas permitió establecer que ambas formas de coordinación se complementaron, debido a que las orientaciones generales requirieron ser articuladas con las condiciones y necesidades específicas del territorio.

La información de la Figura 12 evidenció, además, que la corresponsabilidad se manifestó particularmente en aquellas áreas donde diferentes instituciones compartieron competencias o intereses de conservación. En estos casos, la actuación de un solo actor resultó insuficiente para atender integralmente las necesidades del territorio, por lo que fue necesario establecer mecanismos de cooperación y complementariedad. En

consecuencia, la coordinación identificada no se limitó al cumplimiento formal de competencias, sino que implicó la generación de acciones conjuntas orientadas a objetivos comunes de conservación.

a) Rectoría, articulación y ejecución territorial

El primer patrón identificado fue una relación entre tres dimensiones. El MAE aportó principalmente desde la orientación normativa y la rectoría ambiental; el GAD Provincial cumplió una función de articulación y gestión territorial a escala provincial; mientras que el GAD Municipal intervino de forma más cercana en la implementación de acciones y relación con el territorio local. Esta distribución permitió interpretar que la implementación de la Política de Conservación requirió conectar decisiones y lineamientos de carácter nacional con las condiciones específicas existentes en cada territorio. Sin embargo, esta relación no debe interpretarse como un proceso exclusivamente vertical. Las entrevistas mostraron que la coordinación también se produjo entre instituciones del mismo territorio y con actores que no pertenecían directamente a los tres niveles de gobierno.

b) Los comités de gestión como espacios de gobernanza

Una de las coincidencias más importantes entre las entrevistas fue la referencia a los comités de gestión. Tanto el MAE como el GAD Provincial y el GAD Municipal reconocieron estos espacios como mecanismos de articulación. Este hallazgo resulta relevante porque evidencia que la gobernanza de la conservación se desarrolló mediante estructuras de interacción en las que podían participar diferentes instituciones y actores. Por tanto, el proceso no dependió exclusivamente de decisiones tomadas por una sola autoridad. Los comités permitieron, según las respuestas, relacionar la planificación con acciones de seguimiento, manejo y participación territorial. Esto sugiere que su importancia dentro de la gobernanza multinivel radicó en la posibilidad de generar espacios donde convergieran diferentes intereses, competencias y capacidades.

c) La coordinación como respuesta a problemas territoriales

Otro resultado importante fue que la coordinación adquirió mayor relevancia frente a situaciones concretas: incendios forestales, tala, contaminación, conflictos con fauna, monitoreo, reforestación y delimitación de áreas. Esto permite discutir que la gobernanza multinivel no se expresó únicamente mediante documentos, convenios o reuniones. También se hizo visible en la capacidad de los actores para movilizar recursos

y coordinar respuestas frente a problemas que superaban las competencias o capacidades de una sola institución. Por ejemplo, el MAE destacó la participación conjunta frente a incendios y la importancia de comunidades capacitadas; el GAD Provincial mencionó acciones coordinadas para atender denuncias y monitorear problemáticas ambientales; mientras que el GAD Municipal identificó actividades conjuntas de monitoreo, reforestación y manejo de áreas compartidas.

d) Las capacidades institucionales como factor condicionante

A pesar de las coincidencias respecto a la existencia de coordinación, las entrevistas también mostraron una limitación común: la disponibilidad desigual de recursos y capacidades institucionales. Desde el MAE se identificó la insuficiencia de personal para fortalecer actividades de control y monitoreo. Desde el nivel provincial y municipal aparecieron necesidades relacionadas con recursos financieros, personal técnico y capacidad para ejecutar determinadas acciones. Por tanto, la discusión permite plantear que la existencia de mecanismos de coordinación no garantizó automáticamente una implementación plena de la Política Pública de Conservación, la efectividad de estos mecanismos dependió también de la capacidad real de las instituciones para aportar recursos humanos, técnicos, financieros y tecnológicos.

La participación comunitaria constituye otro elemento significativo de la gobernanza identificada. La incorporación de comunidades, juntas de agua y organizaciones locales permite que la conservación no sea entendida únicamente como una responsabilidad institucional, sino como un proceso que involucra a quienes habitan y utilizan los territorios. Esto resulta particularmente importante en áreas donde existen actividades productivas y población local que depende de los recursos naturales.

En síntesis, los resultados presentados en la figura 12 evidenciaron que la implementación de la Política Pública de Conservación en la provincia del Carchi se sustentó en mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles nacional, provincial y local, complementados con la participación de actores comunitarios y sociales. Estas relaciones institucionales permitieron identificar una gestión fundamentada en la complementariedad de competencias, el desarrollo de acciones conjuntas y la corresponsabilidad territorial orientada a los procesos de conservación. Entre los principales mecanismos identificados se encontraron los comités de gestión, las acciones técnicas conjuntas, la planificación, el monitoreo, la reforestación, el control y vigilancia, la educación ambiental y la participación comunitaria. En este sentido, los

resultados permitieron reconocer una dinámica de gobernanza multinivel sustentada en la corresponsabilidad territorial; no obstante, su consolidación estuvo condicionada por la disponibilidad de recursos financieros y técnicos, la distribución de competencias y la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación institucional.

4.3 Discusión

La discusión de los resultados se desarrolló a partir de la contrastación de los hallazgos obtenidos durante el proceso investigativo. Esta contrastación permitió interpretar la forma en que se había configurado la gestión de la política de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en la provincia del Carchi durante el período 2021-2024, así como las relaciones establecidas entre los actores institucionales que participaron en su implementación.

4.3.1 Desde el enfoque de política pública

Los resultados obtenidos evidenciaron que la conservación de las áreas protegidas en la provincia del Carchi no se había limitado a la aplicación de disposiciones normativas, sino que había comprendido un conjunto de decisiones, acciones institucionales y mecanismos de coordinación orientados a atender una problemática ambiental de interés público. El mapeo de actores permitió identificar al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán como actores estratégicos vinculados con la gestión de la conservación en el territorio.

Este hallazgo guardó relación con la concepción de política pública desarrollada por Lasswell (1951), quien planteó el estudio de las políticas como un proceso relacionado con las decisiones públicas y la orientación de las acciones gubernamentales hacia la atención de problemas socialmente relevantes. Desde esta perspectiva, los resultados mostraron que la política de conservación analizada había implicado procesos de decisión y actuación institucional que trascendieron a una sola entidad pública. La participación de diferentes niveles de gobierno había evidenciado que la atención de la problemática de conservación requirió acciones articuladas en función de las competencias y responsabilidades de cada institución.

Asimismo, los resultados pudieron ser interpretados a partir del planteamiento de Simon (1947) sobre la racionalidad limitada. La gestión de la conservación había estado

condicionada por factores institucionales, técnicos, presupuestarios y territoriales que incidieron en la capacidad de los actores para adoptar e implementar decisiones. En este sentido, las acciones desarrolladas no habían respondido necesariamente a un proceso lineal y completamente planificado, sino a condiciones concretas del territorio y a las posibilidades institucionales existentes durante el período estudiado.

Esta interpretación también se relacionó con Lindblom (1959), debido a que los hallazgos mostraron que la gestión de la política de conservación había requerido ajustes progresivos y acciones sucesivas frente a las condiciones particulares del territorio. La existencia de procesos de coordinación, gestión de espacios de conservación, elaboración o aplicación de instrumentos y atención de necesidades territoriales evidenció que la implementación de la política había estado acompañada por procesos de adaptación institucional.

Desde una perspectiva contemporánea, Fagan et al. (2024) señalaron que el estudio de los procesos de política pública había mantenido el interés por comprender la interacción entre actores, instituciones, instrumentos y procesos de cambio. En correspondencia con este planteamiento, los resultados de la investigación permitieron observar que la política de conservación del SNAP en la Provincia del Carchi no había podido comprenderse únicamente desde su formulación normativa, puesto que su implementación había dependido de las relaciones establecidas entre los actores involucrados y de las condiciones institucionales y territoriales en las que se desarrollaron las acciones.

De igual manera, los hallazgos evidenciaron la importancia de los instrumentos de política pública. Las disposiciones normativas, los planes de manejo, los mecanismos de coordinación y las acciones de conservación habían constituido medios mediante los cuales los objetivos de la política se habían trasladado al territorio. En este sentido, el análisis coincidió con Siddiki y Curley (2022), quienes destacaron la importancia del diseño de políticas y de los instrumentos mediante los cuales se estructuraron las acciones públicas.

Por tanto, desde el enfoque de política pública, los resultados mostraron que la conservación en la Provincia del Carchi había constituido un proceso dinámico en el que las decisiones institucionales, los instrumentos, las capacidades disponibles y las condiciones territoriales habían interactuado para determinar la forma en que la política se había implementado durante el período 2021-2024.

4.3.2 Desde el enfoque de política pública ambiental

Los resultados también evidenciaron que la política de conservación analizada había presentado características propias de una política pública ambiental, debido a que había estado orientada a la protección de ecosistemas, biodiversidad, recursos naturales y servicios ambientales presentes en el territorio provincial. La identificación de espacios como la Reserva Ecológica El Ángel, el ACUS Microcuenca Río Chinambí, el ACUS Andes Occidentales del Carchi y el Área de Protección Hídrica La Esperanza-Chalpatán permitió reconocer que la conservación había comprendido diferentes modalidades y escalas territoriales de protección.

Estos resultados guardaron relación con Lafferty y Hovden (2003), quienes plantearon la necesidad de integrar los objetivos ambientales en los diferentes ámbitos de la acción pública. Desde esta perspectiva, la investigación mostró que la conservación no había constituido una responsabilidad aislada del sector ambiental, sino que había requerido la participación de instituciones con competencias diferenciadas y acciones desarrolladas en distintos niveles territoriales.

La gestión de los espacios de conservación identificados también permitió evidenciar que los objetivos ambientales habían estado vinculados con otras dimensiones del territorio, particularmente con la protección de fuentes hídricas, la gestión del suelo, la conservación de ecosistemas y el desarrollo de acciones de restauración y protección ambiental. En consecuencia, la política ambiental había requerido una aproximación territorial que considerara las relaciones existentes entre los recursos naturales, las instituciones y las comunidades.

Este resultado coincidió con Lemos y Agrawal (2006), quienes señalaron que la gobernanza ambiental había involucrado tanto a instituciones estatales como a actores sociales y privados en procesos relacionados con la gestión de los recursos naturales. En el caso estudiado, la participación de los gobiernos autónomos descentralizados y de actores vinculados con los territorios de conservación había mostrado que la gestión ambiental no había dependido exclusivamente de la autoridad ambiental nacional.

A su vez, los hallazgos se relacionaron con Jordan y Lenschow (2010), quienes señalaron que la integración de objetivos ambientales dentro de las políticas públicas había sido un proceso complejo y condicionado por factores institucionales y políticos. En la investigación, la existencia de diferentes competencias y responsabilidades había requerido mecanismos de articulación entre los actores para evitar una gestión

fragmentada de los espacios de conservación. En este sentido, los resultados permitieron advertir que la existencia de competencias formales no había garantizado por sí misma una implementación articulada de la política ambiental. La efectividad de las acciones de conservación había dependido de la capacidad de coordinación entre las instituciones, disponibilidad de recursos y de las condiciones concretas del territorio.

Por consiguiente, la política de conservación del SNAP en la provincia del Carchi había presentado un carácter transversal y territorial. Su implementación había involucrado dimensiones ecológicas, institucionales y sociales, lo que había requerido una actuación coordinada entre diferentes actores públicos y sociales. Esto permitió comprender que la política pública ambiental no se había reducido a la regulación de áreas protegidas, sino que había comprendido procesos de planificación, gestión territorial, conservación, restauración y articulación institucional.

4.3.3 Desde el enfoque de gobernanza multinivel

Los hallazgos obtenidos adquirieron relevancia al ser interpretados desde el enfoque de gobernanza multinivel, debido a que este constituyó el eje articulador de la investigación. El mapeo de actores y las entrevistas realizadas permitieron identificar la participación de instituciones correspondientes a diferentes niveles de gobierno, principalmente el MAATE, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán.

Esta configuración coincidió con el planteamiento de Hooghe y Marks (2003), quienes explicaron la gobernanza multinivel como un proceso en el que la autoridad pública había dejado de concentrarse exclusivamente en un único nivel de gobierno y había sido distribuida entre diferentes niveles y actores. En el caso analizado, las responsabilidades relacionadas con la conservación habían estado distribuidas entre el nivel nacional, provincial y cantonal, de acuerdo con las competencias institucionales y las características de los espacios de conservación.

Los resultados también permitieron identificar elementos correspondientes a la concepción de gobernanza multinivel de Bache y Flinders (2004), particularmente en lo relacionado con la interacción entre diferentes niveles de gobierno y la importancia de generar espacios de articulación que faciliten la acción conjunta. En este sentido, los hallazgos mostraron que las instituciones no habían actuado de manera completamente independiente, sino que habían desarrollado vínculos de coordinación y cooperación alrededor de determinados procesos de conservación.

En este contexto, el MAATE había mantenido un papel relacionado con la rectoría ambiental y la definición de lineamientos nacionales, mientras que los gobiernos autónomos descentralizados habían desarrollado acciones dentro de sus respectivos ámbitos territoriales y competenciales. El Gobierno Provincial del Carchi había participado en procesos relacionados con la gestión ambiental y la conservación a escala provincial, mientras que el Gobierno Municipal de Tulcán había intervenido principalmente desde la gestión territorial cantonal y la conservación de espacios bajo su ámbito de actuación. Esta distribución permitió identificar una relación de interdependencia institucional, debido a que las capacidades de cada actor no habían resultado suficientes, por sí solas, para atender integralmente las necesidades de conservación. La actuación de un nivel había requerido, en diferentes circunstancias, la coordinación con otros niveles y actores. De esta manera, los resultados mostraron que la gobernanza de la conservación había operado mediante relaciones de complementariedad más que mediante una sustitución de competencias.

Los hallazgos también pudieron ser relacionados con Piattoni (2010), quien planteó que la gobernanza multinivel debía comprenderse a partir de las relaciones que se establecían entre distintos niveles territoriales, entre instituciones estatales y entre actores sociales. En la investigación, estas relaciones habían permitido observar que la gestión de la conservación se había desarrollado en un escenario institucional caracterizado por la distribución de responsabilidades y por la necesidad de coordinación entre actores.

De manera complementaria, Flinders (2004) advirtió que la distribución de funciones entre diferentes actores podía generar desafíos relacionados con la coordinación y la rendición de cuentas. Esta consideración resultó pertinente para los resultados obtenidos, debido a que la existencia de múltiples instituciones involucradas en la conservación había incrementado la necesidad de definir claramente responsabilidades, mecanismos de articulación y ámbitos de actuación. En consecuencia, los resultados permitieron establecer que la gobernanza multinivel había constituido un enfoque pertinente para explicar la gestión de la política de conservación del SNAP en la Provincia del Carchi durante el periodo 2021-2024. La distribución de competencias entre niveles de gobierno había generado un escenario en el que la conservación dependió no solamente de las atribuciones formales de cada institución, sino también de su capacidad para coordinar acciones, compartir responsabilidades y articular recursos y conocimientos.

CAPÍTULO V

PROPUESTA

5.1 Nombre de la Propuesta

Propuesta para el fortalecimiento de la Gobernanza Multinivel del SNAP en la Provincia del Carchi

5.2 Introducción

La administración de los espacios destinados a la conservación en la provincia del Carchi involucró la participación de diferentes niveles de gobierno e instituciones con competencias diferenciadas sobre el territorio. Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas realizadas al nivel nacional, provincial y local evidenciaron la existencia de mecanismos de articulación institucional, participación en espacios de gestión, formulación y aplicación de herramientas de planificación, acciones de control y vigilancia, así como iniciativas relacionadas con conservación, restauración, educación ambiental y protección de fuentes hídricas. Sin embargo, también se identificaron condiciones que podían limitar la consolidación de una gestión coordinada, entre ellas la disponibilidad limitada de recursos, la necesidad de fortalecer el intercambio de información, la delimitación y complementariedad de competencias, la articulación de los instrumentos de planificación y la continuidad de las acciones conjuntas.

En este contexto, la propuesta se orientó al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional, provincial y local, procurando aprovechar los espacios e instrumentos institucionales existentes y generar condiciones para una gestión más integrada del territorio. La propuesta no planteó la creación de una nueva estructura administrativa, sino el fortalecimiento de los mecanismos de articulación ya existentes mediante procedimientos de coordinación, planificación conjunta, intercambio de información, seguimiento de compromisos y gestión colaborativa de recursos y capacidades institucionales.

5.3 Diagnóstico que sustenta la propuesta

Los resultados de la investigación permitieron identificar que la gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi se desarrolló con la intervención de instituciones correspondientes a distintos ámbitos de gobierno. Si bien cada instancia mantuvo atribuciones y responsabilidades particulares, la atención de los espacios destinados a la conservación demandó procesos de articulación y

complementariedad, debido a la convergencia de funciones ambientales, territoriales, administrativas y de planificación. En el ámbito nacional, el MAE constituyó la instancia vinculada con la rectoría y orientación de la política ambiental y con la conducción del sistema. En el ámbito provincial, el GAD Provincial del Carchi intervino en acciones relacionadas con el patrimonio natural, la planificación ambiental, la calidad ambiental, la adaptación y mitigación del cambio climático, la gestión de riesgos, la restauración y el establecimiento de acuerdos interinstitucionales. Por su parte, en el ámbito local, el GAD Municipal de Tulcán participó en asuntos ambientales de carácter territorial, en la administración de espacios municipales y en diversos mecanismos de coordinación relacionados con áreas de conservación vinculadas con su jurisdicción.

Los resultados también evidenciaron que la coordinación no se limita a una relación vertical entre niveles de gobierno. Por el contrario, se manifiesta mediante comités de gestión, acuerdos interinstitucionales, acciones conjuntas de monitoreo y control, procesos de educación ambiental, planificación y ejecución de actividades, así como mediante la participación de las instituciones en iniciativas de conservación. Esta situación demuestra la existencia de elementos propios de una gobernanza multinivel basada en relaciones de interdependencia y complementariedad institucional. No obstante, la información recopilada mostró la necesidad de fortalecer la coordinación para evitar actuaciones fragmentadas, mejorar la circulación de información, dar continuidad a los compromisos institucionales y optimizar el uso de los recursos disponibles. En la tabla 12, se presenta las condiciones que constituyeron la base para definir los ejes y acciones de la propuesta.

Tabla 12

Síntesis del diagnóstico para el fortalecimiento de la Gobernanza Multinivel

DIMENSIÓN	SITUACIÓN IDENTIFICADA	NECESIDAD DE FORTALECIMIENTO
Coordinación institucional	Existen espacios y acciones conjuntas entre instituciones	Consolidar mecanismos permanentes de coordinación y seguimiento
Competencias	Cada nivel posee atribuciones diferenciadas	Mejorar la complementariedad y articulación de competencias
Planificación	Existen instrumentos de gestión y planificación en los diferentes niveles	Promover mayor articulación de actividades y prioridades
Información	Las instituciones generan información relacionada con conservación y territorio	Fortalecer el intercambio y disponibilidad de información
Control y vigilancia	Se desarrollan acciones de monitoreo y control con participación institucional	Mejorar la coordinación de alertas, inspecciones y seguimiento

Recursos	Se identificaron limitaciones presupuestarias y operativas	Impulsar la gestión conjunta y optimización de recursos
Capacidades	Existen equipos técnicos con conocimientos especializados	Fortalecer capacitación e intercambio de experiencias
Seguimiento	Existen compromisos y acciones institucionales	Establecer mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación

Nota. Elaboración propia con base en los resultados de la investigación documental y de las entrevistas semiestructuradas.

La principal necesidad identificada no correspondió a la ausencia de actores o competencias, sino a la necesidad de fortalecer la articulación de las capacidades, instrumentos y mecanismos institucionales existentes. Por ello, la propuesta se estructuró sobre una lógica de coordinación multinivel que permita vincular planificación, ejecución, información y seguimiento.

5.4 Justificación

La propuesta se justificó por la necesidad de fortalecer la capacidad de los diferentes niveles de gobierno para actuar de manera articulada en la conservación de las áreas protegidas y áreas de conservación de la provincia del Carchi. La diversidad de competencias, instrumentos de gestión y responsabilidades institucionales requiere mecanismos que permitan establecer prioridades compartidas y coordinar las intervenciones desarrolladas en el territorio. Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, la gestión ambiental requiere superar una visión exclusivamente jerárquica de la acción pública y reconocer la interdependencia existente entre las instituciones. En este sentido, la coordinación constituye un elemento fundamental para integrar capacidades, reducir duplicidades, mejorar la circulación de información y favorecer la continuidad de las acciones de conservación.

La propuesta resulta pertinente porque parte de las condiciones identificadas en el territorio y busca fortalecer mecanismos que ya forman parte de la gestión institucional, en lugar de generar estructuras paralelas. Su aplicación podría contribuir a mejorar la coherencia entre planificación, ejecución y seguimiento, así como a generar mayores condiciones para una gestión colaborativa de las áreas de conservación.

5.5 Objetivos de la propuesta

5.5.1 Objetivo general

Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores vinculados con la gestión y conservación del SNAP en la provincia del Carchi, mediante la articulación de los espacios existentes, la planificación conjunta, el intercambio de información, el seguimiento de compromisos y la participación territorial.

5.5.2 Objetivos específicos

- Fortalecer los espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional entre los niveles nacional, provincial y local para facilitar la articulación de decisiones y acciones relacionadas con la conservación.
- Promover la articulación de la planificación y gestión territorial mediante la identificación conjunta de prioridades, acciones y responsabilidades institucionales.
- Fortalecer las capacidades institucionales y la gestión colaborativa de recursos para favorecer la sostenibilidad de las acciones de conservación desarrolladas en la provincia.

5.6. Ejes Estratégicos

Los ejes estratégicos constituyeron la estructura central de la propuesta y fueron definidos a partir de las principales necesidades identificadas en el diagnóstico. Su formulación buscó mantener correspondencia con las competencias y capacidades de los tres niveles de gobierno analizados, evitando duplicar funciones o establecer responsabilidades que no correspondan a las instituciones participantes. Los ejes se orientaron hacia aquellos aspectos que resultaron transversales a la gestión multinivel: coordinación, planificación, información, seguimiento, capacidades y recursos. De esta manera, en la tabla 13 cada eje articula un conjunto de acciones que pueden ser desarrolladas mediante los mecanismos institucionales existentes.

Tabla 13

Ejes estratégicos para el fortalecimiento de la gobernanza multinivel

EJES ESTRATEGICOS	FINALIDAD
Eje 1. Fortalecimiento de la coordinación y articulación interinstitucional	Consolidar espacios de diálogo, coordinación y toma de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno.
Eje 2. Articulación de la planificación y gestión para la conservación	Vincular prioridades, actividades e instrumentos de planificación para favorecer intervenciones complementarias en el territorio.

Eje 3. Gestión integrada de información, monitoreo y seguimiento	Mejorar el intercambio de información y el seguimiento de las acciones y situaciones ambientales relevantes para la conservación.
Eje 4. Fortalecimiento de capacidades y gestión colaborativa de recursos	Aprovechar las capacidades técnicas existentes y promover mecanismos de cooperación para fortalecer la ejecución de acciones de conservación.

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del diagnóstico y las necesidades de fortalecimiento identificadas en la investigación.

Los cuatro ejes tienen una estructura articulada para atender las principales necesidades identificadas. El primer eje aborda la coordinación institucional; el segundo, la articulación de la planificación y gestión; el tercero, la información y seguimiento; y el cuarto, las capacidades y recursos. Esta organización permite abordar la gobernanza multinivel de manera integral, sin dispersar la propuesta en acciones que no respondan directamente a los hallazgos de la investigación.

5.7 Principios orientadores

La implementación de la propuesta se sustentará en principios tabla 14 que permitan orientar las relaciones entre los diferentes actores institucionales y garantizar que las acciones de coordinación respondan a las características de la gestión ambiental territorial.

Tabla 14

Principios orientadores de la propuesta

PRINCIPIO	APLICACIÓN EN LA PROPUESTA
Coordinación	Favorecer la articulación permanente de acciones y decisiones entre instituciones.
Complementariedad	Reconocer las competencias diferenciadas y promover su actuación articulada.
Corresponsabilidad	Promover responsabilidades compartidas frente a objetivos comunes de conservación.
Transparencia	Facilitar el acceso e intercambio oportuno de información institucional.
Participación institucional	Garantizar la intervención de las instituciones competentes en los espacios de coordinación.
Sostenibilidad	Procurar continuidad técnica, institucional y financiera de las acciones propuestas.

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del diagnóstico, el marco teórico y los principios de coordinación y gobernanza multinivel abordados en la investigación.

Los principios establecidos proporcionan un marco orientador para evitar que la coordinación se limite a reuniones formales. La finalidad es que los espacios de

articulación se traduzcan en compromisos, acciones verificables y responsabilidades institucionales.

5.8 Fases de implementación

La implementación se estructuró en cuatro fases consecutivas, aunque relacionadas entre sí. Esta secuencia permite iniciar con la organización de los actores y prioridades, avanzar hacia la planificación conjunta, desarrollar acciones colaborativas y evaluar los resultados obtenidos. En la tabla 15, las fases no implican la creación de una nueva estructura administrativa, sino el establecimiento de una ruta metodológica que permita ordenar y dar continuidad a los mecanismos de coordinación existentes.

Tabla 15

Fases de implementación

FASE	PROPÓSITO	PRINCIPALES ACCIONES
I. Organización y priorización	Establecer condiciones iniciales para la coordinación	Identificar actores, competencias, prioridades y problemas comunes
II. Articulación y planificación conjunta	Definir acciones coordinadas	Establecer prioridades, responsabilidades, cronograma y mecanismos de coordinación
III. Implementación y gestión colaborativa	Ejecutar las acciones acordadas	Desarrollar actividades conjuntas, intercambio técnico, monitoreo y gestión de recursos
IV. Seguimiento, evaluación y retroalimentación	Valorar resultados y realizar ajustes	Verificar compromisos, analizar indicadores, identificar dificultades y establecer mejoras

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del diagnóstico y en la estructura propuesta para la implementación del modelo de coordinación multinivel.

La secuencia propuesta permite pasar de una coordinación basada principalmente en acciones puntuales hacia un proceso sistemático que comprende organización, planificación, ejecución y evaluación. Esto favorece la continuidad de los acuerdos y facilita identificar oportunamente las dificultades que puedan afectar su cumplimiento.

5.9 Representación de coordinación multinivel

La representación propuesta se fundamentó en la articulación horizontal y vertical de las instituciones participantes. La coordinación vertical permite vincular las orientaciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno, mientras que la coordinación horizontal facilita la cooperación entre instituciones que intervienen sobre un mismo territorio o problemática. La representación se plantea como un mecanismo de articulación, no como una nueva estructura administrativa. En la tabla 16, el

funcionamiento de la representación se basa en cuatro componentes: coordinación, planificación conjunta, gestión de información y seguimiento.

Tabla 16

Representación de coordinación multinivel

COMPONENTE	FUNCIÓN	RESULTADO ESPERADO
Coordinación interinstitucional	Facilitar comunicación y toma de decisiones	Acuerdos institucionales articulados
Planificación conjunta	Vincular prioridades y actividades	Acciones complementarias
Información y monitoreo	Compartir información territorial y ambiental	Decisiones sustentadas en información
Seguimiento y evaluación	Verificar avances y compromisos	Mejora continua de la coordinación

Nota. Elaboración propia con base en los resultados de la investigación y en los elementos identificados para el fortalecimiento de la coordinación multinivel.

El modelo permite integrar los principales elementos identificados en el diagnóstico dentro de un mismo circuito de gestión. Su aporte principal consiste en conectar la coordinación con la planificación, la información y el seguimiento, evitando que los espacios interinstitucionales funcionen de manera aislada.

5.10 Plan de acción

El plan de acción cambió los ejes estratégicos en acciones concretas, procurando que cada actividad mantenga relación con las competencias institucionales y pueda desarrollarse mediante mecanismos existentes de coordinación. Antes de su implementación, las instituciones deberán establecer las acciones prioritarias de acuerdo con sus capacidades, planificación institucional y disponibilidad de recursos. Por esta razón, en la tabla 17 el plan no establece montos presupuestarios rígidos, sino orientaciones que pueden ser adaptadas a la programación institucional correspondiente.

Tabla 17

Plan de acción para el fortalecimiento de la coordinación multinivel

EJE	ACCIÓN DE PROPUESTA	LÍNEA BASE	META	RESPONSABLE S	INDICADOR
1. Coordinación y articulación	Establecer reuniones periódicas de coordinación entre los niveles nacional, provincial y local	Coordinación no sistematizada	Realizar al menos 4 reuniones de coordinación al año	MAE - GAD Provincial -GAD Municipal	Número de reuniones realizadas
	Elaborar actas con compromisos, responsables y plazos	No existe un mecanismo estandarizado para registrar compromisos interinstitucionales	100 % de las reuniones deberán contar con acta y matriz de compromisos	Instituciones participantes	% de compromisos registrados

2. Planificación y gestión	Realizar seguimiento a los acuerdos interinstitucionales	Seguimiento no sistematizado	Realizar al menos 4 seguimientos anuales y verificar el cumplimiento de los acuerdos	Instituciones participantes	% de compromisos cumplidos
	Identificar anualmente prioridades comunes de conservación	Las prioridades de conservación se gestionan principalmente desde las competencias de cada institución	Definir al menos 3 prioridades comunes de conservación por año	Tres niveles de gobierno	Número de prioridades definidas
	Articular actividades institucionales relacionadas con conservación	Acciones institucionales con articulación limitada entre niveles de gobierno	Articular al menos el 70 % de las acciones prioritizadas que requieran intervención interinstitucional	Tres niveles de gobierno	% de acciones articuladas
	Promover acciones conjuntas de conservación, restauración y educación ambiental	Acciones conjuntas desarrolladas de manera sistemática	Ejecutar al menos 3 acciones conjuntas al año	Instituciones participantes	Número de acciones conjuntas
3. Información y monitoreo	Establecer mecanismos para compartir información ambiental y territorial	Información disponible en diferentes instituciones, sin mecanismo integrado de intercambio	Implementar al menos un mecanismo formal de intercambio de información	Tres niveles de gobierno	Número de intercambios de información
	Coordinar acciones de monitoreo y atención de alertas ambientales	Atención de alertas depende de las competencias y capacidades de cada institución	Atender al menos el 80 % de las alertas ambientales reportadas que requieran coordinación interinstitucional	Instituciones competentes	% de alertas atendidas
	Generar reportes de seguimiento de acciones coordinadas	No existe un reporte interinstitucional periódico consolidado	Elaborar al menos 2 reportes de seguimiento al año	Instituciones participantes	Número de reportes generados
4. Capacidades y recursos	Promover jornadas de capacitación e intercambio técnico	Capacitación e intercambio técnico se realizan de manera independiente según cada institución	Ejecutar al menos 2 jornadas de capacitación o intercambio técnico al año.	Tres niveles de gobierno	Número de actividades realizadas
	Identificar oportunidades de cooperación técnica y financiera	Gestión de cooperación sistematizada entre los niveles de gobierno	Gestionar al menos 2 iniciativas de cooperación al año	Instituciones participantes	Número de iniciativas gestionadas
	Optimizar recursos mediante acciones	Recursos y capacidades institucionales	Ejecutar al menos 2 acciones	Instituciones participantes	Número de acciones ejecutadas

interinstitucionales	gestionados principalmente de manera independiente	conjuntas que permitan compartir recursos o capacidades al año	conjuntamente
----------------------	--	--	---------------

Nota. Elaboración propia con base en los resultados del diagnóstico y en los ejes estratégicos, objetivos y acciones definidos en la propuesta.

El plan articula los cuatro ejes con acciones verificables y responsables institucionales; su principal aporte consiste en transformar las necesidades identificadas en el diagnóstico en actividades susceptibles de seguimiento, manteniendo flexibilidad para que cada institución determine su participación conforme a sus competencias y planificación.

5.11 Recursos para la implementación

En la tabla 18, la ejecución de la propuesta requiere aprovechar de los recursos y capacidades existentes en las instituciones participantes. Los resultados de las entrevistas mostraron la presencia de equipos técnicos, capacidades especializadas, instrumentos institucionales y herramientas tecnológicas que pueden constituir una base para fortalecer la coordinación. Al mismo tiempo, las limitaciones presupuestarias identificadas hacen necesario considerar mecanismos de cooperación y gestión conjunta, evitando que la propuesta dependa exclusivamente de la asignación de nuevos recursos.

Tabla 18
Recursos requeridos

TIPO DE RECURSO	APLICACIÓN
Humanos	Personal técnico, administrativo y de planificación de las instituciones participantes
Institucionales	Comités, mesas de trabajo, convenios, instrumentos de planificación y mecanismos de coordinación existentes
Técnicos	Estudios, metodologías, diagnósticos, instrumentos de gestión y conocimientos especializados
Tecnológicos	Sistemas institucionales, bases de datos, herramientas de georreferenciación, monitoreo y comunicación
Financieros	Recursos previstos en la planificación institucional y mecanismos de cooperación
Logísticos	Espacios de reunión, movilización, equipos y materiales necesarios para actividades conjuntas

Nota. Elaboración propia con base en las acciones propuestas y en las capacidades institucionales identificadas durante la investigación.

La propuesta puede sustentarse inicialmente en las capacidades institucionales existentes, mientras que los requerimientos adicionales deberán gestionarse de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y las prioridades de cada institución. La cooperación interinstitucional constituye, en este sentido, una alternativa para optimizar recursos y ampliar la capacidad de intervención.

5.12 Seguimiento y evaluación

El seguimiento permitirá determinar el nivel de cumplimiento de las acciones propuestas y generar información para la toma de decisiones. Para ello, en la tabla 19 se plantearon indicadores sencillos que puedan ser alimentados por las instituciones participantes sin generar una carga administrativa excesiva.

Tabla 19
Indicadores de seguimiento y evaluación

INDICADOR	FÓRMULA	LÍNEA BASE	META	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PERIODICIDAD
Cumplimiento de compromisos	$\text{Compromisos cumplidos} / \text{compromisos establecidos} \times 100$	Por determinar a partir de la primera matriz de seguimiento	$\geq 80\%$ de compromisos cumplidos	Matriz de seguimiento	Trimestral
Acciones articuladas	Acciones ejecutadas conjuntamente	Por determinar mediante el registro inicial de acciones interinstitucionales	Al menos 4 acciones articuladas por año	Informes institucionales	Semestral
Reuniones de coordinación	Número de reuniones realizadas	Por determinar mediante el registro inicial de reuniones de coordinación	Al menos 4 reuniones de coordinación al año	Actas de reunión	Trimestral
Proyectos o iniciativas conjuntas	Número de iniciativas gestionadas o ejecutadas	Por determinar a partir del registro de iniciativas conjuntas existentes	Al menos 2 iniciativas conjuntas gestionadas o ejecutadas por año	Proyectos, convenios, informes técnicos y documentos institucionales	Anual
Atención de alertas	$\text{Alertas atendidas} / \text{alertas identificadas} \times 100$	Por determinar a partir del primer registro consolidado de alertas	$\geq 80\%$ de alertas atendidas	Registros de alertas, informes técnicos y reportes de atención	Trimestral
Intercambio de información	Número de intercambios o reportes generados	Por determinar mediante el registro inicial de intercambios institucionales	Al menos 2 intercambios o reportes por semestre	Oficios, reportes, registros	Semestral
Fortalecimiento o de capacidades	Número de actividades de capacitación realizadas	Por determinar a partir del registro inicial de actividades de	Al menos 2 actividades de capacitación al año	Informes y registros de asistencia	Anual

Nota. Elaboración propia con base en las acciones, resultados esperados y mecanismos de seguimiento establecidos en la propuesta.

Los indicadores permitirán valorar tanto el funcionamiento de los mecanismos de coordinación como los productos derivados de estos. La información obtenida deberá utilizarse para identificar dificultades, ajustar acciones y fortalecer progresivamente el modelo de coordinación multinivel.

5.13 Consideraciones para la implementación

La implementación de la propuesta deberá considerar las competencias legales e institucionales de cada nivel de gobierno, las acciones de coordinación no deberán sustituir las responsabilidades de las autoridades competentes, sino facilitar su articulación y complementariedad. Además, será necesario considerar la disponibilidad presupuestaria, la planificación institucional y la continuidad de los equipos técnicos. La sostenibilidad de la propuesta dependerá en gran medida de que los mecanismos de coordinación sean incorporados progresivamente en los procesos institucionales existentes y no dependan exclusivamente de iniciativas individuales. En conclusión, la propuesta deberá mantener un carácter flexible. Las prioridades ambientales y territoriales pueden modificarse en función de las condiciones del territorio, por lo que los mecanismos de coordinación y los instrumentos de seguimiento deberán permitir ajustes periódicos.

La propuesta planteó un modelo de fortalecimiento de la gobernanza multinivel del SNAP en la provincia del Carchi basado en la articulación de los niveles nacional, provincial y local. Su formulación partió de los resultados obtenidos mediante las entrevistas institucionales y se concentró en aquellos aspectos que evidenciaron mayores necesidades de fortalecimiento: coordinación, planificación, información, seguimiento, capacidades y recursos.

A la vez, se organizó en cuatro ejes estratégicos y cuatro fases de implementación, articulados mediante un modelo de coordinación que busca integrar la planificación, ejecución, intercambio de información y evaluación. De esta manera, se pretende avanzar desde mecanismos de coordinación desarrollados de manera puntual hacia un proceso más sistemático de gestión colaborativa. Es decir, la propuesta reconoce que la conservación en el territorio provincial no depende exclusivamente de la actuación de una institución, sino de la capacidad de los diferentes niveles de gobierno para coordinar

competencias, compartir información, establecer prioridades comunes, ejecutar acciones complementarias y realizar seguimiento conjunto. Por ello, su principal aporte consiste en proporcionar una ruta metodológica e institucional para fortalecer las relaciones de coordinación existentes, sin generar estructuras administrativas paralelas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La investigación permitió determinar que la gestión y conservación de las áreas protegidas y espacios de conservación en la provincia del Carchi se desarrolla mediante la participación de instituciones correspondientes a los niveles nacional, provincial y local, cuyas competencias se encuentran diferenciadas, pero mantienen relaciones de complementariedad. Durante el período 2021-2024, el nivel nacional, representado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), ejerció funciones de rectoría, regulación y orientación de la política ambiental y de gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; mientras que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán participaron de acuerdo con sus competencias, en la planificación, gestión ambiental territorial y acciones relacionadas con la conservación del patrimonio natural. Esta distribución de responsabilidades evidenció que la gestión de la conservación requiere la intervención articulada de los distintos niveles de gobierno, debido a que las problemáticas ambientales trascienden los límites administrativos y demandan respuestas complementarias.

A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas, se identificó que la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se manifiesta mediante reuniones técnicas, comités y espacios de gestión, acuerdos interinstitucionales, acciones conjuntas de monitoreo y control, procesos de educación ambiental y actividades relacionadas con la planificación y conservación. No obstante, se evidenció que estos mecanismos no se encuentran completamente sistematizados y presentan oportunidades de fortalecimiento en aspectos relacionados con la continuidad de los espacios de coordinación, el seguimiento de los compromisos adquiridos, el intercambio de información y la articulación de las actividades institucionales. En consecuencia, el principal desafío identificado no corresponde a la ausencia de coordinación, sino a la necesidad de consolidarla como un proceso permanente, organizado y verificable.

Los resultados también permitieron establecer que la implementación territorial de la Política de Conservación estuvo condicionada por factores institucionales, técnicos y operativos. Entre las principales limitaciones se identificaron dificultades para el intercambio integrado de información, limitaciones de recursos y capacidades operativas,

necesidades de articulación entre instrumentos de planificación y determinados ámbitos en los que resulta necesario precisar responsabilidades para la gestión y el control. Al mismo tiempo, se reconocieron capacidades técnicas, experiencia territorial, instrumentos de planificación y herramientas institucionales que constituyen una base para fortalecer la gestión coordinada de la conservación.

En este sentido, la gobernanza multinivel incidió en la implementación de la Política de Conservación en la provincia del Carchi al facilitar la interacción entre instituciones con competencias diferenciadas, la complementariedad de sus responsabilidades y el desarrollo de acciones coordinadas para la gestión del territorio y la conservación. Sin embargo, dicha incidencia estuvo condicionada por el nivel de articulación alcanzado entre los actores institucionales, particularmente en materia de planificación conjunta, intercambio de información, seguimiento de acuerdos y gestión colaborativa de capacidades y recursos. Por tanto, la incidencia de la gobernanza multinivel se manifestó tanto en la generación de mecanismos de cooperación como en las limitaciones existentes para consolidarlos de manera sistemática.

Finalmente, los hallazgos obtenidos permitieron sustentar una propuesta orientada al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional, provincial y local. La propuesta se estructuró en cuatro ejes: coordinación y articulación; planificación y gestión; información y monitoreo; y capacidades y recursos. Cada eje incorpora acciones, metas, líneas base, responsables operativos, estimación de recursos e indicadores de seguimiento, con el propósito de atender las principales necesidades identificadas durante el diagnóstico. De esta manera, la propuesta se plantea como un mecanismo de fortalecimiento de las capacidades y procesos institucionales existentes, sin crear estructuras administrativas paralelas.

En términos generales, la investigación permitió concluir que la gobernanza multinivel constituye un componente relevante para la implementación de la Política de Conservación en la provincia del Carchi, debido a que articula competencias y responsabilidades de diferentes niveles de gobierno frente a problemáticas ambientales que requieren respuestas coordinadas. Su fortalecimiento depende, principalmente, de consolidar los mecanismos de coordinación existentes, establecer prioridades comunes, mejorar el intercambio de información, realizar seguimiento de los compromisos y promover una gestión colaborativa de capacidades y recursos. En consecuencia, avanzar

hacia una coordinación más sistemática y permanente puede contribuir a una gestión de conservación más articulada y sostenible en el territorio provincial.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones establecidas en la investigación, se plantea al Ministerio del Ambiente y Energía (MAE), al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán fortalecer la coordinación interinstitucional para la gestión y conservación de las áreas protegidas de la provincia. Para ello, resulta necesario consolidar espacios de articulación entre las instituciones involucradas, en los cuales se establezcan acciones conjuntas, responsables y compromisos institucionales, procurando que estos sean objeto de seguimiento periódico y permitan dar continuidad a las acciones de conservación desarrolladas en el territorio.

En este marco, al Ministerio del Ambiente y Energía (MAE) corresponde fortalecer la articulación con el GAD Provincial del Carchi y el GAD Municipal de Tulcán, mediante espacios periódicos de coordinación técnica orientados a establecer acciones conjuntas para la gestión de las áreas de conservación. Estos espacios deberán permitir la definición de compromisos institucionales, responsables y plazos de cumplimiento, así como el seguimiento de las acciones acordadas, con el propósito de mantener una coordinación continua entre los diferentes actores institucionales que intervienen en la gestión de estos espacios.

Por su parte, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi, a través de la dependencia responsable de la gestión ambiental, deberá fortalecer la articulación de sus acciones de conservación con el MAE y los gobiernos municipales involucrados, incorporando en sus procesos de planificación aquellas acciones que requieran coordinación interinstitucional. Para ello, será necesario identificar las actividades que puedan ser desarrolladas conjuntamente, establecer responsabilidades entre las instituciones participantes y mantener mecanismos de seguimiento que permitan verificar el avance de las acciones relacionadas con la conservación en el territorio provincial.

De manera complementaria, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, mediante la dependencia responsable de la gestión ambiental y de los recursos naturales, corresponde fortalecer la coordinación con el MAE y el GAD Provincial del Carchi en las áreas donde exista participación o concurrencia institucional. Esta

articulación deberá orientarse al desarrollo coordinado de acciones relacionadas con la conservación, restauración, monitoreo y seguimiento de las áreas de conservación, procurando mantener una comunicación permanente entre las instituciones responsables y facilitar la continuidad de las acciones emprendidas en el territorio.

Asimismo, el MAE, el GAD Provincial del Carchi y el GAD Municipal de Tulcán deberán establecer mecanismos de intercambio y gestión de información ambiental y territorial relacionada con las áreas de conservación. Estos mecanismos deberán facilitar el acceso y actualización de información sobre las áreas, instrumentos de gestión, acciones ejecutadas, actividades de monitoreo y principales situaciones identificadas en el territorio, de manera que las instituciones participantes dispongan de información común para la planificación, coordinación y seguimiento de las acciones de conservación.

En relación con los procesos de planificación, corresponde al GAD Provincial del Carchi y a los gobiernos municipales involucrados, con la participación del MAE, fortalecer la articulación de los instrumentos y acciones institucionales vinculados con la conservación. Para ello, deberán identificarse periódicamente las acciones que puedan ser desarrolladas de manera complementaria, estableciendo responsabilidades y mecanismos de coordinación que permitan orientar los esfuerzos institucionales hacia objetivos comunes y evitar la duplicidad de acciones en los territorios donde intervienen diferentes niveles de gobierno.

De igual manera, el MAE, el GAD Provincial del Carchi y el GAD Municipal de Tulcán deberán fortalecer los procesos de capacitación e intercambio técnico dirigidos al personal que participa en la gestión de las áreas protegidas y de conservación. Estos procesos deberán orientarse al fortalecimiento de conocimientos y capacidades relacionados con la planificación, monitoreo, conservación, restauración, gestión de información y coordinación interinstitucional, de manera que las instituciones involucradas cuenten con mayores capacidades para desarrollar y dar seguimiento a las acciones correspondientes dentro de sus respectivos ámbitos de actuación.

En cuanto a la disponibilidad de recursos para las acciones de conservación, corresponde al GAD Provincial del Carchi y al GAD Municipal de Tulcán, en articulación con el MAE, fortalecer la identificación y gestión de mecanismos de cooperación técnica y financiera que permitan apoyar las acciones priorizadas en el territorio. Para ello, podrán impulsar iniciativas y proyectos interinstitucionales orientados a la conservación, restauración, monitoreo y educación ambiental, procurando que las acciones propuestas

respondan a las necesidades identificadas y se desarrollen de acuerdo con las competencias y capacidades de las instituciones participantes.

Finalmente, el MAE, el GAD Provincial del Carchi y el GAD Municipal de Tulcán deberán establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones y compromisos derivados de la coordinación interinstitucional. Para ello, será necesario definir responsables, plazos e indicadores de cumplimiento que permitan verificar periódicamente los avances alcanzados, identificar las acciones pendientes y establecer los ajustes correspondientes. De esta manera, los acuerdos establecidos entre las instituciones podrán contar con un seguimiento sistemático y orientarse al cumplimiento de las acciones relacionadas con la gestión y conservación de las áreas protegidas de la provincia.

En concordancia con lo anterior, la propuesta desarrollada en esta investigación podrá ser considerada por el MAE, el GAD Provincial del Carchi y el GAD Municipal de Tulcán como un instrumento orientador para el fortalecimiento progresivo de la gobernanza multinivel en la gestión de las áreas de conservación de la provincia del Carchi. Su aplicación deberá considerar las competencias y capacidades institucionales de los actores involucrados y priorizar mecanismos de coordinación, intercambio de información, planificación articulada y seguimiento de las acciones de conservación identificadas en el marco de la investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abell, R., Blanch, S., Revenga, C., & Thieme, M. (2009). Conservation of aquatic ecosystems. En G. E. Likens (Ed.), *Encyclopedia of inland waters* (pp. 249–258). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-012370626-3.00241-6>
- Adger, W. N., & Jordan, A. (Eds.). (2012). *Governing sustainability*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807756>
- Arias, E. R. (2020). *Investigación de campo*. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/investigacion-de-campo.html>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento No. 303. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial Suplemento No. 983. https://www.gobiernodelcanar.gob.ec/wp-content/uploads/2025/03/2_CODIGO-ORGANICO-DEL-AMBIENTE.pdf
- Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/10675>
- Baltazar, J., & Carvajal, A. (2023). *Estado del arte de las políticas públicas ambientales en el plan de desarrollo 2020–2023, en Santiago de Cali* [Tesis de tecnología, Institución Universitaria Antonio José Camacho]. Repositorio Institucional UNIAJC. <https://repositorio.uniajc.edu.co/server/api/core/bitstreams/2f7d5c1e-05bf-4794-bad2-882fdbd35dce/content>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Dávalos, J. (2023, 20 de agosto). *Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2023-080*. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. <https://www.ambienteyenergia.gob.ec/ambiente/wp-content/uploads/sites/2/Acuerdo-Ministerial-Nro.-MAATE-2023-080.pdf>
- Delgado, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Junta de

Comunidades de Castilla-La Mancha.
<http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.

EcoMicro. (s. f.). *Carchi*. <https://ecomicroecuador.org.ec/carchi/>

Elbers, J. (Ed.). (2011). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2011-019.pdf>

El Universo. (2024). *¿Cuáles son los efectos del incendio en la Reserva Ecológica El Ángel y qué hacer para recuperar el ecosistema?*
<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/cuales-son-los-efectos-del-incendio-en-la-reserva-ecologica-el-angel-y-que-hacer-para-recuperar-el-ecosistema-nota/>

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>

Esteban, T. [Tapella, E.]. (2011). *El mapeo de actores claves*.
<https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

Fagan, E. J., Furnas, A., Koski, C., Thomas, H., Workman, S., & Connor, C. (2024). The dynamics of issue attention in policy process scholarship. *Policy Studies Journal*, 52(3), 481–492. <https://doi.org/10.1111/psj.12548>

Flinders, M. (2004). Distributed public governance in Britain. *Public Administration*, 82(4), 883–909. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00423.x>

Foggin, J. M. (2016). Conservation issues: Mountain ecosystems. En *Reference module in earth systems and environmental sciences*. Elsevier.
<https://www.sciencedirect.com/science/chapter/referencework/abs/pii/B9780124095489091995>

Gobernación de Nariño. (2025, 15 de julio). *Nariño y El Carchi activan estrategias para proteger ecosistemas compartidos*. <https://narino.gov.co/noticias/narino-y-el-carchi-activan-estrategias-para-proteger-ecosistemas-compartidos/>

Google. (s. f.). [Mapa de Carchi, Ecuador]. *Google Maps*. Recuperado el 25 de julio de 2026, de <https://www.google.com/maps/place/Carchi/>

- Grupo IOE. (2024, 13 de diciembre). *Método inductivo: Qué es y cómo aplicarlo*.
<https://grupoioe.es/metodo-inductivo-que-es-y-como-aplicarlo/>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Herrera, G. (2017, 1 de enero). *Resolución Administrativa No. GADPC-GHV-P-441-2016*. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi.
http://181.112.139.130/2016f/images/ley_transparencia/LotaipPDF/REGLAMEN-TO-ESTATUTOS/ESTATUTO_ORGANIZACIONAL_POR_PRODUCTOS_Y_PROCESOS_GADPC.pdf
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
<https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Jeffery, M. I. (2004). An international legal regime for protected areas. En J. Scanlon & F. Burhenne-Guilmin (Eds.), *International environmental governance: An international regime for protected areas*. IUCN.
<https://researchers.mq.edu.au/en/publications/an-international-legal-regime-for-protected-areas>
- Jervis, T. M. (2017). *Entrevista de investigación: Tipos y características*. Lifeder.
<https://www.lifeder.com/entrevista-de-investigacion/>
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581.
<https://www.jstor.org/stable/4177239>
- Jordan, A. (2005). The rise of “new” policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? *Political Studies*, 53(3), 477–496.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x>
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147–158.
<https://doi.org/10.1002/eet.539>
- Lafferty, W. M., & Hovden, E. (2003). Environmental policy integration: Towards an analytical framework. *Environmental Politics*, 12(3), 1–22.
<https://doi.org/10.1080/09644010412331308254>

- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford University Press.
- Lechón Sánchez, W. (2023). Acción frente al cambio climático: Gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador. *Estado & Comunes*, 1(16), 39–59. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.287
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- López, P. L. (2004). Población, muestra y muestreo. *Punto Cero*, 9(8), 69–74. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012
- Mace, G. M., Barrett, M., Burgess, N. D., Cornell, S. E., Freeman, R., Grooten, M., & Purvis, A. (2018). Aiming higher to bend the curve of biodiversity loss. *Nature Sustainability*, 1, 448–451. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0130-0>
- Manrique, G. (2022). *Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-019*. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/03/Acuerdo-Ministerial-MAATE-2022-019.pdf>
- Manzanares, G. (2020). Desarrollo sostenible y políticas públicas: Enfoque de la ONU y ecología política. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 6(12). <https://portal.amelica.org/ameli/journal/446/4461920005/4461920005.pdf>
- Meinard, Y. (2017). What is a legitimate conservation policy? *Biological Conservation*, 213, 115–123. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.06.042>
- Mendoza, I., Rivera, M., & Doumet, Y. (2022). Políticas públicas ambientales y desarrollo turístico sostenible en las áreas protegidas de Ecuador. *Revista de Estudios Andaluces*, (43), 106–124. <https://doi.org/10.12795/rea.2022.i43.06>
- Mfuni, T. I., Powell, B., Alexander, R., & Moombe, K. B. (2025). The construction of biodiversity in conservation policy discourse: A multiscalar analysis. *Conservation Science and Practice*. <https://doi.org/10.1111/csp2.70211>
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2026). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Información geográfica y estadística*.

- <https://www.ambienteenergia.gob.ec/atlas-del-sistema-nacional-de-areas-protegidas-del-ecuador/>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2007). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007–2016*. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC180861/>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2023). *La gestión integral de las áreas protegidas es una prioridad para el Ministerio del Ambiente*. <https://www.ambiente.gob.ec/la-gestion-integral-de-las-areas-protegidas-es-una-prioridad-para-el-ministerio-del-ambiente/>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (s. f.). *Áreas protegidas*. <https://www.ambiente.gob.ec/areas-protegidas-3/>
- Mintrom, M., & O'Connor, R. (2024). Policy coordination and development in a VUCA world. *Global Policy*, 15(Suppl. 6), 41–52. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13430>
- Morales, O. A. (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía*. Universidad de Los Andes. http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/16490/fundamentos_investigacion.pdf
- Moscoso, A. (2003). *Desarrollos legales e institucionales sobre áreas protegidas y zonas de amortiguamiento en Bolivia, Ecuador y Perú*. <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/sfzamoscoso.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>
- Ojo, A., & Mellouli, S. (2018). Deploying governance networks for societal challenges. *Government Information Quarterly*, 35(4), S106–S112. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.001>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *OECD economic surveys: Turkey 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2cd09ab1-en>

- Ordoñez-Pacheco, A. F. (2025). Metodología académica con aplicación a las investigaciones sociales: Enfoques, tipos, métodos y diseños. *Sociedad & Tecnología*, 8(2), 335–357. <https://doi.org/10.51247/st.v8i2.484>
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42, 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Pascual, J. A. (2024). *El nacimiento de los espacios naturales protegidos y su evolución en el siglo XX*. https://www.researchgate.net/publication/377695175_El_nacimiento_de_los_espacios_naturales_protegidos_y_su_evolucion_en_el_siglo_XX
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.
- Paz Cardona, A. J. (2018, 25 de mayo). *Un tercio de las áreas protegidas en el mundo están bajo fuerte presión humana*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2018/05/areas-protegidas-amenazadas-por-el-hombre/>
- Petridou, E. (2014). Theories of the policy process: Contemporary scholarship and future directions. *Policy Studies Journal*, 42(Suppl. 1), S12–S32. <https://doi.org/10.1111/psj.12054>
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2019). *Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*. <https://procuraduria.utpl.edu.ec/NormativaExterna/REGLAMENTO%20C%C3%93DIGO%20ORG%C3%81NICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Áreas protegidas y desarrollo humano: ¿Por qué proteger una iguana cuando hay niños desnutridos?* https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4501/resource_files/Areas_protegidas_y_desarrollo_humano.pdf
- Rivera, J. (2019). Las políticas públicas y la gestión pública: Un análisis desde la teoría y la práctica. Entrevista a André-Noël Roth. *Estudios de la Gestión: Revista*

- Internacional de Administración*, (5), 223–229.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/1207>
- Robles Arias, J. L. (2022). *Políticas públicas con relación a la protección de la biodiversidad: El caso de las islas Galápagos desde el año 2008* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional UASB.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8960/1/T3908-MDE-Robles-Políticas.pdf>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Salazar, L. (2020). Investigación cualitativa: Una respuesta a las investigaciones sociales educativas. *Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 6(9), 101–110.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7390995>
- Sandelowski, M. (2000). Whatever happened to qualitative description? *Research in Nursing & Health*, 23(4), 334–340. [https://doi.org/10.1002/1098-240X\(200008\)23:4%3C334::AID-NUR9%3E3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/1098-240X(200008)23:4%3C334::AID-NUR9%3E3.0.CO;2-G)
- Sandelowski, M. (2010). What's in a name? Qualitative description revisited. *Research in Nursing & Health*, 33(1), 77–84. <https://doi.org/10.1002/nur.20362>
- Secretaría de la Convención de Ramsar. (2013). *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales* (6.^a ed.).
<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/manual6-2013-sp.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021–2025*. https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed_compressed.pdf
- Sewerin, S., Fesenfeld, L. P., & Schmidt, T. S. (2023). The role of policy design in policy continuation and ratcheting-up of policy ambition. *Policy and Society*, 42(4), 478–492. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad027>
- Siddiki, S., & Curley, C. (2022). Conceptualising policy design in the policy process. *Policy & Politics*, 50(1), 117–135.
<https://doi.org/10.1332/030557321X16346727541396>

- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan.
- Simon, J. (2024). Gobernanza multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7–15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. L. (2016). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource* (4th ed.). John Wiley & Sons.
- Toledo, A. R. (2006). *Gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas en los Andes tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2006-065.pdf>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (2023, 14 de marzo). *La situación de las áreas protegidas a nivel mundial, a debate en un encuentro de la UICN esta semana*. <https://iucn.org/es/articulo/202303/la-situacion-de-las-areas-protegidas-nivel-mundial-debate-en-un-encuentro-de-la>
- van der Heijden, J., Kuhlmann, J., Lindquist, E., & Wellstead, A. (2021). Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks. *Public Policy and Administration*, 36(2), 163–186. <https://doi.org/10.1177/0952076718814894>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149–187. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.433>
- Weible, C. M. (2018). Instrument constituencies and the advocacy coalition framework: An essay on the comparisons, opportunities, and intersections. *Policy and Society*, 37(1), 59–73. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1417705>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (Eds.). (2018). *Theories of the policy process* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Wildlife Conservation Society Ecuador. (2020). *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Ecuador*. <https://ecuador.wcs.org/Recursos/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/14605/El-Sistema-Nacional-de-Areas-Protegidas-en-Ecuador.aspx>

- Youtopia Ecuador. (2025, 27 de junio). *12 áreas protegidas están en riesgo por actividades ilícitas*. <https://youtopiaecuador.com/12-areas-protegidas-riesgo-actividades-ilegales-ecuador/>
- Zeller, N. (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf_319.pdf
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

ANEXOS

ANEXO A Ficha técnica Entrevistas - Guía de Preguntas



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

POSGRADO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

*Entrevista Dirigida a la Dirección Zonal 1 del Ministerio del Ambiente y Energía –
Oficina Técnica Tulcán*

TEMA: Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación.

La presente guía de preguntas es parte de una investigación sobre la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi durante el periodo 2021-2024.

El uso de las respuestas proporcionadas en este medio será de uso exclusivo para fines académicos.

OBJETIVO: Analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi.

Consentimiento informado:

- ¿Autoriza grabar esta entrevista y emplear sus respuestas para fines académicos?

Sí () / No ()

Su aporte es valioso en el desarrollo de la presente investigación.

Institución:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Lugar y Fecha:

GUÍA DE PREGUNTAS

1. ¿Cuál es su rol dentro del SNAP o dentro de las instituciones relacionadas con la conservación en la provincia del Carchi?
2. Desde su experiencia, ¿cómo describiría la situación actual de las áreas protegidas en el Carchi?
3. ¿Qué instituciones (nacionales, provinciales, locales y comunitarias) considera que tienen mayor influencia en la gestión de las áreas protegidas en el Carchi?
4. ¿Cómo evalúa la coordinación entre las instituciones del nivel nacional (MAE/SNAP) y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)?
5. ¿Existen mecanismos formales o informales que faciliten la articulación entre estos niveles de gobierno?

6. ¿Qué instrumentos de política pública (planes, normas, programas, regulaciones) tienen mayor relevancia en la gestión de las áreas protegidas del Carchi?
7. ¿Cuáles han sido los principales avances en la implementación de estas políticas en los últimos años?
8. ¿Qué limitaciones se enfrentan para ejecutar las políticas de conservación en la provincia?
9. ¿Podría mencionar proyectos colaborativos recientes con gobiernos locales o provinciales?
10. ¿Considera que los proyectos colaborativos actuales han fortalecido la conservación de áreas protegidas en la Provincia del Carchi? ¿Podría dar ejemplos?
11. ¿Existen mesas técnicas, comités u otros espacios de trabajo conjunto? ¿Cómo funcionan?
12. ¿Qué actores locales y provinciales participan en la gestión de áreas protegidas?
13. ¿Cómo se promueve la participación de actores locales, comunidades y organizaciones sociales en la gestión de áreas protegidas?
14. ¿Qué nivel de incidencia considera que tienen estos actores en la toma de decisiones?
15. ¿Cómo se asegura que las directrices nacionales se adapten a las realidades locales?
16. ¿Cuenta la provincia del Carchi con los recursos técnicos, humanos y financieros suficientes para implementar las políticas de conservación?
17. ¿Cómo se gestionan los fondos para la conservación entre los diferentes niveles de gobierno?
18. ¿Qué mecanismos de cooperación (nacional-internacional) se utilizan o podrían utilizarse para fortalecer la conservación?
19. ¿Qué papel cumple la tecnología en el monitoreo de áreas protegidas y en la articulación de acciones entre niveles?
20. ¿Cómo evalúan la estabilidad y sostenibilidad de la estructura institucional del SNAP?
21. ¿Cómo evalúan el impacto de la coordinación interinstitucional en los resultados de conservación?
22. Desde su experiencia, ¿qué mejoras se necesitan para fortalecer la gobernanza multinivel en la Provincia del Carchi?



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

POSGRADO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Entrevista Dirigida a la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Provincial del Carchi

TEMA: Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación.

La presente guía de preguntas es parte de una investigación sobre la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi durante el periodo 2021-2024.

El uso de las respuestas proporcionadas en este medio será de uso exclusivo para fines académicos.

OBJETIVO: Analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi.

Consentimiento informado:

- ¿Autoriza grabar esta entrevista y emplear sus respuestas para fines académicos?

Sí () / No ()

Su aporte es valioso en el desarrollo de la presente investigación.

Institución:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Lugar y Fecha:

GUÍA DE PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el rol del Gobierno Provincial del Carchi, y específicamente de la Dirección de Gestión Ambiental, en la gestión de áreas protegidas dentro del territorio provincial?
2. ¿Cómo se relaciona este rol con las competencias definidas por el MAE/SNAP y por los GAD provinciales?
3. ¿Qué grado de autonomía tiene el Gobierno Provincial del Carchi para diseñar e implementar políticas ambientales locales y de conservación de las áreas protegidas?
4. ¿Qué programas provinciales en conservación se han implementado en coordinación con el nivel nacional?
5. ¿Qué mecanismos se usan para involucrar a comunidades locales y organizaciones sociales en la gestión áreas protegidas?

6. ¿Existen espacios formales de coordinación con los GAD municipales y parroquiales?
¿Cómo funcionan en la práctica?
7. ¿Qué mecanismos de coordinación intersectorial existen a nivel provincial y cuáles son sus principales retos?
8. ¿Cuáles son las principales dificultades para implementar de manera efectiva las políticas públicas en las áreas protegidas?
9. ¿Qué fuentes de financiamiento dispone el GAD provincial para la gestión de áreas protegidas y cómo se distribuyen?
10. ¿Considera que el equipo técnico y humano actual es suficiente para atender las necesidades de las áreas protegidas?
11. ¿Qué tecnologías o herramientas se emplean para monitorear y coordinar acciones en áreas protegidas?
12. ¿Qué aspectos cree que deberían fortalecerse para mejorar la gestión ambiental provincial?



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

POSGRADO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**Entrevista Dirigida a la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo
Descentralizado Municipal de Tulcán**

TEMA: Gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación.

La presente guía de preguntas es parte de una investigación sobre la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi durante el periodo 2021-2024.

El uso de las respuestas proporcionadas en este medio será de uso exclusivo para fines académicos.

OBJETIVO: Analizar la incidencia de la gobernanza multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de conservación en la Provincia del Carchi.

Consentimiento informado:

- ¿Autoriza grabar esta entrevista y emplear sus respuestas para fines académicos?

Sí () / No ()

Su aporte es valioso en el desarrollo de la presente investigación.

Institución:

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Lugar y Fecha:

GUÍA DE PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el rol del GAD Municipal de Tulcán, y específicamente de la Dirección de Gestión Ambiental, en la gestión de áreas protegidas dentro del territorio cantonal?
2. ¿Cómo percibe la relación del GAD Municipal con el MAE y el GAD provincial en la gestión del SNAP?
3. ¿Qué lineamientos nacionales y provinciales se han implementado en el municipio relacionados con la conservación de las áreas protegidas?
4. ¿Qué grado de autonomía tiene el municipio para diseñar e implementar políticas ambientales locales y de conservación de las áreas protegidas?
5. ¿Qué experiencias o proyectos exitosos en temas de conservación se han desarrollado en Tulcán?

6. ¿Cómo se garantiza la participación de la ciudadanía y comunidades locales en estos proyectos?
7. ¿Qué mecanismos de coordinación intersectorial existen a nivel municipal y cuáles son sus principales retos?
8. ¿Qué recursos financieros y técnicos dispone el municipio para la conservación?
9. ¿El personal municipal cuenta con la capacitación y competencias necesarias en materia ambiental?
10. ¿Qué papel juega la tecnología en el monitoreo y la gestión de las áreas protegidas desde el municipio?
11. ¿Qué propuestas plantea para fortalecer la gobernanza multinivel del SNAP desde el nivel local hacia el provincial y nacional?

ANEXO B Solicitudes de información para desarrollar el Trabajo de Titulación



Tulcán, 06 de enero de 2026

Ingeniero
Gerardo Canacuán
RESPONSABLE DE LA OFICINA TÉCNICA TULCÁN
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
En su despacho.

DOCUMENTACIÓN RECIBIDA
Fecha: 06.01.2026
Hora: 11:00 am
Firma: [Firma] DZII MAE

De mi consideración:

Reciba un atento y cordial saludo, a la vez expreso los mejores deseos en el desempeño de tan delicadas funciones.

El presente tiene como finalidad informar que mi persona **Lcda. Karina Johana Paspuel Castro** con cédula de identidad N° **0401812359**, estudiante del **Programa de Maestría en Políticas Públicas**, primera cohorte, de la **Universidad Politécnica Estatal del Carchi**, me encuentro realizando el Trabajo de Titulación cuyo tema es: **"Gobernanza Multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación"**; en tal virtud y, conocedores de su alto espíritu de cooperación, con la finalidad de cumplir con los objetivos académicos, me permito solicitar de la manera más comedida se me brinden las **facilidades necesarias para realizar entrevistas** a funcionarios/as de la **Oficina Técnica de Tulcán del Ministerio de Ambiente y Energía**, considerando que la información a recabarse será utilizada **exclusivamente con fines académicos**, garantizando la confidencialidad, el uso responsable de la información y el respeto a la normativa institucional vigente.

De manera referencial, se propone realizar las entrevistas el 09 de enero de 2026 a las 10h30, o en la fecha y horario que estime conveniente.

El aporte institucional resulta fundamental para el análisis y fortalecimiento de las políticas públicas ambientales y de conservación, por lo cual agradezco de antemano la apertura y colaboración que se sirva brindar.

Por la atención favorable al presente, anticipo mis sinceros agradecimientos.

Atentamente,

Lcda. Karina J. Paspuel Castro
ESTUDIANTE
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS -UPEC
Teléfono: 0982862498
Correo electrónico: karina.paspuel@upec.edu.ec

Calle Antisana y Av. Universitaria
Telf: (06) 2995800
info@upec.edu.ec
www.upec.edu.ec
Tulcán - Ecuador



Oficio No. UPEC-DP-2026-001-O

Tulcán, 08 de enero del 2026

Ingeniero
Julio César Robles Guevara
PREFECTO
GAD PROVINCIAL DEL CARCHI
En su despacho.

De mi consideración:

Reciba un atento y cordial saludo de quienes conformamos la Dirección de Posgrado de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, a la vez expresamos los mejores deseos en el desempeño de tan delicadas funciones.

El presente tiene como finalidad informar que la **Lcda. Karina Johana Paspuel Castro** con cédula de identidad N° **0401812359**, estudiante del Programa de Maestría en **Políticas Públicas**, primera cohorte, se encuentra realizando el Trabajo de Titulación cuyo tema es: **"Gobernanza Multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación de la Provincia del Carchi, periodo 2021-2024"**; en tal virtud y, conocedores de su alto espíritu de cooperación, con la finalidad de cumplir con los objetivos académicos, me permito solicitar de la manera más comedida se autorice a quien corresponda, se dé las **facilidades necesarias a la maestrante en mención para realizar entrevistas** a funcionarios/as de la **Dirección de Gestión Ambiental del GAD Provincial del Carchi**, considerando que la información a recabarse será utilizada **exclusivamente con fines académicos**, garantizando la confidencialidad, el uso responsable de la información y el respeto a la normativa institucional vigente.

El aporte institucional resulta fundamental para el análisis y fortalecimiento de las políticas públicas ambientales y de conservación a nivel local, por lo cual agradezco de antemano la apertura y colaboración que se sirva brindar.



Calle Antisana y Av. Universitaria
Telf: (06) 2995800
info@upec.edu.ec
www.upec.edu.ec
Tulcán - Ecuador

GADPC-3G-2026-0110-E



En la seguridad de que este requerimiento sea atendido favorablemente,
antifico mis sinceros agradecimientos.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
JESUS RAMON
ARANGUREN CARRERA

PhD. Jesús Ramón Aranguren Carrera
DIRECTOR DE POSGRADO
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI
"Educamos para transformar el mundo"

Calle Antisana y Av. Universitaria
Telf: (06) 2995800
info@upec.edu.ec
www.upec.edu.ec
Tulcán - Ecuador



Tulcán, 06 de enero de 2026

Ingeniero
Mauricio Isacás
DIRECTOR DE GESTIÓN AMBIENTAL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE TULCÁN
En su despacho.

De mi consideración:

Reciba un atento y cordial saludo, a la vez expreso los mejores deseos en el desempeño de tan delicadas funciones.

El presente tiene como finalidad informar que mi persona **Lcda. Karina Johana Paspuel Castro** con cédula de identidad N° **0401812359**, estudiante del **Programa de Maestría en Políticas Públicas**, primera cohorte, de la **Universidad Politécnica Estatal del Carchi**, me encuentro realizando el Trabajo de Titulación cuyo tema es: **"Gobernanza Multinivel del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la Política Pública de Conservación"**; en tal virtud y, conocedores de su alto espíritu de cooperación, con la finalidad de cumplir con los objetivos académicos, me permito solicitar de la manera más comedida se me brinden las **facilidades necesarias para realizar entrevistas** a funcionarios/as de la **Dirección de Gestión Ambiental**, considerando que la información a recabarse será utilizada **exclusivamente con fines académicos**, garantizando la confidencialidad, el uso responsable de la información y el respeto a la normativa institucional vigente.

El aporte institucional resulta fundamental para el análisis y fortalecimiento de las políticas públicas ambientales y de conservación a nivel local, por lo cual agradezco de antemano la apertura y colaboración que se sirva brindar.

Por la atención favorable al presente, anticipo mis sinceros agradecimientos.

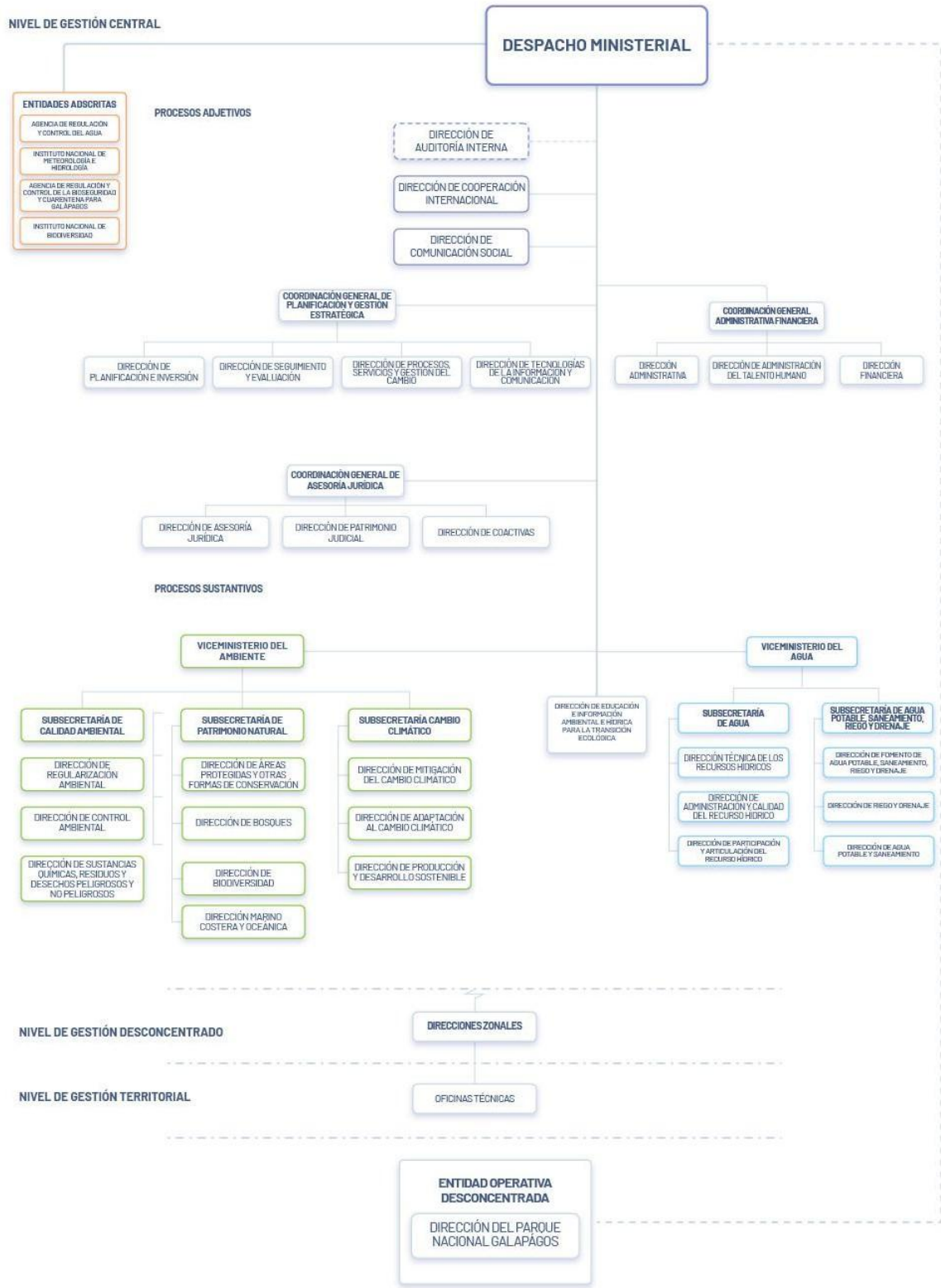
Atentamente,

Lcda. Karina J. Paspuel Castro
ESTUDIANTE
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS -UPEC
Teléfono: 0982862498
Correo electrónico: karina.paspuel@upec.edu.ec
Anexo: Banco de preguntas

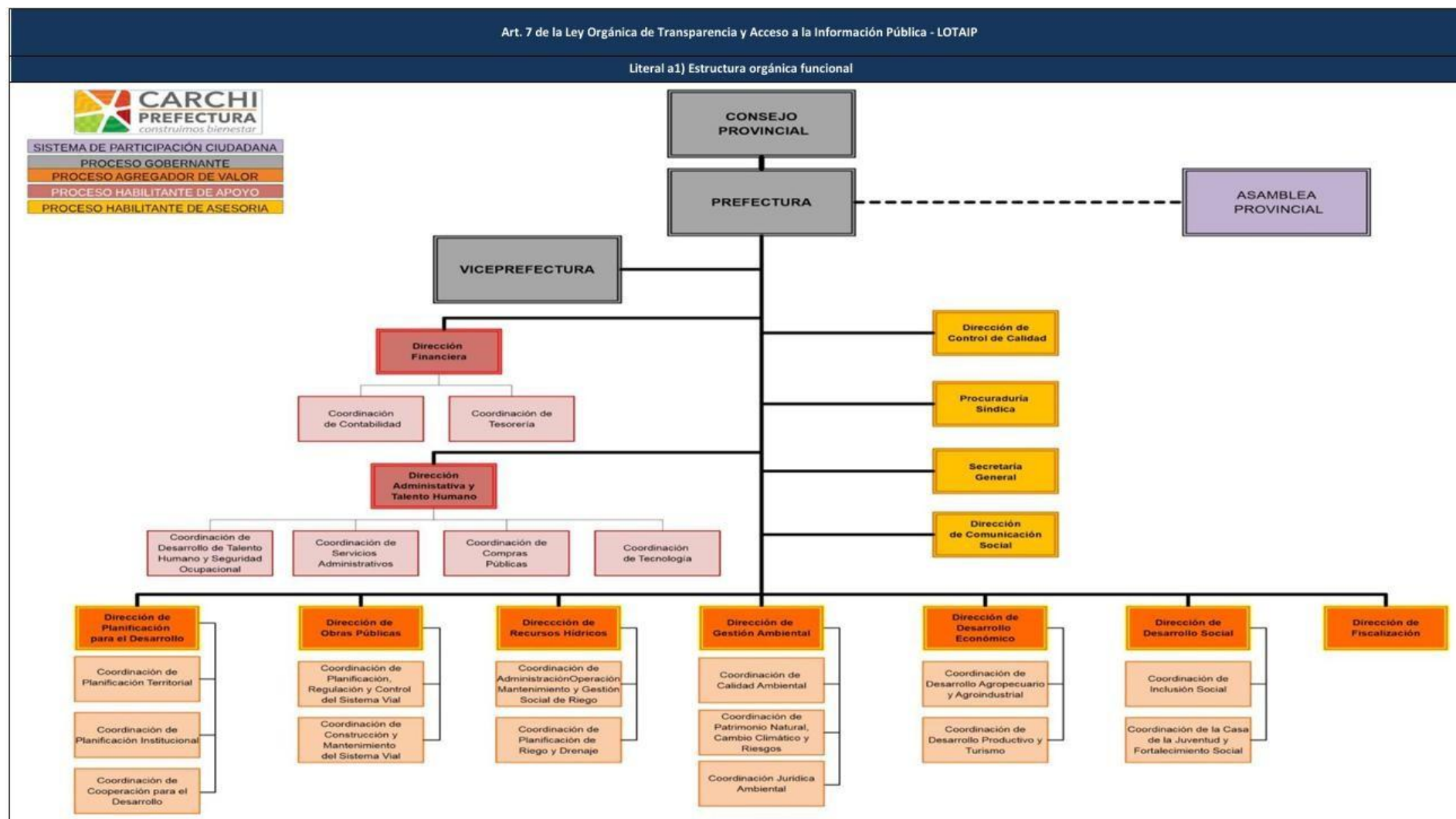


Calle Antisana y Av. Universitaria
Telf: (06) 2995800
info@upec.edu.ec
www.upec.edu.ec
Tulcán - Ecuador

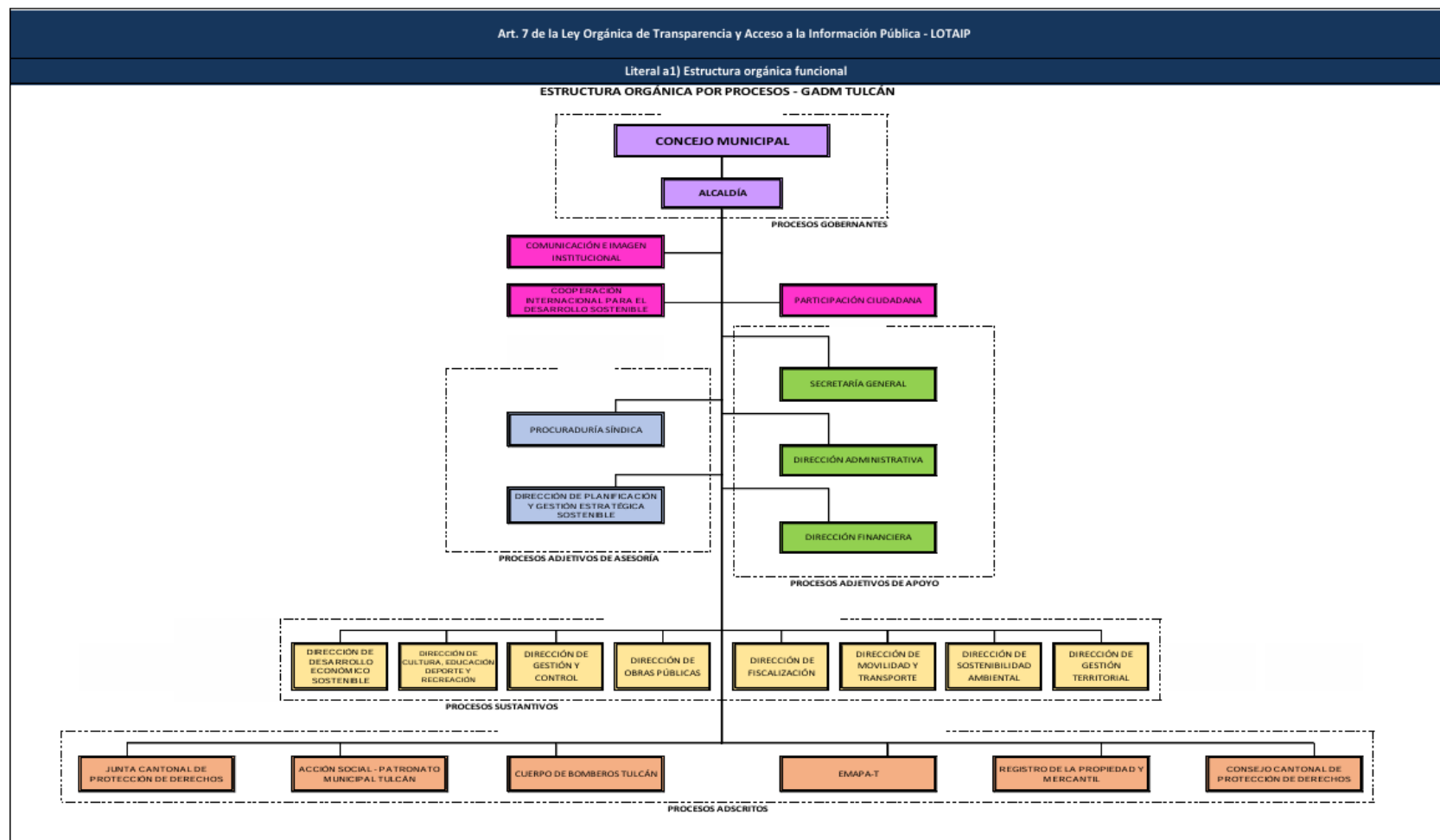
ANEXO C Evidencia documental Estructura organizacional del MAATE



ANEXO D Evidencia documental Estructura organizacional del GAD Provincial del Carchi



ANEXO E Evidencia documental Estructura organizacional del GAD Municipal de Tulcán



ANEXO F Evidencias fotográficas

Figura 13.

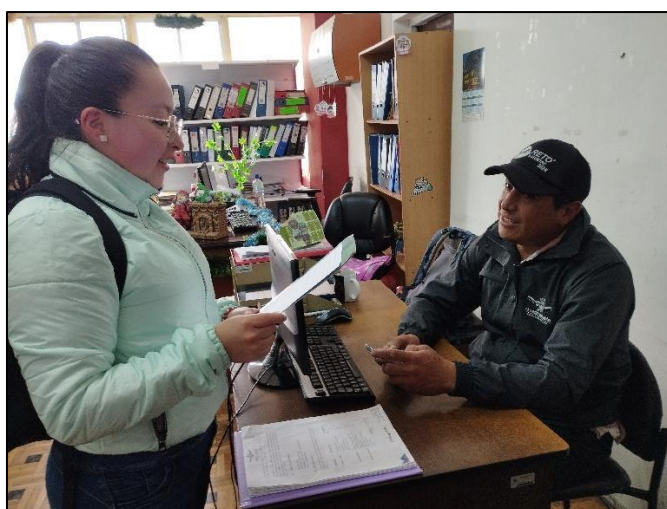
Evidencia entrevista al Ministerio de Ambiente y Energía, Dirección Zonal I, Oficina Técnica Tulcán



Nota. Archivo fotográfico de la autora

Figura 14.

Evidencia entrevista Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, Dirección de Gestión Ambiental



Nota. Archivo fotográfico de la autora