

EDITORIAL

# Los desafíos de la gestión pública frente a la crisis climática y ambiental: actores, instituciones y dinámicas

Sebastián Carrasco

Escuela de Gobierno, Universidad San Sebastián, Chile

Email: [sebastian.carrasco@uss.cl](mailto:sebastian.carrasco@uss.cl)

<https://orcid.org/0000-0003-0081-2909>

La crisis climática y ambiental actual ha puesto presiones sobre los Estados alrededor del mundo. Los problemas climáticos y ambientales afectan distintas esferas de la vida, perpetuando desigualdades sociopolíticas e impactando los modos de vida de las personas; generando pérdida de biodiversidad, zonas de sacrificio y graves deficiencias en la gestión de residuos, entre otras cosas. Para hacer frente a esta situación, en los últimos años los países latinoamericanos han avanzado en el establecimiento de distintas instituciones que se ocupen de los temas ambientales como parte central de su quehacer (Orihuela, 2014), mientras que los organismos internacionales (Perry, 2021) y la sociedad civil en los países han presionado por cambios más profundos en esta línea.

Desde hace algunas décadas, sabemos que las soluciones para enfrentar el cambio climático se encuentran en la expansión de soluciones baja en emisiones de carbono, reemplazando los combustibles fósiles con energías limpias y evitando el sobreconsumo de bienes no-sustentables (Lebdoui, 2024). No obstante, buena parte de los problemas ambientales tiene relación con la mercantilización de la naturaleza (Newell y Paterson, 2009), generando múltiples problemáticas sociales y ambientales a nivel local (Carrasco y Madariaga, 2022), al mismo tiempo que se incorporan nuevas regiones del planeta al intercambio económico y la acumulación (Arboleda, 2020). Estos elementos suponen tensiones entre las estrategias de transición energética para enfrentar el cambio climático, y la persistencia de la reproducción de actividades que generan daño ambiental a nivel local.

¿Cómo navegar las problemáticas climáticas y ambientales, considerando las tensiones y complejidades? Para lograr estos objetivos, se requiere de un rol activo del Estado que promueva cambios estructurales. Si bien se han realizado distintos esfuerzos en esta línea, la evidencia ha dado cuenta de distintas deficiencias en la implementación de las instituciones y políticas ambientales a nivel latinoamericano (Schorr y Damonte, 2021). Así, los problemas en la gestión pública, si bien han sido menos explorados, son fundamentales para avanzar



decididamente en los cambios necesarios para enfrentar la crisis ambiental y climática. Se vuelve relevante entender de qué modo la gestión pública enfrenta estas problemáticas, a través de distintas perspectivas.

¿Cuáles son los desafíos específicos que enfrenta el Estado y la gestión pública para combatir la crisis ambiental y climática? Sin duda esta pregunta no es fácil y, en cambio, abre distintas líneas de discusión, dadas las múltiples problemáticas existentes. En este número de la revista Estado, Gobierno y Gestión Pública cada artículo, más allá de sus perspectivas y enfoques, aborda un tópico central para el Estado, y para la gestión pública en particular, en relación con el ambiente. A continuación, se presentan algunos de los retos centrales identificados por la literatura, y se argumenta sobre cómo estos son abordados por los autores y autoras de este número, para contribuir al debate actual en materia ambiental y climática.

## Conflictividad Socioterritorial

En la medida en que los problemas medioambientales se comienzan a entender cómo un problema público, estos se transforman en un objeto preferente de la acción estatal, con todo lo que ello implica: surgimiento de partidos verdes, movimientos sociales que persiguen objetivos ambientales, grupos de interés ambientalistas, así como estructuras institucionales destinadas a dar un cauce a los problemas ambientales (Carter, 2018).

En Chile, en las últimas décadas se han generado distintas transformaciones en la institucionalidad estatal y la gestión pública, donde se han creado distintas instituciones vinculadas al medioambiente, así como regulaciones y leyes para mejorar el funcionamiento de mercados y promover prácticas más sustentables (Madariaga, 2019). A pesar de lo significativo de los cambios, persisten distintos problemas, por ejemplo en compatibilizar actividades económicas con resguardo ambiental; sobre todo en aquellas vinculadas a actividades primario-exportadoras, que tienen un impacto ambiental directo en los modos de vida de las comunidades (Barandiarán, 2016; Maillet y Carrasco, 2021). Dichas tensiones han derivado en dinámicas conflictivas, que implican diferentes tipos de movilización, y que pueden variar en su naturaleza y en sus repercusiones de manera multiescalar (Maillet et al., 2021).

Por otro lado, se observa que la conflictividad socioterritorial ha venido en aumento en los últimos años (Delamaza et al., 2017). De este modo, los conflictos ambientales son especialmente complejos, toda vez que hay distintos tipos de coaliciones que van mutando para apoyar o no, por ejemplo, un proyecto de

inversión con impacto ambiental (Martínez y Delamaza, 2018). En este número, Camila Cuevas escribe una investigación denominada *Conflictos socioambientales e incidencia local. El conflicto por el relave el mauro en Choapa*. En este artículo, la autora analiza cómo los conflictos afectan al desarrollo del territorio, y explora la relación entre la conflictividad y el rol del Estado. En este sentido, el artículo da cuenta cómo la movilización social en el territorio no logra su objetivo central, que es detener el funcionamiento del relave minero. No obstante, la autora complejiza el resultado del conflicto, analizando cómo los actores movilizados logran incidir sobre la gestión del territorio en otros ámbitos; por ejemplo, mediante la promoción de nuevos instrumentos de gestión territorial.

## Políticas Públicas

Las políticas públicas constituyen las principales herramientas con las que cuentan los Estados para hacer frente a los desafíos ambientales. Este tipo de instrumento pueden ser de distinto tipo: desde regulaciones, hasta políticas distributivas (Lowi, 1972); cada una con sus objetivos, recursos y estructuras institucionales. Independientemente del tipo de política, existen elementos comunes que permiten dar cuenta de la calidad de una política pública (Lahera, 2002). Recientemente, se visualiza un interés emergente por la categoría de “acción climática” para analizar las políticas públicas, entendida como las estrategias institucionales y no institucionales, que utilizan actores para abordar el calentamiento global y sus consecuencias en distintos niveles (Almeida et al., 2023). En el contexto latinoamericano, el concepto de acción climática es especialmente relevante, dado las limitaciones en las capacidades (administrativas, técnicas y financieras) de los Estados, así como los grados de centralismo y las culturas políticas de los países, lo que vuelve complejo el avance de la acción climática de la región (Solorio, 2024).

Sobre estos elementos, Felipe Caro Lopez y Mariana Martínez Anich escriben en este número el artículo *Pertinencia de las políticas públicas en cambio climático, una mirada desde los campos de acción estratégica*. Específicamente, los autores analizan la pertinencia, coherencia y coordinación, que son cuestiones centrales para evaluar la calidad de las políticas públicas. Este análisis se realiza específicamente en materia de políticas de cambio climático que son reportadas por Chile a la institucionalidad de las Naciones Unidas a través de los Informes Bianuales de Actualización. De manera específica, el argumento del artículo es que, a pesar de que las políticas chilenas son pertinentes a nivel individual, existe cierto grado de descoordinación de los instrumentos en un nivel sistémico. Lo anterior no quita que las políticas de cambio climático en Chile cuenten con una institucionalidad y marco normativo que les de soporte.

Los autores concluyen que las políticas públicas de cambio climático son pertinentes, pero que persisten problemas en la coordinación y coherencia entre las políticas. Ante este panorama, el artículo avanza en reconocer las oportunidades de mejora de la política, apoyándose en el marco analítico de los Campos de Acción Estratégica, transformándose así en un insumo relevante para la toma de decisiones gubernamental en materia de cambio climático.

## Gobernanza

De modo general, la gobernanza es entendida como una perspectiva para analizar los distintos actores estatales, empresariales y sociales, considerando sus ideas, recursos y normas, en el contexto de la toma de decisiones gubernamentales (Zubriggen, 2011). Un enfoque de gobernanza, por lo tanto, supone complejas interrelaciones entre actores formales e informales, y en distintos niveles decisionales, para llevar a cabo acciones y políticas coherentes. No obstante, para hacer frente a los desafíos climáticos, la literatura ha señalado por un lado la relevancia de considerar una gobernanza propiamente climática (Billi et al, 2021) y por el otro que las dinámicas de la gobernanza vayan más allá de las fronteras nacionales de los Estados. Incluso, se ha planteado la necesidad de configurar una gobernanza global (Biermann, 2014), ya que esto permitiría proteger adecuadamente los bienes públicos globales, como es el cuidado del medioambiente, generando las estructuras institucionales necesarias para abordar los efectos perniciosos de la actividad humana en sus distintas dimensiones en relación con el ambiente.

En este número, Nicolás Muñoz y Valentina Cariaga abordan el tema de la gobernanza de los océanos, los que constituyen ecosistemas centrales para el equilibrio ambiental global, al mismo tiempo que supone distintos desafíos para su adecuada gestión, dado que constituye un bien común (Ostrom, 2009), que requiere de múltiples actores para su adecuada protección. El artículo denominado *Hacia la gobernanza oceánica: los casos de la Alianza del Pacífico y Chile*, da cuenta cómo los océanos se encuentran altamente afectados por la crisis climática y ambiental, lo que ha llevado a las organizaciones internacionales a establecer normas para su conservación. De manera específica, los autores analizan en qué medida las normas e instituciones de Chile y la Alianza del Pacífico contribuyen —o no— a cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en relación con la protección oceánica. Los autores dan cuenta de cómo Chile logra mejores resultados, dada la escala nacional en la cual se aplican las políticas, mientras que la Alianza del Pacífico, al ser un espacio regional que involucra a distintos países, adopta normas más limitadas y da cuenta de menor capacidad. Por lo tanto, Chile ha mostrado mayores capacidades institucionales que la

Alianza en llevar adelante medidas para proteger los océanos, pero igualmente se reconoce la necesidad de avanzar en un trabajo colaborativo entre países, para llegar a acuerdos y estrategias conjuntas.

## Desarrollo económico y protección ambiental

Finalmente, un tema central en la discusión ambiental desde la gestión pública tiene relación con cómo el Estado es capaz de generar mejores condiciones materiales de vida para los ciudadanos, a través del crecimiento económico y la política social y, al mismo tiempo, proteger el medioambiente. Desde hace algún tiempo, las empresas han comenzado a utilizar enfoques de gestión basadas en el “sustentabilidad empresarial”, para minimizar sus impactos en el ámbito ambiental. Sin embargo, para algunos estos cambios, en su mayoría, sería más bien cosméticos, destinados a generar un “greenwashing” en la actividad de las empresas (Delmas y Burbano, 2011).

En este contexto, la literatura en general se centra en el rol regulador del Estado, controlando que las empresas cumplan con la ley y que, a través de éstas, se proteja al ambiente. Sin embargo, para cumplir con los objetivos climáticos que se ha impuesto el mundo, un rol regulatorio del Estado parece ser, a todas luces, insuficiente. En cambio, la literatura más reciente aboga por un rol más activo del Estado que, en coordinación con los actores privados, sea capaz de avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo (Meckling y Nahm, 2021).

En este número, Sebastián Carrasco escribe un artículo titulado *¿Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo verde? El rol de las empresas públicas en la industria del litio en América Latina*. En dicho documento, el autor analiza cómo los países latinoamericanos han avanzado en la instauración de empresas públicas para ocuparse de la explotación de litio en distintas etapas de su cadena de valor. El litio es considerado un recurso fundamental para los procesos de transición energética global, siendo altamente demandado por países como China, Alemania y Estados Unidos. Por su parte, países con altas reservas del mineral, como son Chile, Argentina y Bolivia, han establecido estrategias para insertarse en las cadenas de valor global, con la promesa de generar riqueza en suelo nacional, al mismo tiempo que se contribuye a la protección ambiental. El artículo avanza en una propuesta tipológica sobre empresas públicas, mostrando los diferentes diseños institucionales que han desarrollado los Estados para llevar a cabo actividades económicas en torno al litio. Al mismo tiempo, da cuenta las limitaciones y constreñimientos que enfrentan para cumplir con sus objetivos públicos. En tal sentido, el artículo busca entregar insumos para la toma de decisiones sobre las estrategias de los Estados en torno al litio.

## Consideraciones Finales

El contexto climático y ambiental actual abre una ventana de oportunidad para analizar en profundidad cómo las administraciones públicas han abordado estos desafíos, incorporando estrategias en distintos niveles de gobierno y con distintos focos de acción. Así, este número cuenta con artículos que analizan la relación entre la gestión pública, políticas públicas y el abordaje de problemas ambientales desde una pluralidad de enfoques teóricos y metodológicos, para así entender de mejor manera los impactos que ha tenido la gestión y políticas públicas sobre el medioambiente, como también los desafíos pendientes en la materia, con especial énfasis en el contexto latinoamericano.

La crisis ambiental y climática llegó para quedarse, y constituye uno de los principales desafíos para el mundo y ciertamente para los Estados y sus administraciones públicas. Este número especial de la Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública busca ser un aporte a esta discusión, a partir de artículos con distintos enfoques temáticos y metodológicos, pero con la preocupación central de aportar con ideas y evidencia a la toma de decisiones en materia ambiental.

## Referencias

- Almeida, P., González Márquez, L. R. y Fonsah, E. (2023).** The forms of climate action. *Sociology Compass*, November, 1–15. <https://doi.org/10.1111/soc4.13177>
- Arboleda, M. (2020).** *Planetary mine: Territories of extraction under late capitalism*. Verso Books.
- Barandiaran, J. (2016).** The authority of rules in Chile's contentious environmental politics. *Environmental Politics*, 25(6), 1013-1033.
- Biermann, F. (2014).** Global governance and the environment. In *Advances in International Environmental Politics* (pp. 245-270). Palgrave Macmillan UK.
- Billi, M., Moraga, P., Aliste, E., Maillet, A., O’Ryan, R., Sapiains, R., Bórquez, R., Aldunce, P., Azócar, G., Blanco, G., Carrasco, N., Galleguillos, M., Hervé, D., Ibarra, C., Gallardo, L., Inostroza, V., Lambert, F., Manushevich, D. y Mart, A. (2021).** *Gobernanza Climática de los Elementos*. <https://www.cr2.cl/gobernanza-elementos/>
- Carrasco, S. y Madariaga, A. (2022).** El desarrollo que queremos: visiones, conflictos y participación. En *Economía en tiempos de crisis. Perspectivas para la transición socioecológica en Chile*. Ediciones ONG FIMA.
- Carter, N. (2018).** *The politics of the environment: Ideas, activism, policy*. Cambridge University Press.
- Delamaza, G., Maillet, A. y Martínez, C. (2017).** Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46.
- Delmas, M. A., y Burbano, V. C. (2011).** The drivers of greenwashing. *California management review*, 54(1), 64-87.
- Lahera, E. (2002).** *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lebdioui, A. (2024).** Survival of the Greenest: Economic Transformation in a Climate-conscious World. *Cambridge Elements in Development Economics*.

- Lowi, T. J. (1972).** Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.
- Madariaga, A. (2019).** From 'Green Laggard' to regional leader: explaining the recent development of environmental policy in Chile. *Bulletin of Latin American Research*, 38(4), 453-470.
- Maillet, A. y Carrasco, S. (2021)** Between environmental subsystem change and extractive regime resilience. Beyond the apparent development of Chilean environmental institutions (1990-2019). En G.Damonte y B. Schorr (Eds.), *Andean States and the Resource Curse: Institutional Change in Extractive Economies* (pp. 158-176). Routledge.
- Maillet, A., Allain, M., Delamaza, G., Irrarrazabal, F., Rivas, R. y Stamm, C. (2021).** Conflicto, territorio y extractivismo en Chile . Aportes y límites de la producción académica reciente. *Revista de Geografía Norte Grande*, 80, 59-80.
- Martínez, C. y Delamaza, G. (2018).** Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1).
- Meckling, J. y Nahm, J. (2022).** Strategic state capacity: how states counter opposition to climate policy. *Comparative Political Studies*, 55(3), 493-523.
- Newell, P. y Paterson, M. (2009).** The politics of the carbon economy. *The politics of climate change: A survey*, 80-99.
- Orihuela, J. C. (2014).** Converging divergence: The diffusion of the green state in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 49, 242-265.
- Ostrom, E. (2009).** A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419-422.
- Perry, J. S. (2021).** International organizations and climate change. In *World Climate Change* (pp. 33-45). Routledge.
- Schorr, B. y Damonte, G. (2021)** A curse over the Andes? En: Damonte, G. y Schorr, B (Eds.), *Andean States and the Resource Curse: Institutional Change in Extractive Economies* (pp. 3-35). Routledge.
- Solorio, I. (2024).** The ABCs of governmental climate action challenges in Latin America. *Npj Climate Action*, 1-5. <https://doi.org/10.1038/s44168-023-00083-0>
- Zurbriggen, C. (2011).** Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.