

REVISTA  
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

# Los desafíos de la gestión pública frente a la crisis climática y ambiental

Vol.22 | N°42

2024



FACULTAD DE  
GOBIERNO  
UNIVERSIDAD DE CHILE



REVISTA  
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

•  
**Los desafíos de la  
gestión pública frente  
a la crisis climática y  
ambiental**

Vol.22 | N°42

2024

ISSN impreso: 0717-8980  
ISSN en línea: 0717-6759



# • ————— TABLA DE CONTENIDO ————— •

## **EDITORIAL**

- Los desafíos de la gestión pública frente a la crisis climática y ambiental: actores, instituciones y dinámicas** 6-12

Sebastián Carrasco

## **ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO**

- Conflictos socioambientales e incidencia local. El conflicto por el relave El Mauro en Choapa** 14-35

Camila Cuevas G.

- Pertinencia de las Políticas Públicas en Cambio Climático, una mirada desde los Campos de Acción Estratégica** 36-57

Felipe Caro López y Mariana Martínez Anich

- Hacia la gobernanza oceánica: los casos de la Alianza del Pacífico y Chile** 58-85

Nicolás Muñoz-Godoy y Valentina Cariaga

- ¿Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo verde? El rol de las empresas públicas en la industria del litio en América Latina** 86-110

Sebastián Carrasco

## **RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN**

- Democracia directa en el ámbito local y conflictos socioambientales: plebiscitos comunales en San Pedro de la Paz y Peñalolén** 112-131

Sebastián Araya Vásquez

- Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de las prácticas de evaluación** 132-151

Erick Alberto Navarro Esparza

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 menores capacidades. 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.



# Conflictos socioambientales e incidencia local. El conflicto por el relave El Mauro en Choapa

**Camila Cuevas G.**

Universidad Católica del Maule, Colectivo de Estudios Político-Ambientales

[ccuevas@ucm.cl](mailto:ccuevas@ucm.cl)

[orcid.org/0000-0003-3393-8129](https://orcid.org/0000-0003-3393-8129)

## Resumen

En este artículo se analiza la incidencia de los conflictos socioambientales en Chile a partir de un estudio de caso centrado en la disputa por el relave minero El Mauro en la Provincia de Choapa entre los años 2001-2016. El objetivo fue indagar en los elementos que permiten entender por qué el conflicto logra ser incidente sobre la gestión de desarrollo del territorio, pese a no conseguir la resolución de la demanda central de sus opositores: esto es, la detención del funcionamiento del relave. A partir de un rastreo de procesos donde se analizó información documental e hicieron entrevistas cualitativas a vecinos y expertas en el caso, se identifica que la capacidad de articulación con actores especializados, por un lado, y el ingreso a la arena judicial, de otro, son los elementos que permiten comprender la capacidad del conflicto para impactar en el territorio.

**Palabras clave:** conflicto socioambiental, relave minero, gestión pública.

# Over El Mauro Tailings Dam in Choapa

## Abstract

This article analyzes the impact of socio-environmental conflicts in Chile through a case study focused on the dispute over the El Mauro tailings dam in the Province of Choapa between 2001 and 2016. The objective was to investigate the elements that explain why the conflict manages to influence territorial development management despite not achieving the central demand of its opponents: the cessation of the tailings dam operation. Based on a process tracing method, which included document analysis and qualitative interviews with residents and experts on the case, it was identified that the capacity to engage with specialized actors and the entry into the judicial arena are the elements that explain the conflict's ability to impact the territory.

**Keywords:** socio-environmental conflict, mining tailings, public management.



Fecha recepción: 16-01-2024  
Fecha aceptación: 06-06-2024

En Chile, la irrupción local de industrias ligadas a actividades primario-exportadoras ha activado conflictos por la apropiación de los territorios y sus recursos, con instrumentos institucionales que ofrecen escasas herramientas para decidir sobre su futuro. Estas situaciones ocurren en un contexto de transformaciones a largo plazo en la sociedad chilena, que reflejan un diseño institucional descolectivizado (Báez, 2017). Las implicancias sociales y económicas de este diseño han resultado en la pérdida de deliberación social en decisiones económicas y políticas (Baño, 1992; Ruiz, 2018).

Esta irrupción genera tensiones entre los actores locales, visibilizando asimetrías de poder y conminándolos a organizarse y ensayar estrategias para defender sus intereses y formas de vida. En este contexto, el artículo investiga el conflicto por el funcionamiento del relave minero El Mauro en la Provincia de Choapa, a partir de la dinámica de representación de intereses en conflicto. Específicamente, el objetivo es examinar los elementos que permiten entender por qué el conflicto logra influir en la gestión del desarrollo del territorio, a pesar de no conseguir la resolución de la demanda central de sus opositores: la detención del funcionamiento del relave.

Este objetivo se centró en comprender conflictos en los que se enfrentan intereses relacionados con actividades que, aunque generan empleos y atraen capitales a los territorios, ejercen una alta presión sobre sus recursos, afectando las actividades y calidad de vida de los residentes. A partir de estos elementos, se plantearon dos preguntas para guiar la investigación: ¿cuáles son los grupos que participan en el conflicto y qué recursos utilizan en sus estrategias? ¿Cómo se vinculan estas estrategias con el resultado del conflicto?

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan antecedentes teórico-empíricos sobre el abordaje de conflictos socioambientales, detallando lo que la literatura ha dicho sobre su capacidad para generar efectos en el territorio, así como los elementos que permiten a los grupos participantes influir en las decisiones que se toman sobre el mismo. En el segundo apartado, se detalla el rastreo de procesos, la estrategia metodológica utilizada para construir una narrativa causal que permita comprender el desenlace del conflicto. Seguido de ello, se entregan antecedentes sobre la provincia, ahondando en el papel de la minería en ella.

En el cuarto apartado, se exponen los resultados organizados en dos ámbitos. Primero, se describen los actores que participan en el conflicto, destacando aquellos que se forman, ganan protagonismo y desaparecen en relación con otras disputas del mismo tipo. Por otro lado, se presenta el relato causal, destacando la especialización y capacidad de articulación de los grupos participantes como recursos clave para llevar sus demandas a diferentes espacios. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre el caso y su relación con otros conflictos socioambientales.

## Marco Teórico

### Los Conflictos Socioambientales Como Un Espacio De Representación De Intereses

El aumento de los conflictos socioambientales durante las últimas décadas ha impulsado el desarrollo de diversas corrientes de análisis, cuyos enfoques varían según su concepción de la relación medioambiente-sociedad. No obstante, estas corrientes han mostrado poco interés en la representación de intereses en los conflictos socioambientales y en los recursos y capacidades que permiten a los actores movilizados aumentar su potencial de incidencia.

Por su parte, la Ecología Política Latinoamericana (EPL), desde la década de los ochenta y especialmente desde los dos mil en América Latina, ha propuesto una lectura crítica sobre los conflictos socioambientales. Este enfoque comprende la situación latinoamericana en torno a lo medioambiental considerando la historia colonial y la inserción económica de estos países basada en la extracción de recursos naturales (Walter, 2009). De esta manera, la expansión extractivista en la región, vigente hasta la actualidad, implica problemáticas de justicia ambiental específicas (Walter, 2009; Martínez Alier, 2015).

Así, esta corriente utiliza el concepto de “conflictos ecológico-distributivos”, proveniente de la economía, para referirse a los problemas de desigualdad en la distribución de cargas y recursos generados como parte del metabolismo económico y social de los países del norte global y su demanda hacia los países latinoamericanos (Martínez-Alier, 2004; Alimonda, 2011). Esta propuesta señala la asimetría en las relaciones de poder entre los actores en disputa, enfocándose en los distintos lenguajes de valoración en juego (Alimonda, 2011), las epistemologías para entender la relación sociedad-naturaleza (Leff, 2003), y más recientemente, el papel particular de las mujeres durante los conflictos (Bolados y Sánchez, 2017; Arriagada y Zambra, 2019).

Para esta corriente, el aumento de la conflictividad socioambiental durante las últimas décadas es la contracara de la expansión neoliberal sobre la naturaleza. Esta expansión plantea un riesgo para las condiciones de los territorios y la vida en el planeta, otorgándole centralidad a la dimensión ambiental en la actualidad (Seoane, 2012).

La perspectiva de la EPL ha resaltado los diferenciales de poder entre actores y regiones al analizar la reemergencia de los conflictos. Esto permite aproximarse al poder de incidencia en torno al control de recursos de unos actores sobre otros. Sin embargo, presenta algunas limitantes al pormenorizar cuáles son los recursos que permiten a ciertos grupos ser más influyentes en el destino de los conflictos. Como sugiere Maillet et al. (2021), la apuesta de la EPL tiende a de-

tenerse en el desarrollo de posiciones antagónicas en torno al avance extractivista, más que en cómo las posiciones e intereses de quienes participan en los conflictos se matizan y reconfiguran con el tiempo (Maillet et al., 2021).

Por otro lado, cercana a la sociología política y la ciencia política, la agenda de investigación que sustenta esta diversidad entiende los conflictos socioambientales por su capacidad para producir efectos sobre la dinámica política y la acción colectiva (Delamaza, 2019; Maillet et al., 2021).

Esta propuesta resulta interesante al indagar en la incidencia general de los conflictos sobre el territorio. En especial, presta atención a cómo se constituyen y articulan los actores, a la ampliación de las demandas más allá de los problemas acotados, y a cómo se reorienta la política pública y se reorganizan las fuerzas locales como resultado de los conflictos (Cortez y Maillet, 2018; Delamaza, 2019).

Desde esta agenda, se han reportado elementos interesantes sobre la estructura de la dinámica de representación de intereses y los actores que participan en ella. Carrasco y Maillet (2019) han señalado que, a pesar de la modernización medioambiental del año 2010, cuyo objetivo fue integrar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación en los procesos de aprobación de proyectos, se trató de una reforma limitada en cuanto a dotación de recursos y posibilidades de participación.

En particular, las características de la nueva institucionalidad medioambiental implican que ciertos grupos ven limitada su participación debido a las dificultades que representa contar con el conocimiento técnico-científico necesario para discutir los temas (Carrasco y Maillet, 2019). Esto ha resultado en que sectores empresariales y especializados tengan mayores posibilidades de incidir en los procesos (Carrasco y Maillet, 2019). Con mayor énfasis, algunos autores han señalado que el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es una institución capturada por el *lobby* entre grandes empresas y consultoras especializadas en lo ambiental (Pizarro, 2006; Pelfini y Mena, 2017).

La modernización de la institucionalidad ambiental ha continuado supeditando la aprobación de proyectos al criterio de medición de impactos ambientales considerados como aceptables (Campos y Larenas, 2012). Esto establece una gobernanza medioambiental caracterizada por su baja capacidad para generar agenda, siendo más bien reactiva a las iniciativas. Este funcionamiento permite a ciertos grupos acceder a un estatus privilegiado en la representación de sus intereses (Pelfini y Mena, 2017).

Esto se confirma a partir de la revisión de los conflictos relacionados con el agua y la minería realizada por Vergara (2019), quien afirma que el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se constituye como un dispositivo sociotécnico que fija el marco de acción de buena parte de los conflictos entre 1990 y 2015.

Las dificultades para incidir dentro de la institucionalidad ambiental han impulsado a las organizaciones a ensayar vías distintas para hacer valer sus demandas. Tanto a nivel latinoamericano como local, se ha identificado una tendencia a la judicialización de los conflictos, una dinámica que implica desde la instauración de recursos de protección a las comunidades, hasta el procesamiento de activistas por parte de empresas (Gargarella y Svampa, 2007; Pelfini y Mena, 2017).

Investigaciones centradas en la movilización legal como estrategia han señalado que incursionar en esta arena permite a las organizaciones legitimar sus demandas y entrar en la agenda (Perricone, 2020; Lovera Parmo y Perricone, 2022). Aunque este tipo de movilización reporta réditos positivos, otros elementos, como los recursos organizacionales, son condiciones necesarias para desplegar otras tácticas de movilización y lograr sus demandas (Perricone, 2020).

Otro ámbito de atención se refiere a quiénes se movilizan y cuáles son sus características y recursos. Se ha afirmado que en este tipo de conflictividad se acentúa la heterogeneidad social y la formación de nuevos actores sociales (Gargarella y Svampa, 2007; Bebbington, 2007; Delamaza et al., 2017).

La formación de los denominados “Frentes de Defensa”, que aglutinan a vecinos, participantes de organizaciones juveniles, ambientalistas y feministas, es un referente común en la reacción comunitaria frente a los proyectos de inversión (Svampa, 2012). Además, destaca la participación de actores políticos locales, como alcaldes y concejales (Ocampo, 2018; Cortez-López, 2019), por su rol como interlocutores del Estado frente a la comunidad y por desarrollar una posición en torno a los conflictos, lo cual tiene efectos en la dinámica política del territorio (Delamaza et al., 2017).

En cuanto a los recursos con que cuentan y desarrollan quienes se movilizan, la relación con actores foráneos al territorio y la articulación con referentes existentes son elementos cruciales para considerar el alcance del conflicto y la capacidad de cada actor en él. Durante su desarrollo, ingresan organizaciones de diversa procedencia e incidencia en diferentes escalas, destacando la participación de ONG nacionales e internacionales, y grupos especializados en lo socioambiental (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [OLCA], 2012; Delamaza et al., 2017).

Se ha sugerido que la presencia de organizaciones ambientalistas es una condición relevante para entender cómo los conflictos escalan más allá del territorio (Cortez y Maillot, 2018). La importancia del ingreso de estos actores puede entenderse a partir de su experiencia en el sistema político formal y su especialización en sistemas específicos, como la institucionalidad ambiental y judicial.

El ingreso de organizaciones permite a los actores ampliar el núcleo conflictivo (Delamaza et al., 2017). Así, la reconfiguración de colectividades sirve

como un gatillante para que los actores locales profundicen los temas en discusión y apunten a reivindicaciones que discuten aspectos sobre la gestión del territorio en su conjunto (Cortez-López, 2019).

Considerando estos elementos, este trabajo tiene por objetivo indagar en los factores que permiten entender por qué el conflicto por el relave El Mauro incidió en la gestión de desarrollo del territorio, pese a no tener éxito en la demanda que lo originó. Para esto, se pone atención en dos ámbitos:

1. Quiénes participan y con quiénes se articulan durante el conflicto.
2. La relación entre la capacidad de articulación de quienes se oponen y los espacios donde se vuelca su iniciativa, con el fin de comprender la formación de la alianza Somos Choapa como resultado del conflicto.

## Metodología

Este trabajo utilizó una metodología cualitativa de tipo relacional, orientada a identificar el vínculo entre el uso de recursos por parte de los actores participantes y el resultado del conflicto. Para conocer los aspectos sustantivos en su desenvolvimiento, se realizó un análisis documental y bibliográfico enfocado en la documentación de la institucionalidad ambiental, informes de Minera Los Pelambres, además de informes y estudios realizados por centros de estudios especializados en el tema medioambiental e investigadores.

Este material se complementó con 8 entrevistas cualitativas semiestructuradas realizadas en 2020 y 2022. Las entrevistas se llevaron a cabo con vecinas y vecinos de Caimanes, principal localidad afectada, dirigentes del conflicto durante las distintas etapas, y una experta en el caso. Estas entrevistas permitieron identificar aspectos relevantes para entender la sucesión de hechos a lo largo de los años, destacando cambios en los actores participantes, hitos clave y espacios donde se volcó la iniciativa de los primeros.

Respecto a las particularidades del caso, la disputa por la construcción del relave El Mauro se destacó por su alta exposición, tanto en la agenda pública local como nacional, de manera más o menos permanente durante los años en que transcurrió. Además, se trata de un conflicto que activó la movilización transversal de la comunidad local, dando lugar a la formación de organizaciones a partir del conflicto.

Con estas características, el objetivo del análisis del material recabado y producido fue identificar elementos que permitiesen entender la trayectoria y desenlace del conflicto a través de inferencia causal (Goertz y Mahoney, 2012). El foco estuvo en la participación de los distintos actores, sus recursos y los efectos

que esto produjo para el territorio, considerando cómo determinadas condiciones permiten explicar la ocurrencia de hechos, más que el grado en que lo hacen (Sotomayor, 2008; Wagemann, 2012; Aguirre, 2017).

Para realizar inferencias causales se utilizó el método de rastreo de procesos. Este método se define como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso, con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso” (Bennet y Checkel, 2014: 7).

En términos operativos, el rastreo de procesos funciona esbozando hipótesis causales que apuntan a explicar la dinámica de los fenómenos mediante un proceso iterativo de ingreso de la información. De esta manera, el proceso consistió en construir una narrativa causal que identificase los elementos centrales del conflicto.

## **El Caso Del Relave Minero El Mauro En La Provincia De Choapa**

La provincia del Choapa es la más austral de la región de Coquimbo (Figura 1), región perteneciente a la macrozona centro de Chile. Se trata de un territorio con tradición minera y agrícola en torno a la pirquinería y producción de alimentos y cereales para el mercado interno, respectivamente (Bowen et al., 2019). En la década de los ochenta, Minera Los Pelambres, propiedad del holding minero Antofagasta Minerals, se instala en la provincia luego de comprar la planta El Arenal a la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), iniciando así su llegada al territorio.

En 1997, la empresa comienza un proceso de ampliación luego de adquirir el yacimiento Pelambres, localizado en la zona cordillerana de la provincia. Esta compra estuvo vinculada al ingreso de capitales japoneses, quienes aportaron los recursos necesarios para financiar las sucesivas ampliaciones de la minera desde 1997 (Moguillansky, 1998).

En 2001, tan solo dos años después del último desarrollo en torno al yacimiento en la localidad de Pelambres, la empresa anunció la ampliación de su complejo instalado en el valle. La construcción, notificada en el marco de la expansión de una de las mineras con mayor productividad de cobre en el país para esos años, se dio en un contexto de recuperación y alza en el precio del metal luego de la crisis asiática que impactó fuertemente al sector. A pesar de las secuelas de esta crisis, se trató de un periodo marcado por la inversión, cuyo objetivo fue disminuir los costos de producción, dejando a Pelambres como uno de los actores principales en el incremento (Moguillansky, 1998).

El anuncio de la empresa detonó rápidamente la reacción de los habitantes de la comunidad. Estos comenzaron a movilizarse frente a los posibles riesgos y daños que implicaría su construcción: la pérdida de patrimonio arqueológico, flora y fauna, además de una alta presión sobre la cuenca del Estero Pupío, lo que tendría importantes repercusiones para las actividades tradicionales de la zona, como la agricultura de cereales, la ganadería y la pequeña minería.

El ingreso del proyecto fue tramitado cuando se encontraba vigente la antigua institucionalidad medioambiental. Así, el proyecto se presentó ante la antigua Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA) de Coquimbo, puerta de entrada a la institucionalidad medioambiental de los proyectos de inversión en el país desde la década de los 90 hasta la reforma del año 2010. En ese contexto, y ante la ausencia de una legislación específica para la construcción de pasivos mineros, su trámite se cursó mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) al organismo.

La primera controversia que abrió el conflicto entre los habitantes opositores al tranque de relave y la minera surgió por la demanda de que este se sometiera a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) debido al impacto que significaría para el valle. La instalación del pasivo significó el desvío y disminución del curso natural del Estero Pupío, junto a numerosos incidentes de contaminación del agua y el suelo. Estos problemas hicieron que los habitantes de la zona se vieran imposibilitados de continuar desarrollando actividades ligadas a la producción agrícola y ganadera, lo que llevó a muchos a enfrentarse a la posibilidad de migrar de la localidad.

El riesgo que implicaba el proyecto motivó la movilización de actores locales y regionales en contra de su construcción, entre los que destacan las principales Juntas de Vecinos de la comunidad de Caimanes, principal localidad afectada dada la cercanía a la construcción del depósito. A esto se suma la formación de nuevos referentes como los Comités de Defensa de Caimanes y el Comité de Defensa del Valle del Pupío. Conforme avanzaba el conflicto, se sumaron organizaciones medioambientales como el Instituto de Ecología Política y la Fiscalía de Medio Ambiente (FIMA), además de la articulación con diputados, senadores y estudios de abogados, quienes participaron en las acciones legales interpuestas.

En 2004, tras la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por COREMA, la minera comenzó la construcción del depósito. El dictamen, aprobado por las seremías de la región involucradas en la materia, no estuvo exento de polémicas, lo cual llevó a las organizaciones movilizadas a iniciar una estrategia para judicializar el caso.

A pesar de los fallos positivos, las organizaciones no lograron el cierre del depósito del tranque, llegando a un acuerdo parcial entre los intervinientes y la minera.

Figura 1. Mapa localización del Tranque relave en la Provincia



Fuente: Minera Los Pelambres. Reporte de Sustentabilidad, 2013.

## Resultados

### ¿Quiénes Participan En Los Conflictos Socioambientales?

A lo largo del conflicto, se constató la participación de una heterogeneidad de actores con intereses diversos y cuya actuación se verificó en distintas escalas. Aunque la constancia de estos actores a lo largo del conflicto fue variable, la formación de nuevos referentes y la llegada de estudios de abogados son dos ámbitos de interés en cuanto a su duración.

La participación de organizaciones ciudadanas se activó en diferentes momentos del conflicto, tanto en oposición como a favor de su desarrollo. Destaca la formación de agrupaciones nuevas como los Comités y Consejos de Defensa, cuya aparición tuvo el propósito de articular la oposición al proyecto.

En particular, el Comité de Defensa de Caimanes se constituyó como una articulación del bloque de oposición al relave, aglutinando a una diversidad de actores como las Juntas de Vecinos locales, las organizaciones de padres y apoderados, las organizaciones juveniles y las asociaciones de Agua Potable Rural (APR) locales.

La presencia de agrupaciones empresariales destaca por mostrar la participación del gran empresariado, representado por la minera, y también de peque-

ños y medianos empresarios. Estos tienen un posicionamiento diferenciado en cuanto a la disputa. Durante la primera etapa del conflicto, pequeños propietarios ligados a las actividades agrícolas y ganaderas se posicionaron en contra de la iniciativa.

A lo largo del conflicto, se observó la activación de empresas de servicios asociadas a la actividad de la mina, que se movilizaron en pos del mantenimiento de su fuente laboral. En efecto, la micro y mediana empresa se movilizó por la defensa del empleo. Sin embargo, mientras que los pequeños empresarios agrícolas y ganaderos se opusieron al proyecto debido al perjuicio que este significaría para su actividad, las empresas de servicios lo apoyaron, ya que su fuente laboral dependía de la actividad minera.

La presencia de organizaciones gremiales y representantes de sectores productivos es otro ámbito interesante en la participación de actores identificados. La presencia de gremios asociados a actividades socioeconómicas primarias y secundarias tradicionales del territorio (pesca, minería, agricultura y ganadería) se registró con intensidad y constancia a lo largo del conflicto.

Aun así, existen diferencias en cuanto a su escala. La participación de organizaciones con presencia nacional y regional, como la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la Sociedad Agrícola del Norte (SAN), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y el Consejo Regional Minero de Coquimbo (CORMINCO), plantea posicionamientos a lo largo de todo el conflicto, destacando la importancia de dicha actividad para la productividad y desarrollo de la zona. En contraposición, sindicatos y gremios pequeños ligados a actividades agrícolas y pesqueras, principalmente, se movilizan en contra del proyecto, especialmente antes de la construcción del relave.

Otro actor presente son los representantes de carteras sectoriales, quienes toman posición respecto al desarrollo de los proyectos. Esto podría explicarse porque son conminados a posicionarse en razón de la competencia técnica de sus funciones. Esto es especialmente relevante para aquellos que poseen derecho a voto en el marco de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) de la institucionalidad ambiental. Sin embargo, también se evidencian tomas de posición más allá de la competencia técnica de su cartera. Esto es evidente en el caso del director de la Dirección General de Aguas (DGA) en 2006, quien se negó a cumplir uno de los fallos judiciales en contra del relave.

El desacato del director de la Dirección General de Aguas (DGA) es clave en la trayectoria del relave, ya que habilitó la construcción y permitió la instalación del mismo. Uno de los entrevistados de la prensa refirió el hecho como un “desacato al dictamen de la justicia”, señalando además que el organismo actuó “en abierta consonancia con un particular” (ChileSustentable, 2016).

Este tipo de posicionamientos se suma al de otras seremías, estableciéndolos como actores políticos relevantes para el desenvolvimiento del conflicto. Un

caso similar se da con la participación de alcaldes y concejales de las comunas de la provincia, quienes tomaron parte activa en la movilización, tanto como mediadores entre la empresa y la comunidad, como activistas.

En la misma línea, es posible hablar de la participación de senadores y diputados de la región. Aunque el material revisado no permite determinar cuán permanente y central fue la incorporación de estos actores, es de suponer que tuvo algún impacto. A partir de los conflictos, se registraron discusiones en comisiones del Congreso en torno al conflicto, y se presentaron iniciativas para intentar regular la existencia de pasivos mineros.

Finalmente, un elemento central es la incorporación de organizaciones ambientalistas. En el caso de la movilización en contra del relave El Mauro, la participación de estas organizaciones, con despliegue nacional e internacional, puede caracterizarse como secundaria y más bien puntual. Estas organizaciones se sumaron una vez que los Comités de Defensa ya estaban funcionando y buscaban maneras de frenar el proyecto. Sin embargo, no se registra su presencia sostenida, como en otros conflictos de similar envergadura en el debate.

En este caso, un lugar central lo ocupan los estudios de abogados que acompañan a las organizaciones en el proceso, tanto en el marco de la institucionalidad ambiental como en el ámbito judicial. Este grupo especializado permitió a la comunidad contar con herramientas para intentar incidir a través de la institucionalidad.

## Las Cuatro Fases Del Conflicto

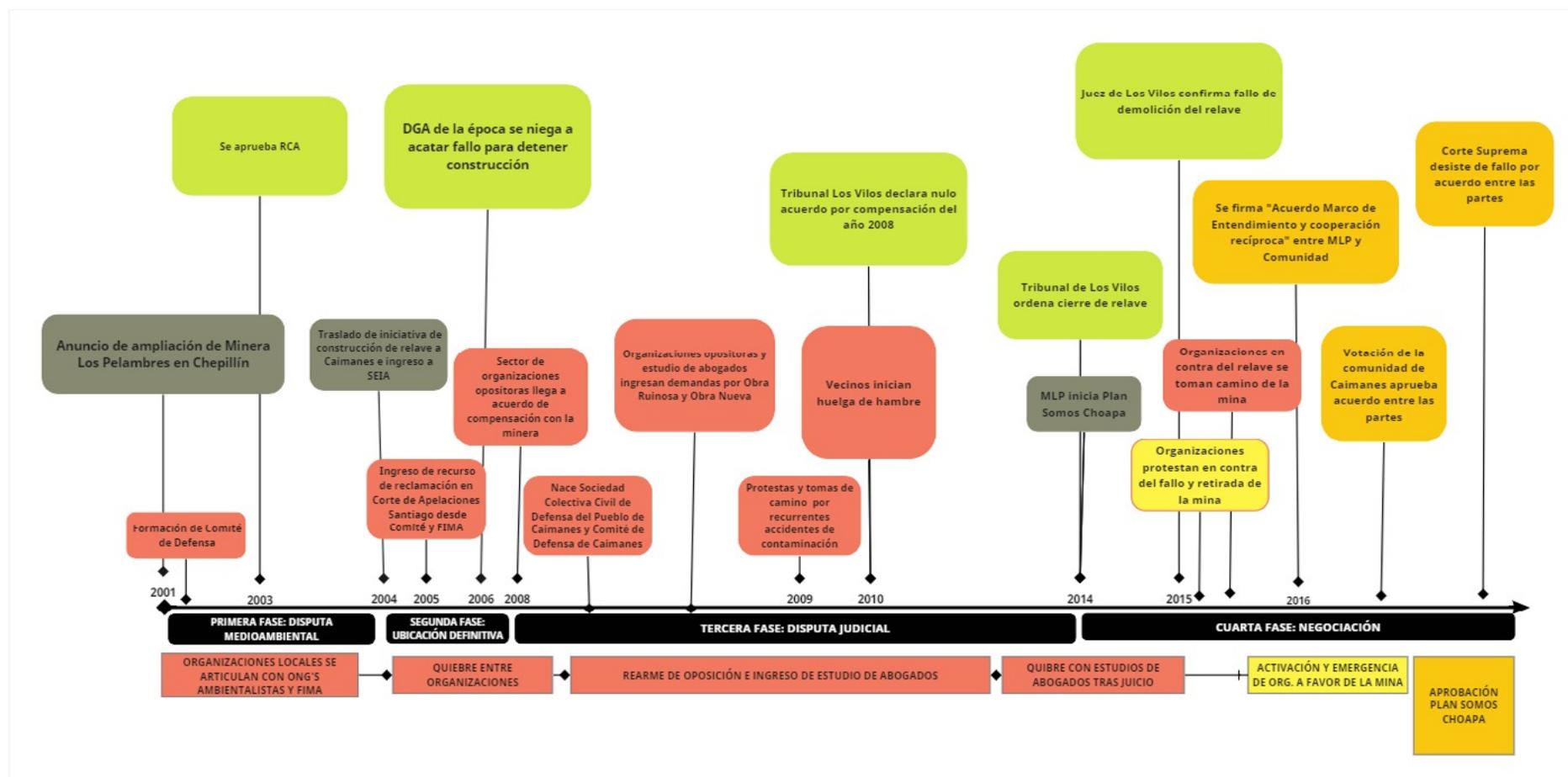
A partir del rastreo de procesos se identificaron cuatro fases del conflicto, caracterizadas por distintos niveles de especialización y capacidad de articulación de los actores movilizados, así como por los recursos clave para participar en espacios donde pudieran instalar sus demandas (Figura 2).

### Primera Fase - Disputa Medioambiental (2001-2004)

Esta fase está marcada por la formación del sector opositor a la instalación del tranque de relave. La activación de organizaciones ciudadanas tradicionales, como juntas de vecinos, organizaciones de agua, pequeños propietarios y gremios ligados a actividades tradicionales de la zona como la actividad agrícola, ganadera y pesquera, da inicio a esta oposición. Estas organizaciones forman la base para la creación de otras cuyo foco central será la oposición al proyecto, como el emblemático Comité de Defensa del Valle del Pupío.

En esta etapa también se registra la llegada de centros de estudios y/o jurídicos locales y nacionales centrados en lo medioambiental, que volcarán su atención a la instalación del proyecto. Además, se destaca la participación de representantes de sectores públicos con carteras interpeladas por la institucionalidad ambiental.

Figura 2: Narrativa causal de cada una de estas fases.



Fuente: Elaboración propia.

La activación de la comunidad local en torno al relave comenzó en 2001, cuando Minera Los Pelambres anunció un proyecto de ampliación de sus operaciones. La minera planeaba construir dos nuevos relaves en la localidad de Chepillín bajo el calificativo de “optimización”, argumentando que su construcción no implicaría más perjuicios que los ya causados por el funcionamiento de la mina. Para evitar un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el proceso evaluador que este implica, Pelambres ingresó el proyecto a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Este hecho abrió una primera controversia entre actores. Por un lado, el ingreso del proyecto suscitó observaciones entre agrupaciones locales de variada índole, como las mencionadas anteriormente. Estas organizaciones miraban el proyecto con recelo por las posibles consecuencias que tendría su arribo (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2014). El núcleo de las reclamaciones de la comunidad se centraba en las repercusiones que la construcción de la infraestructura tendría sobre actividades centrales para la comunidad, especialmente la agricultura.

Por otro lado, aparecieron autoridades de organismos como la Dirección General de Aguas (DGA), el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), y la Seremía de Agricultura, entre otros, cuya intervención se centraba en las repercusiones que el proyecto tendría para sus respectivas carteras y en el mejoramiento de las condiciones económicas de la provincia.

A pesar de las observaciones, COREMA resolvió aprobar la DIA ingresada por Pelambres y dar luz verde al proyecto, lo que constituyó un primer hito de decisión. La Resolución de Calificación Ambiental (RCA) de COREMA argumentó que el proyecto no implicaría nuevos pasivos ni implicancias medioambientales, razón por la cual podía ceñirse al proyecto original de la mina.

Esto marca la formación de una oposición más decidida al proyecto, tanto por parte de grupos ciudadanos como el Comité de Defensa de la comunidad, como de organizaciones enfocadas en lo medioambiental, como el Instituto de Ecología Política y la Coordinadora Ambiental de la Región de Coquimbo.

En esta etapa destaca la articulación temprana entre organizaciones ciudadanas y especializadas en el tema. La articulación se concentra en torno a acciones enfocadas en el Sistema de Evaluación Ambiental, además de otras hacia la arena judicial y municipal. Una primera muestra de la formación de organizaciones y su articulación es la aparición del Comité de Defensa del Valle del Pupío y la solicitud conjunta de anulación de la RCA de aprobación al proyecto, presentada al consejo municipal de Los Vilos (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 2014). Esta organización será uno de los referentes del conflicto,

cuya iniciativa demuestra la capacidad de dinamizar la gestión política local, como es el caso del mencionado consejo.

En el mismo rango de tiempo se consignan también acciones mediante las cuales las organizaciones, de forma directa o indirecta, intentan presionar a las autoridades para que intervengan en el conflicto. Destacan entre ellas el envío y solicitud de audiencia con el entonces presidente Ricardo Lagos, exposiciones en comisiones del Congreso, así como eventos de protesta como cortes de camino y mítines.

Dentro de este periodo destacan las articulaciones entre actores heterogéneos, como las Juntas de Vecinos de la comunidad, el Comité de Defensa, organizaciones ambientalistas nacionales como OLCA y TERRAM, y la alcaldía de Los Vilos. Además, comienza la incorporación de abogados especializados, como es el caso de la organización liderada por Fernando Dougnac. La llegada de estos actores permite a la comunidad contar con herramientas para iniciar una serie de acciones legales a través de la justicia ordinaria. Este será uno de los elementos necesarios para entender el impacto que el sector opositor al relave tiene sobre las decisiones del conflicto.

El dictamen positivo hacia las partes opositoras constituye un hito importante que resuelve, a través del avenimiento entre partes, el traslado del proyecto hacia la localidad de Caïmanes, ubicación definitiva del relave El Mauro. Según señala Carrasco (2017: 56-57), la decisión estuvo vinculada al compromiso de actores locales de la comuna de Salamanca, cercana a la localidad de Chepillín, y la minera para salvaguardar la actividad agrícola en esta zona, cuyos terrenos tenían potencialidades para esta actividad, en desmedro de otros sectores, como el caso del sector El Mauro.

### ***Segunda Fase: La Ubicación Definitiva (2004-2008)***

El acuerdo alcanzado en 2004 resolvió el traslado de la obra y con ello el ingreso de una nueva solicitud para su construcción a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En esta oportunidad, el proyecto se sometió directamente a las evaluaciones de las carteras sectoriales, y mediante un proceso de participación se permitió a organizaciones locales realizar observaciones al proyecto. Cabe señalar que el proceso de participación consagrado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) era, hasta entonces, el único proceso participativo regulado al que se convocaba a la comunidad, más allá de las reuniones informativas organizadas por la minera.

La Resolución de Calificación Ambiental (RCA) aprobatoria de El Mauro no estuvo exenta de controversia. Al año siguiente, organizaciones de usuarios

de aguas (OUAs) locales y agricultores de la zona, en conjunto con el Comité de Defensa y la firma de abogados mencionada, presentaron ante la Corte de Apelaciones de Santiago un recurso de reclamación para revocar el permiso sectorial otorgado por la DGA y detener la construcción de la obra. El núcleo del recurso argumentaba que la autorización otorgada por el organismo violaba las atribuciones dispuestas en el Código de Aguas, al ignorar los derechos de agua constituidos río abajo de la obra. Además, el recurso señalaba que se alteraría el curso natural del Estero Pupío, lo que tendría repercusiones sobre la capacidad de abastecimiento y las actividades agrícolas y ganaderas de la zona.

Un nuevo hito decisivo tuvo lugar en noviembre de 2006, cuando la Corte falló a favor de las organizaciones, desacreditando el permiso entregado por la DGA y paralizando la construcción del relave. Este fallo validó las preocupaciones de las organizaciones respecto a la potencial afectación de sus derechos.

El dictamen fue interpretado de forma divergente entre los actores. Sin embargo, el director del organismo se negó a cumplir el fallo, evidenciando la posición del organismo frente a la construcción del pasivo. El desacato del fallo es clave en la trayectoria de construcción del relave, ya que habilitó el inicio de la construcción, permitiendo su instalación. Uno de los entrevistados de la prensa refirió el hecho como un “desacato al dictamen de la justicia”, afirmando además que el organismo en cuestión había actuado “en abierta consonancia con un particular” (ChileSustentable, 2016).

Finalmente, en mayo de 2008, un sector de la comunidad llegó a un acuerdo con Pelambres. A través de este acuerdo, el recurso de protección y el dictamen a favor de los opositores se resolvieron con una compensación monetaria de 23 millones de dólares, a repartir entre el empresario líder del grupo y los vecinos adscritos a su representación. Esto permitió a la minera comprar los terrenos aledaños al tranque y asegurarse parte de los derechos de agua sobre el estero, recursos clave que facilitarían su control sobre el territorio.

Tanto el acuerdo como la compensación monetaria entregada fueron señalados por algunos de los consultados como detonantes de un gran quiebre entre las organizaciones opositoras y las organizaciones medioambientalistas de alcance nacional que se involucraron. Esto abriría una nueva etapa en el conflicto, al reconfigurar las alianzas en torno a él.

### **Tercera Fase –Disputa Judicial (2008-2015)**

Esta fase se caracteriza por la reorientación del espacio de interpelación de las organizaciones hacia la arena judicial, constituyéndose como el escenario principal del conflicto, seguido de la movilización callejera. La iniciativa dentro de este espacio está vinculada a la participación de un nuevo estudio de abogados como asesor del Comité de Defensa de Caimanes. La dinámica en torno a los dictámenes de la justicia configurará el periodo más álgido del conflicto.

Esto sucede después del quiebre generado por el acuerdo económico alcanzado por una parte de la comunidad en 2008. La ruptura es afirmada por distintos actores participantes, quienes señalan que la negociación entre sectores del Comité de Defensa, la defensa del grupo FIMA y Pelambres fue duramente criticada por otros vecinos por tratarse de un acuerdo “meramente económico”.

La discrepancia entre las organizaciones sobre este acuerdo se establece como un profundo quiebre en la comunidad de Caimanes. Una parte de esta se abre a la posibilidad de iniciar nuevos proyectos con la compensación recibida y migrar, o incluso abrir emprendimientos asociados a esta actividad. Organizaciones como la JJVV nº4 de Caimanes, parte central de la oposición, acceden al acuerdo y dejan de ser parte activa de la oposición, al igual que organizaciones ambientalistas de corte nacional como FIMA. Por otro lado, otro sector se muestra inconforme con el acuerdo y mantiene su negativa al tranque. Estas se reagrupan en torno a la Sociedad Colectiva Civil de Defensa del Pueblo de Caimanes y el Comité de Defensa de Caimanes. A partir de esta articulación entre organizaciones, se interponen dos demandas que serán centrales en el devenir del conflicto, asesoradas por el centro de estudios jurídico Ossa y Cía.

Se trata de un cambio de estrategia por parte de las organizaciones opositoras al relave, quienes se vuelcan a la arena judicial, sumando un rol central a las tácticas de presión ligadas a la protesta y al descrédito público de la minera. Esta estrategia trae réditos para el sector en oposición, ya que en julio de 2010, los tribunales declararon nulo el avenimiento que años anteriores permitió el inicio de la obra. Esto gatilló un nuevo impulso para la dinámica del conflicto, pues a partir del fallo, las organizaciones opositoras aumentaron las movilizaciones y medidas de presión. Entre estas acciones destacan cortes de camino al ingreso de la mina, además del inicio de una huelga de hambre por parte de dirigentes y vecinos.

Uno de los puntos álgidos de esta etapa se dio en 2013, cuando el Tribunal local declaró la ilegalidad del relave. El fallo obligó a la minera a paralizar el depósito de relave, iniciar estudios y obras que permitieran prevenir la posibilidad de derrame, además del pago a la comunidad de una indemnización por daños.

En un fallo inédito, el tribunal confirmó la contaminación de las aguas del Estero Pupío y la alteración de su curso natural por parte de Pelambres. Este dictamen, señalado como precedente por la apelación constitucional a la defensa del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, obligó a la minera a presentar un plan para la restitución del cauce en un plazo de 60 días.

Esto sucedió en un contexto en el que la discusión pública local y nacional especulaba sobre la inminente salida de la minera de la provincia, asociada a su imposibilidad de seguir ocupando el relave. La posibilidad de retirada de la minera generó una división aún mayor en la comunidad, pues ahora las posiciones se habrían volcado en torno a “Sí a la minera” y “No a la minera”.

De esta manera, el bloque de apoyo a la minera creció, particularmente a partir de la activación de organizaciones empresariales y gremiales, además de otras ciudadanas. Destacan entre ellas las de presencia nacional y especializada como la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), además de otras locales como la Asociación de Empresarios de la Cuarta Región (ACESA) y la Corporación Industrial para el Desarrollo Regional (CIDERE). También se formó el Movimiento a Favor del Empleo, organizado por una serie de trabajadores y prestadores de servicios de la minera, quienes reclamaban por las repercusiones laborales que tendría el cierre de la mina. A esto se suman autoridades locales, quienes ven con preocupación este escenario.

Los reclamos por el cierre de la mina se vinculan a las posibilidades de desarrollo que ha significado su llegada al territorio y las repercusiones que tendría su salida, tanto en el ámbito local como nacional. El dictamen de la Corte Suprema y su ratificación en el tribunal local activaron de manera transversal a agrupaciones y organizaciones tanto a favor como en contra del proyecto.

El fallo no solo obligó a muchas colectividades, incluyendo a las autoridades locales, a tomar acción, sino que también implicó la apertura de espacios de negociación abiertos al conjunto de la comunidad. Estos espacios permitieron discutir las implicancias del fallo y explorar posibles soluciones que balancearan los intereses económicos, sociales y ambientales de la región.

#### **Cuarta fase - Negociación (2015-2017)**

Esta cuarta fase se caracteriza por la apertura de un espacio de negociación entre un sector opositor al relave, actores de gobiernos locales y la empresa minera. Este espacio se convierte en el foco del conflicto. La apertura destaca por la incorporación de actores nuevos, como alcaldes locales y concejales, y por tratarse de un foro en el que se discutirán elementos relevantes para el desarrollo y gestión del territorio.

La disposición a dialogar se da en un momento de especial tensión entre la comunidad y la minera. Por un lado, el fallo es decisivo para que la minera continúe operando en el territorio, en un contexto de alza en el costo del mineral. Por otro lado, se ha abierto la posibilidad de que la minera se retire, lo que implicaría la pérdida de fuentes laborales asociadas a su presencia.

El diálogo se concentra tanto con las organizaciones demandantes —el Comité de Defensa de Caimanes y el estudio jurídico— como con el conjunto de actores locales a partir del Plan Somos Choapa. En su proceso de construcción, Pelambres inició un proceso participativo entre organizaciones sociales locales y representantes del Comité de Defensa.

El plan establece una alianza público-privada comprometida con las municipalidades de la provincia. A través de esta alianza, se organiza una intervención con inversión en cuatro ejes: gestión hídrica, educación, cultura, desarrollo económico e infraestructura comunitaria (Antofagasta Minerals, 2021).

La iniciativa marcó un antes y después en el formato de relacionamiento del holding minero en los territorios (Minera Los Pelambres, 2013). Al mismo tiempo, su carácter público-privado se vehiculizó en alianzas por municipalidad, dando lugar a los planes “Somos Salamanca” y sus homólogos, replicando instancias de discusión en torno a líneas de desarrollo en cada una de las comunas.

De esta manera, la iniciativa se erige como una propuesta que abre discusión y establece lineamientos en ámbitos de desarrollo de la provincia, no obstante, supeditada a los recursos y disposición de la minera. El cierre del conflicto respecto al destino del relave se selló luego de que la minera organizara una votación para dirimir la aprobación del plan en la localidad de Caimanes durante el año 2016. Tras su aprobación, la Corte desistió del fallo de cierre del tranque de relave.

## Conclusiones

Los cerca de 17 años de conflicto por la instalación y funcionamiento del relave El Mauro destacan tanto por su duración como por la diversidad de actores participantes. En este contexto, la participación de organizaciones locales resalta por su heterogeneidad interna. Esto subraya la formación de organizaciones como los Comités de Defensa, un tipo de actor emergente que agrupa a un conjunto de la comunidad difícil de ver en otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. Este fenómeno ya ha sido constatado por otras investigaciones (Delamaza et al., 2017; Carrasco y Mailliet, 2019). En efecto, los Comités de Defensa se destacan como articulaciones heterogéneas que aglutinan a vecinos y vecinas cuyas condiciones de vida se ven afectadas.

En el caso en cuestión, dicha heterogeneidad les permite plantearse como una de las organizaciones capaces de coordinar la oposición al relave, lo cual resulta clave durante la primera fase del conflicto. En esta fase, la comunidad se une en contra de la iniciativa de expansión de la minera.

Es decir, la diversidad de participantes es relevante para entender la emergencia del conflicto; sin embargo, su sola presencia e iniciativa no son suficientes para comprender cómo se toman las decisiones que contravienen las iniciativas del proyecto. Como muestra este caso, la capacidad de incidencia de quienes se activan en contra de estos proyectos solo aumenta una vez que logran articularse con otros actores que, como los estudios de abogados, cuentan con experiencia

en la institucionalidad, lo que les permite canalizar estos conflictos de manera institucional, como se observa a lo largo de las fases del conflicto.

Esto subraya que la especialización de los actores es esencial para que participen e influyan en las decisiones. Sin embargo, en este caso, la limitada participación de organizaciones ambientalistas con experiencia en la institucionalidad ambiental es notable en comparación con otros conflictos socioambientales, donde la intervención de estas agrupaciones sería decisiva (Romero et al., 2009; Rivera y Zahn, 2018; Cortez y Maillat, 2018). Tal importancia se explica por su capacidad para politizar los conflictos, basada en su experiencia en temas medioambientales y en el funcionamiento del sistema político formal (Rivera y Zahn, 2018; Cortez y Maillat, 2018).

En el caso de oposición al relave El Mauro, esto se explicaría por la falta de confianza en dichas organizaciones, derivada del quiebre entre el Comité de Defensa del Valle del Pupío, las juntas de vecinos locales y algunas de estas organizaciones, a partir del acuerdo económico ofrecido por la minera.

La capacidad de articularse con actores especializados es una condición necesaria para tener iniciativa en diferentes arenas. Sin embargo, este elemento por sí solo no permite comprender por qué el conflicto tiene el resultado que tiene. El rastreo de procesos permitió identificar distintas fases donde este recurso se utiliza en diversas arenas, con resultados variados.

Durante las primeras dos fases, que comienzan con el anuncio de la minera de expandirse, observamos a las organizaciones volcadas en la institucionalidad ambiental. En este periodo, a pesar de su capacidad para formar nuevos referentes y articularse con actores especializados, muestran escasas posibilidades de detener a la empresa minera, a pesar de contar con dictámenes favorables. Esto respalda otros trabajos que han revelado la captura de esta institucionalidad por parte de empresas y redes de lobby (Pelfini y Mena, 2017). Este hecho evidencia un sistema de representación de intereses desestructurado, que facilita la proyección de conflictos de este tipo.

Durante la tercera fase, la arena judicial toma centralidad en la iniciativa de las organizaciones, que además suman la movilización callejera. En este periodo, se intensifica el enfoque y despliegue de las agrupaciones, lo cual se relaciona con una combinación más activa y dirigida de tácticas judiciales y de protesta, permitiendo a las organizaciones opositoras lograr triunfos parciales en sus demandas.

En este sentido, parece ser que los fallos favorables a los demandantes contra el funcionamiento del tranque legitiman la demanda, dan visibilidad al conflicto y catalizan la movilización en otros escenarios, como la protesta callejera.

Esta conclusión es relevante y también advertida por la literatura enfocada en la movilización legal. En particular, Perricone (2020) afirma que la acción judicial, entre sus efectos indirectos, cataliza la movilización, legitima las demandas, concientiza a la opinión pública y abre oportunidades políticas.

De tal manera, este caso señala que, aunque la capacidad de articulación con actores especializados no permitió lograr el cierre del relave, su ingreso en la arena judicial sí generó un marco de oportunidades más favorable. Así, después de que las organizaciones opositoras ganaron los fallos, la minera se vio obligada a cambiar el centro de su estrategia, abriéndose a negociar en otros términos a partir de la iniciativa Somos Choapa.

Tanto Perricone (2020) como Ruibal (2015) afirman que la importancia de la movilización legal radica en el dominio de recursos con que cuentan las organizaciones, destacando el acceso permanente a equipos de abogados como condición necesaria pero no suficiente para el éxito de las demandas. Esto se confirma a partir del estudio del conflicto por el funcionamiento de El Mauro en la Provincia de Choapa.

Finalmente, durante la cuarta fase, las acciones se concentran en la apertura de un espacio de decisión emergente, como es el proceso de negociación abierto a partir del plan Somos Choapa. La apuesta de la minera puso en discusión una serie de temáticas vinculadas al desarrollo local de la provincia, constituyéndose en un instrumento importante para la política de desarrollo en la provincia hasta la actualidad.

Su carácter público-privado invita a reflexionar sobre el rol de este actor en la planificación del territorio y cómo su presencia condiciona las decisiones de desarrollo en la provincia.

## Referencias

- Aguirre, J. (2017).** Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, 11(1), 147–175.
- Arriagada, E., & Zambra, A. (2019).** Apuntes iniciales para la construcción de una Ecología Política Feminista de y desde Latinoamérica. *Polis, revista latinoamericana*, 18(54), 12–26.
- Báez, F. (2017).** Diseño institucional y Des-colectivización en Chile: Del Estado Social al Estado Neoliberal Institucionalizado. *Izquierdas*, 34, 50–79.
- Baño, R. (1992).** *De Augustos a Patricios: La última (do)cena política*. Amerindia.
- Bebbington, A. (2007).** La sostenibilidad social de los recursos rurales: Apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. *Debate Agrario*, 42, 31–78.
- Bennet, A., & Checkel, J. T. (2014).** *Process tracing. Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>
- Bolados García, P., & Sánchez Cuevas, A. (2017).** *Una ecología política feminista en construcción: El caso de las "Mujeres de zonas de sacrificio en resistencia": Vol. 16*(2). Región de Valparaíso.
- Bustos, B., & Prieto, M. (2019).** Ecología política en (desde y por) Chile: Posibilidades, desafíos y contribuciones. En E. E. Aliste, A. Núñez, & R. Molina (Eds.), *Las Otras geografías en Chile* (pp. 85–104). LOM Ediciones.
- Campos, F., & Larenas, J. (2012).** La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental chilena a partir de los años noventa. *Bitácora*, 21(2), 45–56.

- Carrasco, A. (2017).** *Producción de la naturaleza capitalista y acumulación por desposesión: La industria minera del Cobre y el caso de la Minera Los Pelambres en la provincia del Choapa (1996-2004)* [Tesis de licenciatura, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. <https://bibliotecadigital.academia.cl/items/9d9f91a8-bb82-463d-b52f-491487f5718d>
- Carrasco, S., & Maillet, A. (2019).** A 30 años de la institucionalidad ambiental en Chile: Entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018). En C. Carrasco Hidalgo (Ed.), *Chile y el cambio climático. Pensar globalmente, actuar localmente*.
- Chile Sustentable. (2020).** Diciembre 2006. <http://www.chilesustentable.net/2006/12/consideran-grave-que-dga-no-acate-fallo-de-corte-sobre-tranque-de-relaves-el-mauro/>
- Cortéz López, M. (2019).** Resultados políticos de los conflictos socio-ambientales eléctricos en Chile. *Revista de Sociología*, 34(1), 102–121.
- Cortez, M., & Maillet, A. (2018).** Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94, 3–25.
- Delamaza, G., Maillet, A., & Martínez Silva, C. (2017).** Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuración and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23–46.
- Fiscalía del Medioambiente [FIMA]. (2009).** *Victoria judicial, derrota socio ambiental*. Fiscalía del Medio Ambiente.
- Gamboa, R., Segovia, C., & Avendaño, O. (2016).** Grupos de interés y formulación de políticas: Evidencia de Chile, 2006—2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5, 141–164.
- Gargarella, R., & Svampa, M. (2007).** Nuevos conflictos, viejas complicidades. *de febrero de 2007*, 24. <https://www.maristellavsvampa.net/publicaciones-periodisticos.shtml>
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012).** A tale of Two Cultures. *Qualitative and Quantitative Research in the Social*.
- Karmy, J. (2015).** *Análisis del conflicto entre Minera Los Pelambres y las comunidades del Valle del Choapa (1997-2015). Análisis del conflicto entre Minera Los Pelambres y las comunidades del Valle del Choapa (1997-2015)* [Tesis de magister]. Universidad de Chile.
- Lovera Parmo, D., & Perricone, A. (2022).** ¿El recurso legal chileno como oportunidad para la movilización legal? Más allá de las cortes (y sus sentencias)? *Cuestiones constitucionales*, 47, 157–186.

# Pertinencia de las Políticas Públicas en Cambio Climático, una mirada desde los Campos de Acción Estratégica

**Felipe Caro López**

The Ohio State University

[carolopez.f@osu.edu](mailto:carolopez.f@osu.edu)

<https://orcid.org/0009-0003-3877-6200>

**Mariana Martínez Anich**

Universidad del Desarrollo

[marianamartinezanich@gmail.com](mailto:marianamartinezanich@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0001-9178-2911>

## Resumen

El artículo busca describir la pertinencia, coherencia y coordinación de las políticas públicas en materia de cambio climático reportadas por Chile a la institucionalidad de Naciones Unidas a través de los Informes Bienales de Actualización. Para ello desarrollaremos un análisis conceptual sobre evaluación de políticas públicas y la reportabilidad de estas a instancias internacionales, a la vez que desarrollamos el instrumento analítico de los Campos de Acción Estratégica propuesto por las autoras Jodi Sandfort y Stephanie Moulton. Describiremos el desarrollo de los informes bajo seis categorías de análisis para luego concluir si estas políticas públicas reportadas cumplen los presupuestos de los conceptos. Finalmente se describen algunas oportunidades de mejora en el proceso de coordinación y coherencia de estas políticas públicas.

**Palabras Clave:** evaluación, coordinación, campos de políticas, informes bienales.

# Pertinence of Public Policies in Climate Change, a view from the Strategic Action Fields

## Abstract

The article seeks to describe the pertinence, coherence, and coordination of public policies on climate change reported by Chile to the United Nations institutions through the Biennial Update Reports. To do this, we will develop a conceptual analysis on evaluating public policies and their reportability to international bodies while developing the analytical instrument of the Strategic Action Fields proposed by the authors Jodi Sandfort and Stephanie Moulton. We will describe the development of the reports under six categories of analysis and then conclude whether these reported public policies meet the budgets of the concepts. Finally, some opportunities for improvement in the coordination and coherence process of these public policies are described.

**Keywords:** evaluation, coordination, policy fields, biennial reports.



Fecha recepción: 15-01-2024  
Fecha aceptación: 03-06-2024

Durante la última década, Chile ha desarrollado, reportado y publicado un conjunto de políticas públicas en materia de cambio climático, como parte de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París (2015). En este proceso, ha implementado y reportado políticas públicas en mitigación, adaptabilidad y reducción de gases de efecto invernadero. Además, ha incluido otras iniciativas intersectoriales y enfrentado desafíos multinivel derivados de la implementación sistémica de políticas sobre cambio climático. Con una evolución constante, se han elaborado cinco Informes Bianuales de Actualización (IBA), el instrumento oficial del Estado de Chile para informar sobre el avance de numerosas iniciativas públicas y privadas diseñadas e implementadas. Estos informes también identifican brechas y desafíos pendientes, como la creciente necesidad de coordinar dichos esfuerzos.

En los últimos años, el concepto de Gobernanza se ha incorporado con fuerza en el sector público, destacando el papel de todos los actores en la generación e implementación de políticas públicas. Sandfort y Moulton (2015) mencionan que el término fue acuñado por Harland Cleveland a mediados de los años 1970, reconociendo la existencia de una red donde las decisiones son plurales debido a la gran cantidad de actores involucrados, y donde el poder se difunde entre ellos. Asimismo, la Dra. Pilar Moraga Sariago (2015), desde el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, desarrolló una propuesta sobre la “Gobernanza en el Cambio Climático”. Esta propuesta considera aspectos legales y el desarrollo institucional necesario para sustentar el proceso de implementación, con especial énfasis en la Gobernanza derivada de ello.

Peters (2013) también considera este punto al mencionar que el proceso de formulación de políticas debe reconocer que estos actores “tienen algunos recursos que pueden aportar” (p. 44). En otras palabras, la teoría de la gobernanza asigna un papel importante a los actores que participan en la creación de políticas públicas, quienes son de diversa naturaleza y nivel. Sandfort y Moulton (2015) consideran que los esfuerzos multinivel son relevantes en la gestión institucional llevada a cabo por los funcionarios a través de sus interacciones, reconociendo también la importancia de las redes de trabajo entre organizaciones con una perspectiva de coordinación y cooperación.

En este trabajo se abordará, desde una perspectiva conceptual y teórica, la pertinencia, coherencia y coordinación de las políticas públicas en cambio climático que Chile reporta a través de los Informes Bianuales de Actualización (IBA). Iniciaremos con una amplia discusión conceptual, enfocándonos en el instrumento analítico Campos de Acción Estratégica. Posteriormente, describiremos la metodología utilizada en la investigación. Luego, analizaremos los cinco IBA enviados por Chile a la institucionalidad internacional sobre cambio climático,

utilizando las categorías de análisis desarrolladas para ello. Finalmente, en las conclusiones, determinaremos el grado de coordinación, pertinencia y coherencia de estas políticas públicas, y propondremos una serie de oportunidades de mejora para el futuro.

## Marco Teórico

### Políticas Públicas y los Campos de Acción Estratégica

Dentro de la literatura moderna, existen varias definiciones sobre lo que es una política pública, siendo el trabajo de Tito Flores (2015) una de las más extensas en los últimos años. En ella, encontramos la definición de Francesc Pallares (1988), quien considera que las políticas públicas son decisiones y acciones que toma el Estado para abordar problemas o necesidades de la sociedad en diferentes ámbitos, como la economía, la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros.

Para afianzar el concepto, Flores señala que una política pública corresponde a la acción o inacción gubernamental generada por un determinado asunto o problema público, en donde no solo participa el gobierno, sino también diferentes actores que influyen o intentan influir sobre las decisiones gubernamentales. Aunque existe una amplia discusión sobre esta esquemática que no profundizaremos en este estudio, es interesante mencionar los marcos teóricos propuestos por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008). Estos autores analizan las políticas públicas desde las “ciencias de la acción”, que incluyen la sociología francesa, la Escuela de Frankfurt e incluso algunas corrientes neomarxistas, observando empíricamente a los actores para determinar sus estrategias, intereses y recursos.

Por su parte, el profesor José Luis Méndez Martínez (2020) sostiene que la técnica utilizada en la construcción de una política pública es incluso más importante que su validación y sustento político. En el contexto latinoamericano, hemos sido testigos de cómo una serie de problemas públicos han quedado sin soluciones debido a la falta de medios técnicos y administrativos, a pesar de contar con altos niveles de legitimidad política.

Por lo tanto, podemos entender que las políticas públicas son acciones desarrolladas por el gobierno a través de programas y leyes para solucionar necesidades de la ciudadanía. Sirven como modelos y guías en la toma de decisiones, con el fin de lograr objetivos específicos en áreas como medio ambiente, educación, economía, seguridad y salud, entre otros. Uno de sus propósitos principales es solucionar problemas sociales, proporcionando un marco de acción para identificarlos y crear soluciones. Tienen un rol regulatorio y de control dentro de las

actividades de la sociedad, estableciendo normas y regulaciones para proteger el medio ambiente, distribuir recursos y oportunidades, y fomentar el desarrollo económico (Olavarría, 2007).

En síntesis, las políticas públicas abordan problemas de la sociedad, promueven el bienestar, regulan, distribuyen recursos y fomentan el desarrollo. Son herramientas concretas y necesarias para gestionar los asuntos públicos, impulsando una mejor sociedad.

Basándonos en la investigación realizada por Fernando J. Isuani (2012), que se enfoca en la relación entre los instrumentos de las políticas públicas y las capacidades estatales para diseñar e implementar políticas, podemos señalar que las políticas públicas deben ser coherentes, coordinadas, adaptables a cambios globales y orientadas a promover el bienestar. Destacamos la importancia de que los actores estatales y no estatales trabajen en conjunto para proporcionar al Estado instrumentos y políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Según Isuani (2012), para la creación e implementación de políticas efectivas, es importante enfocarse en los instrumentos de política pública. Menciona tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente las actividades del Estado, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las torne viables. Para llevar a cabo estos instrumentos, la investigación destaca la importancia de la coordinación al implementar una política pública efectiva. A su vez, los procesos usados para analizar y valorar el impacto, la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las políticas implementadas por el Estado, conocidos como mecanismos de evaluación, permiten medir el grado de éxito o fracaso de una política e identificar áreas de mejora.

Sandfort y Moulton (2015) señalan que la búsqueda de la efectividad de una política pública es compleja debido no solo al alto nivel de variables descritas, sino también a la gran cantidad de categorías, teorías, marcos conceptuales, herramientas y conocimientos presentes en este debate. Estos marcos conceptuales pueden proporcionar diversos instrumentos que se adaptan a cada política pública que se necesite diseñar e implementar. Las autoras presentan el análisis de implementación multinivel dividido en tres campos: Políticas, Organización y Primera Línea. Cada uno pretende identificar las dinámicas sociales que rodean al programa, describir su funcionamiento y trabajar efectivamente con sus particularidades. Destacan con especial énfasis que “cada nivel tiene su propia estructura social única” (Sandfort y Moulton, 2015: 73).

En este contexto, las autoras presentan los “Campos de Acción Estratégicos” como una herramienta analítica que permite mejorar la gestión de los cambios introducidos en las políticas públicas a través de capas o niveles.

Bajo esta premisa, es importante recordar el papel del núcleo del programa como corazón de la política pública, ya que encaja y se filtra en cada subsistema de implementación, cada uno con sus propios elementos para ser analizados y utilizados. Para una adecuada implementación del núcleo del programa, las autoras describen tres etapas a seguir: establecer opciones viables, identificar la lógica del cambio y coordinar actividades. Cada una debe ser gestionada y desarrollada considerando elementos clave como prácticas legitimadoras, creencias compartidas y valores, que constituyen la base de la cultura aplicada tanto a las agencias como a la población objetivo. Esto es especialmente relevante al considerar el entorno legal que apoya a la autoridad, sin dejar de lado las condiciones del mercado. Además, las autoras invitan a generar una visión certera del proceso como un todo dinámico.

En el “Campo Político”, el análisis se focaliza en los recursos y elementos que los tomadores de decisiones poseen, además de aspectos externos como la oportunidad en la implementación de la política y la presión del entorno para asegurar o impulsar la prioridad de una decisión sobre otra. Estos son elementos prácticos del Agenda Setting, según lo definido por Peters (2013).

Para el “Campo de la Organización”, Sandfort y Moulton (2015) determinan cómo se implementarán las políticas públicas en las organizaciones seleccionadas. Esto incluye tanto a aquellas que deben autorizar su implementación en todos sus pasos, como a aquellas que deben desarrollar los procesos, regulaciones e interfaces necesarias, conocidas como Prestadores de Servicios.

Las autoras muestran que una sola organización puede cumplir ambos roles y, por tanto, las características de las organizaciones, ya sean públicas, privadas sin fines de lucro o privadas con fines de lucro, son fundamentales para determinar la mejor manera de ajustarse a la política pública a implementar. Esta organización tiene una serie de elementos a considerar al implementar un nuevo programa. La cultura y los valores institucionales son uno de estos aspectos, junto con la estructura, el poder, la tecnología y los recursos disponibles. Ser capaz de encajar en el núcleo del programa requiere “la viabilidad, la lógica del cambio y la estructura de coordinación del programa focal” (Sandfort y Moulton, 2015: 162).

Los trabajadores del “Campo de Primera Línea” son fundamentales en cualquier proceso de implementación y entrega de políticas públicas. En el análisis de Sandfort y Moulton (2015) de este campo, se observa una multiplicidad de variables a considerar para medir el impacto y la idoneidad en la entrega de soluciones a la población objetivo. Uno de los principales elementos es el nivel de discreción con el que los trabajadores de primera línea toman sus decisiones y cómo la experiencia de estos funcionarios influye en la implementación de políticas o a través del conocimiento técnico específico que poseen.

Finalmente, para las autoras, uno de los principales desafíos al implementar un nuevo programa de políticas públicas dentro de cada uno de los tres niveles de su teoría del campo de acción estratégica es la coordinación. La toma de decisiones, el uso de los recursos, la tecnología y la cultura presente en cada uno de estos campos deben ser concordantes con las experiencias previas, analizando las experiencias exitosas y evaluando el grado de apoyo necesario de otras instituciones. En todos, se debe aplicar una serie de técnicas, herramientas y marcos para garantizar que las prácticas para mejorar la eficacia y la coordinación sean las correctas, pues son la parte medular de todo el proceso de implementación de la política en sí misma.

El instrumento de los Campos de Acción Estratégica puede ser de gran utilidad si consideramos que la evaluación de un proyecto puede hacerse en diferentes momentos de la etapa de la política pública (gestión, diseño, implementación o evaluación). La evaluación debe determinar quiénes o qué grupos se han beneficiado con la política pública, en qué dimensión conforme a la situación inicial y de qué forma, estableciendo relaciones causales entre actividades e impactos (Martínez, 2011).

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), la evaluación puede definirse como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto en curso o finalizado, de su creación y sus resultados. Según la misma OCDE (2020), los principales elementos a considerar dentro del proceso evaluativo son el impacto, la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y la sostenibilidad. Cada uno de estos seis criterios proporciona información y una visión de la efectividad a la hora de evaluar proyectos, programas o políticas, permitiendo tomar decisiones sobre si continuar como se ejecutó al inicio, mejorarla, modificarla o eliminarla.

Específicamente, André-Noël Roth Deubel (2007) entiende la pertinencia como la relevancia en un determinado contexto o situación. En el caso de las políticas públicas, implica que las acciones, decisiones o enfoques adoptados sean adecuados y apropiados para abordar los problemas que buscan solucionar o las situaciones que buscan modificar. La pertinencia en el contexto de la evaluación es determinar la relevancia de un proyecto en relación con las prioridades identificadas. Determina si la política se ajusta a las circunstancias y requerimientos específicos de la población objetivo o del contexto en el que se implementa. En síntesis, busca poder determinar si la intervención es pertinente para abordar las necesidades identificadas (Martínez, 2011).

Por su parte, la coherencia busca determinar dos factores: el primero, interno, analiza si la iniciativa es consistente con las iniciativas anteriores implementadas en la institución y si es compatible con las normas y marcos regulatorios que la sostienen. El segundo factor, externo, analiza si la política pública es conse-

cuenta con otras iniciativas de otros actores en la misma materia o en un contexto similar, buscando “complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y a su vez evita la duplicación de esfuerzos” (OCDE, 2020: 9).

Es interesante cómo estos dos conceptos pueden interactuar. Raúl Ruiz y Francisco Becerra (2015) describen que la pertinencia se puede alcanzar cuando los objetivos de un proyecto o política pública tienen una coherencia entre las necesidades del público objetivo, los contextos regionales y locales, y las políticas ya implementadas en el país. Cuando hablamos de pertinencia, debemos considerar tres elementos: la existencia de un objetivo o problema, focalizado en este caso a combatir los efectos del cambio climático, que incluya las necesidades identificables de un grupo o población; que esto ocurra en un contexto determinado y criteriosamente definido; y, finalmente, la existencia de una coordinación-coherencia.

La coordinación es fundamental para que los organismos involucrados en el diseño de políticas públicas lo hagan desde una perspectiva integrada, aumentando la efectividad de las respuestas del Estado ante los problemas sociales (Isuani, 2012). De lo anterior, podemos definir tres requisitos para la existencia total de una coordinación-coherencia en políticas públicas. Primero, debe existir un marco regulatorio o políticas públicas previas que establezcan un punto de partida o comparación para el diseño de nuevas iniciativas. Segundo, estas acciones deben realizarse dentro de un marco institucional vigente y adecuado, considerando que las atribuciones y funciones de cada organismo público o privado los habiliten para participar en el proceso. Finalmente, deben ser coherentes desde una perspectiva externa, esperando que las políticas públicas sean complementarias y en concordancia con los esfuerzos de otros actores de manera armoniosa y agregando valor.

Esta coordinación de políticas públicas debe analizarse cuando actúan dentro de un sistema (Sandfort y Moulton, 2015), especialmente cuando están orientadas a una misma finalidad. En otras palabras, cuando el conjunto de planes, proyectos y programas trabaja formando un “sistema” bajo un marco legal determinado, aunque pueda ser variado, pero con un objetivo global común. La Red de Protección Social (RPS) en nuestro país es un buen ejemplo, pues engloba más de cuarenta programas que deben actuar en conjunto y de manera complementaria. En este contexto, la coordinación asume un rol fundamental, sobre todo porque en la práctica habitual de evaluación de políticas públicas, rara vez se considera como factor el nivel de coordinación con otras políticas para el logro de una meta intersectorial concreta. Bajo esta perspectiva, al tratarse de un conjunto, se espera que las políticas públicas parte de un mismo sistema u orientadas a la misma finalidad sean coordinadas y coherentes entre sí. En este sentido,

la evaluación de un conjunto o sistema de políticas debe tener la característica de ser reportada de manera correcta.

La reportabilidad es un concepto utilizado principalmente en el ámbito privado, con especial énfasis en las iniciativas no financieras de organizaciones empresariales (Kulkarni, 2014). Se refiere a la recopilación y organización de datos de manera lógica y legible, que pueden ser utilizados por los tomadores de decisiones o con fines de información general al público. Esta información busca normalmente evaluar la eficacia de una iniciativa o proyecto. Desde una perspectiva pública, el concepto de reportabilidad es ampliamente utilizado por manuales de organismos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que plantea las principales guías para la sistematización de la información. Estas guías incluyen “proporcionar una actualización de la información presentada en las comunicaciones nacionales, en particular en los inventarios nacionales de GEI, las medidas de mitigación, limitaciones y brechas, incluido el apoyo necesario y recibido” (United Nations Climate Change Secretariat, 2013: 16). Por tanto, los Estados generan reportabilidad internacional de sus políticas públicas a través de diversos instrumentos.

La profesora Carolyn D. Rude (2004) de la Universidad Tecnológica de Virginia describe la importancia de los reportes en el debate de las políticas públicas desde una perspectiva de instrumento retórico, y cómo estos se validan en los espacios de comunicación y toma de decisiones. Desde la firma del Acuerdo de París, Chile se comprometió a cumplir una meta determinada en la disminución de gases de efecto invernadero a través de la implementación de diversas políticas públicas. El nivel de avance de esta meta debe ser informado a la CMNUCC, el organismo técnico internacional responsable. El instrumento técnico para este reporte son los Informes Bienales de Actualización (IBA), detallando en ellos las políticas públicas implementadas, sus avances y brechas.

## Metodología

El presente trabajo se basa en un diseño no experimental cualitativo descriptivo. Los diseños no experimentales se definen como investigaciones que se realizan sin manipular deliberadamente variables. Es decir, son estudios en los que no se varían intencionalmente las variables independientes para observar su efecto sobre las variables dependientes (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

La metodología cualitativa se definió a través de un análisis documental, recolectando información de informes bienales, acuerdos internacionales y nacionales enfocados en el cambio climático e institucionalidad chilena. Posteriormente, se desarrolló el contraste con la perspectiva de análisis de los Campos de Acción Estratégicos.

Según Hurtado (2002), “las investigaciones descriptivas tienen como objetivo central describir o caracterizar el evento de estudio dentro de un contexto particular” (p. 223). Estas investigaciones buscan exponer el evento estudiado mediante una enumeración detallada de sus características, obteniendo dos niveles de análisis en su resultado, dependiendo del fenómeno y del propósito del investigador. Un nivel más elemental, en el que se clasifica la información a través de características comunes, y un nivel más sofisticado, en el que se relacionan los elementos observados para obtener una descripción más detallada.

Este estudio consideró una variable de interés: las políticas públicas seleccionadas y reportadas por el Ministerio del Medio Ambiente en sus informes bienales. Se buscó determinar la pertinencia, coherencia y coordinación de estas políticas, midiendo la prevalencia y la incidencia de cada una en la categoría de análisis seleccionada (Solano y Serón, 2006).

El estudio observó el nivel de pertinencia de las políticas públicas implementadas por el país en la temática de cambio climático en los periodos 2014 a 2022, para determinar si las políticas públicas se relacionan entre sí y si poseen un grado determinado de coordinación-coherencia entre ellas.

Las principales técnicas de recolección de datos fueron documentales y bibliográficas, clasificadas en fuentes de información primaria y secundaria. Las fuentes de información primaria contienen información original, es decir, de primera mano (Maranto y González, 2015). Son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones que contienen información directa antes de ser interpretada o evaluada por otra persona (Huamán, 2011). Las principales fuentes de información primaria son libros, monografías, publicaciones periódicas, documentos oficiales o informes técnicos de instituciones públicas o privadas, entre otras.

Por otro lado, las fuentes de información secundaria son documentos que contienen análisis y reorganización de la información referida generalmente a fuentes primarias (Huamán, 2011). Entre las fuentes secundarias se incluyen monografías sobre temas particulares, antologías, enciclopedias, artículos de análisis o interpretación de otras investigaciones (Guzmán, 2018).

La categorización consiste en definir y nombrar cada unidad analítica, pudiendo dividir cada categoría en subcategorías. La categorización se puede hacer de dos maneras distintas pero complementarias: deductiva, donde la categorización se deriva del marco teórico, e inductiva, donde la categorización surge de los datos basándose en patrones y recurrencias presentes en ellos (Marín, Hernández y Flores, 2016). Para la presente investigación se utilizó un proceso inductivo, basado en la reportabilidad de las políticas públicas en cuestión, manteniendo la definición de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para este análisis. El proceso de categorización fue contrastado con el instrumento de análisis, clasificando los datos según los criterios de las categorías definidas en base al planteamiento del estudio.

## Análisis y Discusión

El presente estudio contó con seis categorías de análisis, consideradas como el marco del reporte de las diversas iniciativas, planes, programas y políticas públicas implementadas por Chile en materia de cambio climático y afines. Para realizar este análisis, se consideraron los cinco Informes Bienales de Actualización de Chile en el contexto de los acuerdos internacionales sancionados por Chile en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Estos informes incluyen aspectos a reportar tales como mitigación, adaptación, construcción y fortalecimiento de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnologías, brechas y financiamiento.

### Acciones de Mitigación

Vamos a entender por acciones de mitigación a todas las políticas públicas, proyectos, programas, acciones, planes, leyes y medidas, entre otras iniciativas públicas y público-privadas, que tengan por finalidad la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero. Esto puede aplicarse a un sector productivo determinado, a un territorio definido, ya sea nacional, regional, sectorial o local. Para ser consideradas como tales, deben estar mencionadas y reportadas en los informes bienales con su respectiva metodología y medición de impacto.

En los cinco informes bienales, la acción de mitigación se aborda de manera similar, diferenciándose en las políticas, medidas y planes específicos para abordar la misma. En dichos informes, las diversas acciones de mitigación son individualizadas y reportadas desde el primer Informe Bienal de Actualización (IBA), y son consistentes con las metas que Chile ha asumido a nivel internacional.

Se puede observar cómo, informe tras informe, el país ha progresado en la manera de reportar sus políticas. Un claro ejemplo es que en el primer informe bienal se reportaron las Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas (NAMAs) (Ministerio de Medio Ambiente, 2024) como las políticas públicas más determinantes, debido a que estas ya contaban con una metodología validada a nivel internacional, lo cual facilitó considerablemente su estandarización para este primer reporte. Esto es importante mencionarlo, pues el año 2014 es la primera vez que nuestro país desarrolló un informe bienal de actualización sobre los resultados de los compromisos adquiridos en materia de cambio climático. Este debía entregar información detallada y acuciosa sobre las políticas públicas implementadas en Chile con este fin, siendo las que contemplaban mitigar los gases de efecto invernadero las más trascendentes. En este primer esfuerzo, no contábamos con ninguna metodología o guía clara para poder realizar este documento, por lo que se optó por políticas públicas con una metodología robusta y facilidad de ser reportada.

Dos años después, con el segundo informe se avanzó en esta materia y se estipuló el Sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV), proporcionando una metodología común para abordar las distintas políticas implementadas por el país en sus diversos sectores. Esto permitió que los servicios públicos nacionales, los Gobiernos Regionales y los Municipios comenzaran a entregar su reportabilidad.

En el tercer informe, se empezó a incorporar e informar sobre las políticas en sectores productivos que no habían sido considerados antes, como la Política Nacional de Desarrollo Urbano o el segundo Plan de Adaptación y Mitigación de los Servicios de Infraestructura al Cambio Climático 2017-2022. Adicionalmente, con el fin de reportar de manera más ordenada y precisa, el país comenzó a diseñar una plataforma propia de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV).

Por lo tanto, en la actualidad, cuando hablamos de mitigación, no solo nos referimos a la disminución de gases de efecto invernadero, sino también a los necesarios esfuerzos de coordinación y coherencia de las instituciones públicas y actores privados en dicho proceso.

## **Políticas de Adaptación**

Vamos a entender por políticas de adaptación todas las medidas y estrategias implementadas por diferentes actores públicos y privados con el fin de afrontar los impactos del cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad de los ecosistemas y de los habitantes de estos. El objetivo de estas políticas públicas es mejorar la capacidad de las comunidades y los territorios para gestionar los procesos de cambio en materias productivas, de infraestructura, habitabilidad y vínculo con el medio frente a las consecuencias visibles de los cambios climáticos territoriales, minimizando los riesgos asociados. Para ser consideradas en la presente investigación, estas políticas debieron estar reportadas en los informes bienales.

En los últimos años, nuestro país ha implementado diversas políticas de adaptación al cambio climático con el fin de incorporar este enfoque en las iniciativas orientadas a disminuir los impactos del mismo. Las políticas públicas, tal como se menciona en los cinco informes, se enfocan en la protección de los diversos ecosistemas, la promoción de la gestión sostenible de nuestros recursos naturales y el impulso de prácticas que fortalezcan las transformaciones de los diferentes sectores.

En el transcurso de los informes, las medidas o políticas de adaptación fueron creciendo en número. En el primer informe, para abordar la temática de adaptación, se menciona que en el país se han realizado estudios de vulnerabilidad e impactos a través de un Plan Nacional de Adaptación y planes sectoriales, pero que para llevar a cabo todas estas medidas se necesitan recursos. Posteriormente, en el segundo informe, se describe cómo se ha avanzado en este tipo de políticas, aprobando planes sectoriales enfocados en la adaptación en diversos sectores como pesca, energía e infraestructura. Se observa un aumento en la cantidad de iniciativas.

Ya en el informe número tres, se destacaron las medidas y necesidades del país para adaptarse al cambio climático, señalando la necesidad de fortalecer la coordinación institucional, mejorar la información climática y territorial, e incorporar el cambio climático en el diseño de políticas públicas y decisiones de inversión. Esta situación sigue presente en los informes cuatro y cinco, siendo la gran problemática para la optimización en la implementación y reportabilidad de estas políticas, según se desprende de los mismos informes enviados a Naciones Unidas.

En el cuarto informe, se destaca que el país abordará la adaptación al cambio climático mediante la elaboración y actualización de planes de adaptación a nivel nacional y sectorial. Esta estrategia se amplía en el quinto informe, donde se menciona que nuevos sectores deberán elaborar sus planes de adaptación sectorial.

Todo indica que se necesita una mayor coordinación entre los sectores para abordar de manera más eficiente las políticas de adaptación en nuestro país, una situación mencionada como un desafío pendiente en los tres últimos Informes Bienales de Actualización (IBA).

## **Iniciativa y Acciones Transversales**

Vamos a entender como iniciativas y acciones transversales a aquellas medidas, acciones o políticas llevadas a cabo en diversos sectores, ya sean públicos o privados, que no están directamente vinculadas a soluciones de mitigación o adaptabilidad contra el cambio climático, pero que son afectados por este. Estas acciones están enfocadas en abordar los desafíos del cambio climático con el propósito de entregar una solución coordinada y efectiva.

Esta categoría es principalmente un conjunto de iniciativas del sector público que buscan impulsar planes, políticas públicas, medidas y programas, entre otros, con el propósito de incorporar otras problemáticas afectadas por el cambio climático. Gran parte de estas iniciativas y acciones transversales se encuentran en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que, si bien son guías importantes, aún están en proceso de validación en el sector público.

Cuando hablamos de cambio climático, nos enfocamos en las políticas que buscan disminuir los gases de efecto invernadero y en las políticas que buscan adaptarse a estos problemas, como por ejemplo, plantando árboles que consumen menos agua en sectores donde la escasez de agua es evidente. Sin embargo, a partir del año 2015, la ONU desarrolló los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es alcanzar tres dimensiones del desarrollo sostenible: el ámbito económico, social y ambiental.

Los informes recalcan cómo los efectos del cambio climático están relacionados con la inmigración, y señalan que la falta de una coordinación efectiva dificulta una solución adecuada. Cabe recordar que en 2015 nuestro país

se comprometió a llevar a cabo la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Por consiguiente, debe avanzar y abordar los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, en el caso de la educación, debe implementar e impulsar la enseñanza sostenible, actualmente promovida a través de programas de educación ambiental en escuelas.

En el quinto informe se menciona que, en 2017, el 8,6% de los habitantes del país se encontraban en situación de pobreza multidimensional, siendo el acceso a internet uno de los factores. En este contexto, se destaca la implementación del proyecto Yafún por parte de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, a través del organismo NIC Chile (encargado de la gestión de páginas web y dominios.cl). Este proyecto cuenta con financiamiento a través del fondo de bienes públicos de la CORFO y tiene como finalidad reducir las brechas en el acceso a internet en comunidades aisladas y de alta vulnerabilidad, que no son atendidas por los distribuidores comerciales. Esto se alinea con el ODS de reducción de la pobreza.

Asimismo, en 2019, el Ministerio del Medio Ambiente, en conjunto con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, diseñaron e implementaron la Mesa de Género y Cambio Climático, con el propósito de incorporar el enfoque de género en la discusión de políticas públicas sobre cambio climático (Ministerio del Medio Ambiente, 2021). La coordinación de estas iniciativas es aún más compleja, ya que se alejan de las iniciativas de política pública tradicionales de mitigación y adaptación, y los alcances de los ODS son aún interpretativos.

## **Inventario Nacional Gases de Efecto Invernadero**

Si bien la reducción de gases de efecto invernadero ha sido un elemento central en los esfuerzos por combatir el cambio climático, es necesario estandarizar y sistematizar estas acciones metodológicamente. En este contexto, entenderemos el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) como las evaluaciones para medir y monitorear las emisiones de GEI en el país durante un periodo determinado, utilizando una metodología de recolección, análisis y reporte definida.

Este inventario es clave para observar y medir la contribución de diferentes sectores a las emisiones y para implementar y mejorar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. En nuestro país, el INGEI se actualiza periódicamente a través de un sistema institucional y jurídico. Este inventario es reportado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Por lo tanto, para la presente investigación consideraremos los inventarios reportados por el país.

Desde el año 2012, el Área de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero de la Oficina de Cambio Climático, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente, diseñó, implementó y ha mantenido el Sistema Nacional de Inventarios

de Gases de Efecto Invernadero de Chile (SNICHILE). Este sistema se caracteriza por cumplir con las medidas institucionales, jurídicas y de procedimiento establecidas para la actualización bienal del INGEI de Chile, asegurando así la coherencia y la calidad de los resultados de los flujos de Gases de Efecto Invernadero. El SNICHILE está conformado por personal del Ministerio de Energía, Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente. El último proceso de elaboración del inventario ocurrió en el ciclo 2021-2022 (División de Cambio Climático, Ministerio de Chile, 2022).

Los informes destacan el avance de nuestro país a nivel internacional en esta área, puesto que somos uno de los países que mejor cumplen en la reportabilidad. Comparando nuestro INGEI actual, correspondiente al periodo 1990-2020, con el anterior 1990-2018, se observa que nuestro país alcanzó el pico de disminución de las emisiones. Sin embargo, no debemos confiar en ese resultado, ya que pudo haber sido efecto de la pandemia, por lo que no podemos afirmar con seguridad que hemos llegado a esos niveles de manera constante.

## Reporte y Negociación Internacional

Esta categoría de análisis aborda el rol de Chile en las discusiones y acuerdos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), así como en foros, organismos subsidiarios y plataformas internacionales relacionadas.

En la negociación internacional, Chile busca cumplir con acuerdos, objetivos y compromisos internacionales para combatir el cambio climático y reducir la emisión de gases de efecto invernadero. La metodología y periodicidad de estos reportes también son fundamentales, ya que permiten acceder a financiamientos para programas, proyectos, planes, estrategias, transferencia tecnológica, adaptación y mitigación. Los reportes detallan tanto mejoras como brechas que deben abordarse con nuevas iniciativas de políticas públicas, las cuales pueden ser financiadas a través de estas fuentes.

La actualización de los informes bienales permite informar sobre la reportabilidad y el cumplimiento de las metas. El Acuerdo de París estableció el desarrollo de estos informes para que Chile comunique las acciones, planes, estrategias, medidas y políticas públicas implementadas para mitigar los gases de efecto invernadero y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. Las negociaciones internacionales son cruciales para Chile, no solo por los acuerdos y compromisos, sino también por las relaciones comerciales y de cooperación con otras naciones. Históricamente, Chile ha participado en numerosas negociaciones internacionales y ha ratificado varios tratados y acuerdos.

Desde la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha desempeñado un

papel principal en las discusiones internacionales. Esto se evidencia desde el primer hasta el quinto informe, en los cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores ha tenido un rol destacado en el ámbito internacional. La Dirección de Medio Ambiente y Asuntos Oceánicos (DIMA) se encarga de coordinar la posición de Chile en las negociaciones de la CMNUCC (Ministerio del Medio Ambiente, 2020).

## **Brechas y Coordinación**

A medida que se entregan nuevas versiones de los Informes Bienales de Actualización (IBA), estos se vuelven más completos y ordenados, incorporando más políticas y planes de acción, así como nuevos actores del sector público y privado. Esto ha resultado en un aumento significativo de las políticas públicas reportadas, lo que a su vez ha revelado una serie de desafíos y brechas por cubrir.

El incremento en el número de políticas públicas, planes y programas reportados también ha generado la necesidad de organizar estos informes en nuevos sectores, tanto productivos como esquemáticos, lo que ha incrementado la complejidad de los informes posteriores a la implementación del Acuerdo de París.

En este contexto, el cuarto capítulo del quinto informe (2022) destaca de manera clara y categórica la gran cantidad de brechas técnicas, institucionales, presupuestarias y de otra índole que afectan a las instituciones públicas en su esfuerzo por cumplir con las metas de reducción de gases de efecto invernadero.

Recordando lo que indican Sandfort y Moulton (2015) sobre los campos de acción estratégica, se deben considerar las características, cultura y particularidades de los organismos públicos encargados de implementar las políticas públicas, así como el nivel de coordinación necesario en los tres niveles de implementación. Las autoras destacan la importancia de la coordinación entre organizaciones, señalando que “uno de los procesos clave de los programas es reunir a diversas instituciones y actividades para lograr las metas deseadas. Este proceso de estructuración es fundamental para la implementación, ya que personas e instituciones con diferentes intereses propios son coordinados para lograr una acción colectiva” (Sandfort y Moulton, 2015: 243).

La complejización de los Informes Bienales de Actualización (IBA) se acompaña de una serie de responsabilidades asignadas a diversos ministerios y organismos públicos a nivel nacional, regional y local, siendo la coordinación de estas iniciativas una de las brechas a cubrir. Los informes tres y cuatro ponen un énfasis especial en el rol de la Ley Marco de Cambio Climático como el principal conductor de planes y programas, asignando responsabilidades y elementos clave para la coordinación de los organismos públicos en todos estos niveles. En el informe cinco, la Ley nuevamente es mencionada, pero sin la redacción de sus reglamentos, su implementación resulta imponible.

Por otro lado, la asignación de un rol específico como punto focal en gobernanza institucional impuso una nueva tarea al Ministerio de Relaciones Exte-

rios, además de la creación de oficinas y departamentos en otras reparticiones públicas para especializar el trabajo en el levantamiento, análisis y reporte de datos, cumpliendo así con los compromisos internacionales de Chile.

En síntesis, la coordinación de las instituciones públicas encargadas de implementar las políticas en materia de cambio climático sigue siendo deficiente, como se expone en los Informes Bienales de Actualización (IBA). Esta situación se identifica como una brecha que debe ser subsanada para lograr una implementación plena y efectiva de las iniciativas desarrolladas en Chile. Los informes cuatro y cinco destacan la necesidad de centralizar responsabilidades y coordinaciones, lo cual es el objetivo principal de la Ley Marco de Cambio Climático. Esta ley establece como meta alcanzar la carbono neutralidad para 2050, desarrollando un entramado de responsabilidades y coordinaciones para lograrlo.

## Conclusiones

Los Informes Bienales de Actualización (IBA) son el instrumento mediante el cual el Estado de Chile reporta a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el nivel de avance de las políticas públicas implementadas para combatir el cambio climático. En estos informes se establecen las brechas existentes y las medidas que el Estado ha implementado para abordarlas. Desde el tercer informe en adelante, se ha destacado consistentemente que la coordinación entre las diversas instituciones públicas involucradas es deficiente, identificándose como una brecha a subsanar. Esto es coherente con lo planteado por Sandfort y Moulton (2015), quienes señalan que la coordinación de acciones y personas no debe limitarse a la misma organización, sino que debe considerar el vínculo con otras instituciones del sistema para fortalecer su coherencia.

Las políticas públicas en materia de cambio climático reportadas por el Estado de Chile pueden considerarse pertinentes si se evalúan desde una perspectiva interna y por separado. Sin embargo, persiste una descoordinación entre ellas a nivel sistémico, como se evidencia en los mismos IBA. Aunque una política pública sea pertinente de manera interna pero descoordinada externamente, esto no necesariamente impide su implementación exitosa. Si se focaliza en el criterio de pertinencia, el uso adecuado del marco legal, el apego a políticas públicas anteriores y la existencia de una institucionalidad vigente que facilite este proceso, todas las iniciativas reportadas en los informes deberían cumplir dichos criterios.

En los Informes Bienales de Actualización (IBA) se especifica que la brecha por falta de coordinación entre las políticas de cambio climático se manifiesta tanto a nivel sectorial como en los gobiernos locales y regionales. Esto no implica

la inexistencia de iniciativas en estos niveles, sino que estas se realizan de manera aislada o siguiendo lineamientos generales, sin desarrollar una vinculación que permita complementar o suplementar otras políticas públicas en aplicación y asegurar su armonía. En los cinco informes bienales, pero con mayor énfasis en los últimos tres, se menciona que la coordinación entre las instituciones y sus programas es uno de los desafíos del país en materia de cambio climático, sugiriendo que esta falta de coordinación podría afectar la pertinencia y coherencia de estas políticas como conjunto.

Con la implementación plena de la Ley Marco de Cambio Climático se espera una mejora en esta coordinación, ya que esta ley busca garantizar una correcta implementación entre las políticas públicas actuales y futuras desde una perspectiva sistémica.

Nos encontramos, en una situación particular. Los IBA han ido desarrollándose y mejorando su nivel, al tiempo que el número de políticas públicas reportadas ha aumentado constantemente, así como su especificidad en diversos niveles y sectores. Este proceso de mejora permite evaluar las políticas públicas reportadas como adecuadas para cumplir la meta de reducción de gases de efecto invernadero. Así, se puede inferir que las poblaciones objetivo, los problemas abordados y el marco normativo que las regula son correctos y pertinentes. Sin embargo, los mismos informes reconocen una importante brecha de coordinación entre estas políticas, generando una reportabilidad numérica suficiente pero sin una coherencia adecuada.

Por lo tanto, podemos concluir que las políticas públicas en Chile enfocadas en el cambio climático son pertinentes, pero aún no coherentes entre sí, debido al insuficiente nivel de coordinación entre ellas.

## Oportunidades de Mejora

Matías Dalla y Diego Coronel (2020) describen las crecientes problemáticas de coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas municipales. Usando como caso de estudio la realidad municipal en la Provincia de Mendoza, Argentina, surge la duda sobre cómo preparar un proceso de implementación coordinada a multinivel, considerando los compromisos internacionales como guías para las decisiones nacionales, regionales, federales y locales, sin perder coherencia entre ellas. En este contexto, proponemos el uso del Campo de Acción Estratégica como un instrumento altamente efectivo para este proceso.

Desde la perspectiva del Campo de Acción Estratégica, es esencial identificar todos los factores necesarios para lograr una correcta coordinación dentro de una organización al implementar una política pública, así como la coordinación entre diversos agentes y actores públicos y privados. Sandfort y Moulton (2015) presentan las “Actividades de Coordinación” como un eje central en dicho proceso, considerando elementos como la Estructura Formal, que incluye Supervisión

y Responsabilidad Jerárquica. También se considera la Formalización, que comprende Recompensas y Sanciones de Cumplimiento Legal, así como Objetivos de Desempeño y Normas y Procedimientos. La Cultura Interna, que incluye Confianza y Reciprocidad, así como Metas y Congruencia, también es crucial.

Otros elementos a considerar son el número de niveles de supervisión, la dificultad de comunicación y retroalimentación, las reglas escritas o procedimientos establecidos, la estructura o medición funcional y la gestión en todas sus dimensiones. Estos factores suponen un gran desafío para los responsables de la formulación de políticas y otros funcionarios encargados de implementar nuevos programas. Las autoras ponen especial énfasis en la creación de instancias de coordinación dentro de cada nivel y entre los niveles, ya que alinear las actividades de coordinación es esencial para enfrentar el desafío de implementar políticas públicas. Los actores deben actuar eficazmente en procesos complejos dentro de entornos cambiantes.

Sin embargo, los cambios tecnológicos y adaptativos deben ser considerados dentro de un ecosistema determinado, siendo necesarios para la correcta implementación del programa en todos estos procesos de cambio. Es crucial considerar la coordinación e interacción de todos los niveles con el medio ambiente y entre ellos mismos.

Todo lo anterior representa una buena aproximación de los pasos a seguir para mejorar el proceso de coordinación en la gestión de las políticas públicas del cambio climático, especialmente en materia de implementación, una vez que la Ley Marco de Cambio Climático y sus reglamentos entren en vigencia. Se busca establecer una coordinación efectiva entre los distintos actores involucrados en esta temática a nivel nacional.

En resumen, es necesario intervenir en la mejora de la situación evaluativa para lograr una plena pertinencia entre las diversas políticas públicas establecidas para combatir el cambio climático. La coordinación entre diversos sectores, tanto públicos como privados, debe ser una condición esencial. Además, es fundamental establecer facultades y obligaciones claras que todos deben seguir. Este objetivo se busca alcanzar con la implementación en régimen de la Ley Marco de Cambio Climático.

No obstante, es importante recalcar que estas mejoras no se lograrán de la noche a la mañana; se requiere un trabajo previo, mencionado anteriormente, con la ejecución de la ley. Según Sandfort y Moulton (2015), este trabajo debe considerar los campos de la organización y los funcionarios de primera línea, siendo estos los principales baluartes en los procesos de implementación efectiva. Es crucial superar los procesos de resistencia interna entre las agencias, además de poner la tecnología al servicio de las reglas y procedimientos, e impulsar una correcta gestión cultural de la organización que facilite y profundice el proceso de coordinación. El instrumento de Campos de Acción Estratégico es ideal para estos fines.

## Referencias

- Dalla Torre, M., & Coronel, D. (2020).** Políticas Públicas y Cambio Climático: Aportes al Problema de la Coordinación Multinivel a partir de un Análisis de Políticas Municipales. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 18(34), 89–93. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.58710>
- Flores, T. (2022).** Qué es una Política Pública. En *Observatorio de Gobierno y Políticas Públicas*. <https://politicapublica.cl/definicionde-politica-publica/>
- Gobierno de Chile. (2022).** Un hito en la historia medioambiental de Chile: A partir de hoy contamos con nuestra primera Ley Marco de Cambio Climático. <https://www.gob.cl/noticias/un-hito-en-la-historia-medioambiental-de-chile-partirde-hoy-contamos-con-nuestra-primeraley-marco-de-cambio-climatico/>
- Guzmán, L. (2018).** Las fuentes secundarias. <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pdf/000169.pdf>
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014).** Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias. En R. Sampieri Hernández (Ed.), *Metodología de la Investigación* (Sexta edición (pp. 2–21). McGraw-Hill ,Interamericana editores.
- Huamán, D. (2011).** Fuentes de Información. Centro de gestión de conocimiento. Organización Panamericana de la Salud. [http://bvspser.paho.org/videosdigitales/matedu/cam2011/Fuentes\\_informacion.pdf?ua=1](http://bvspser.paho.org/videosdigitales/matedu/cam2011/Fuentes_informacion.pdf?ua=1)
- Hurtado, J. (2000).** Metodología de la Investigación Holística. Fundación Sypal. <https://ayudacontextos.files.wordpress.com/2018/04/jacqueline-hurtado-de-barrera-metodologia-de-investigacion-holistica.pdf>
- Isuani, F. J. (2012).** Instrumentos de Políticas Públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 12(19), 51–74.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., & Varone, F. (2008).** Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel España.
- Kulkarni, A. (2014).** A Review of Concept and Reporting of Non-financial Initiatives of Business Organisations. *Procedia Economics and Finance*, 11, 33–41. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00173-7](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00173-7).
- Maranto, M., & González, M. (2015).** Fuentes de Información. <https://repository.uach.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf>
- Marín, A., Hernández, E., & Flores, J. (2016).** Metodología para el análisis de datos cualitativos en investigaciones orientadas al aprovechamiento de fuentes renovables de energía. *Revista arbitrada interdisciplinaria Koinonía*, 1, 60–75.
- Martínez Fernández, A. (2011).** Los componentes de una evaluación: Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, cobertura y replicabilidad. En R. Gallón (Ed.), *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para zonas rurales Aplicación a la atención de salud en países en desarrollo* (1a Edición (pp. 371–374). Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
- Méndez Martínez, J. (2020).** Políticas Públicas: Enfoque Estratégico para América Latina. Editorial Fondo De Cultura Económica.
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2014).** Primer informe bienal de actualización de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. [https://mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2014/12/2014\\_RE\\_IBA\\_Chile\\_Espanol.pdf](https://mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2014/12/2014_RE_IBA_Chile_Espanol.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2016).** Segundo informe bienal de actualización de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. [https://snichile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/06/2016\\_2iba\\_chile.pdf](https://snichile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/06/2016_2iba_chile.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2017).** Plan de Acción Nacional de Cambio Climático. <https://estrategia-aves.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/MMA-2017-Plan-de-Accion-Nacional-de-Cambio-Climatico-2017-2022.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2018).** Tercer informe bienal de actuali-

- zación de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/12/3rd-BUR-Chile-SPanish.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2020).** Cuarto informe bienal de actualización de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/574160\\_Chile-BUR4-1-Chile\\_4th%20BUR\\_2020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/574160_Chile-BUR4-1-Chile_4th%20BUR_2020.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2021).** Manual de gestión para la integración del enfoque de género en la acción climática. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/12/Manual-de-Gestion-para-la-integracion-del-enfoque-de-genero-en-la-accion-climatica.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2022).** Quinto informe bienal de actualización de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. [https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2022/12/Informe\\_5IBA\\_2022.pdf](https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2022/12/Informe_5IBA_2022.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2024).** Acciones nacionales de mitigación apropiadas (NAMAs). <https://mma.gob.cl/cambio-climatico/acciones-nacionales-de-mitigacion-apropiadas-namas/>
- Moraga, P. (2015).** La Gobernanza del Cambio Climático. En Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia.
- OECD DAC Network Development Evaluation. (2020).** Mejores criterios para una mejor evaluación—Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- Olavarría, M. (2007).** Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas [Documento de trabajo n°11-diciembre.]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>
- Pallares, F. (1988).** Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción. Revista de Estudios Políticos, 62, 141–162.
- Peters, G. (2013).** American public policy: Promise and performance (12a edition). CQ. Press.
- Roth Deubel, A. R. (2007).** Análisis de las políticas públicas: De la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. Ciencia Política, 2(3), 43–68.
- Rude, C. (2004).** Toward an Expanded Concept of Rhetorical Delivery: The Uses of Reports in Public Policy Debates. Technical Communication Quarterly, 13, 271–288.
- Ruíz Domínguez, R., & Becerra Lois, F. (2015).** Una propuesta para la evaluación integral de los proyectos de desarrollo local. El caso de estudio TROPISUR. Revista Economía y Desarrollo, 154, 144–154.
- Sandfort, J., & Moulton, S. (2015).** Effective implementation in practice: Integrating public policy and management (1er edition). Jossey-Bass).
- Solano, R., & Serón, P. (2006).** Diseños de investigación clínica. Revista de Estudiantes de Medicina del Sur, 2(3), 17–23.
- United Nations Climate Change Secretariat. (2014).** Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties. [https://unfccc.int/files/national\\_reports/annex\\_i\\_natcom/application/pdf/non-annex\\_i\\_mrv\\_handbook.pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/application/pdf/non-annex_i_mrv_handbook.pdf)



# Hacia la gobernanza oceánica: los casos de la Alianza del Pacífico y Chile

**Nicolás Muñoz-Godoy**

Instituto Milenio en Socio-Ecología Costera - SECOS

Colectivo de Estudios Político-Ambientales - CEPA

[namunoz10@uc.cl](mailto:namunoz10@uc.cl)

<https://orcid.org/0009-0002-1386-5387>

**Valentina Cariaga**

Colectivo de Estudios Político-Ambientales - CEPA

[valentina.cariaga@ug.uchile.cl](mailto:valentina.cariaga@ug.uchile.cl)

<https://orcid.org/0000-0002-2187-1062>

## Resumen

Frente a la crisis climática y ambiental, los océanos están altamente afectados, llevando a organizaciones internacionales a establecer normas para su conservación y uso sostenible (ODS 14). Este estudio investiga si estas normas han influido en decisiones y políticas a nivel regional y nacional, específicamente en la Alianza del Pacífico y en Chile. Se realizó una revisión documental y un análisis de dos dimensiones: el enfoque en los océanos y el progreso hacia el ODS 14. Los hallazgos sugieren que Chile ha realizado más esfuerzos que la Alianza, posiblemente debido a diferencias en capacidades institucionales y a los intereses estatales subyacentes en el marco de la Alianza. Este trabajo resalta la importancia de evaluar cómo y con qué alcance las normas internacionales han sido adoptadas en las decisiones y políticas a nivel regional y nacional para la construcción de la gobernanza oceánica.

**Palabras claves:** gobernanza, política oceánica, normas internacionales, desarrollo sostenible, capacidad institucional

# Towards ocean governance: the cases of Pacific Alliance and Chile

## Abstract

Facing the climate and environmental crisis, oceans are profoundly affected, prompting international organizations to establish norms for their conservation and sustainable use (SDG 14). This study investigates whether these norms have influenced decision-making and policies at both regional and national levels, focusing particularly on the Pacific Alliance and Chile. Conducting a thorough documentary review and analysis, the study examines two dimensions: the emphasis on oceanic issues and the progress towards achieving SDG 14. Findings indicate that Chile has demonstrated greater commitment compared to the Alliance, possibly due to variances in institutional capacities and underlying state interests within the Alliance's framework. The study emphasizes the critical need to assess how extensively and effectively international norms have been integrated into regional and national decision-making processes to enhance ocean governance.

**Keywords:** governance, ocean policy, international rules, sustainable development, institutional capacity



Fecha recepción: 15-01-2024  
Fecha aceptación: 09-05-2024

La urgencia de abordar la crisis ambiental y climática ha destacado a los océanos como esenciales en la preservación del equilibrio ecológico global (Ward et al., 2022; Blythe et al., 2021). Se pueden identificar al menos tres dimensiones para comprender su importancia en la provisión de servicios ecosistémicos: i) su rol en la estabilización de la temperatura y el mantenimiento de los ciclos globales del oxígeno y el carbono; ii) su rol en la cadena y seguridad alimentaria; y iii) la dependencia económica de distintos países respecto a actividades como la pesca, la acuicultura, la energía, el transporte, entre otras (Ward et al., 2022; Salas et al., 2023).

Este reconocimiento ha motivado la formulación de normas de gobernanza oceánica a nivel internacional para asegurar su conservación y uso sostenible (Mahon y Finning, 2020; Blythe et al., 2021; Polejack, 2021), como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Estas normas buscan soluciones a problemas complejos que requieren ser entendidos y atendidos de manera integral (Salas et al., 2023). Comprender la tensión entre conservación y desarrollo económico es esencial en estos escenarios de crisis. La actividad humana, principalmente económica, ha generado externalidades negativas significativas en el ámbito oceánico, como la pesca ilegal y la minería submarina, y solo el 2% de los países ha realizado acciones para cumplir con el ODS 14 (Salas et al., 2023).

En este contexto, los formuladores de políticas deben emprender acciones y esfuerzos construidos conjuntamente entre actores estatales y no estatales, ya que las externalidades mencionadas son de carácter transfronterizo y transnacional (Vega y Lafosse, 2020). Esto requiere mecanismos de coordinación y cooperación a diferentes escalas (internacional, regional y nacional) para abordarlas (Haas, 2016; Mahon y Finning, 2019a; 2019b). Así, las organizaciones regionales (OORR) pueden desempeñar un papel fundamental en la gobernanza oceánica, articulando y/o difundiendo la adopción de normas internacionales en la materia (Almagro, 2018; Dornan et al., 2018), formulando acciones y objetivos conjuntos entre sus Estados miembros (Keohane y Victor, 2011; Haas, 2016) y promoviendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (ONU, 2015).

Este artículo pretende ofrecer un análisis exploratorio sobre cómo las normas internacionales de la gobernanza oceánica, especialmente las metas del ODS 14, han influido -o no- en la elaboración de políticas tanto a nivel regional, en el marco de la Alianza del Pacífico (AP), una organización de integración económica intergubernamental, como en las políticas nacionales de sus Estados miembros, dado que comparten geográficamente el Océano Pacífico.

Las posibles hipótesis para esta indagatoria son, por un lado, la difusión de las normas entre escalas de acción política, como la AP y Chile, y por otro, las capacidades institucionales que pueden condicionar la adopción de los ODS en políticas y espacios de coordinación.

En primer lugar, se examina la relación entre las normas de gobernanza oceánica internacional y la formulación de políticas regionales en el marco de la Alianza del Pacífico (AP) (Vega y Lafosse, 2020; Mahon y Finning, 2019a; 2019b; Hulicka et al., 2023). Se investiga cómo las normas internacionales que promueven el desarrollo sostenible y la conservación han influido en las dinámicas y decisiones de los actores de la alianza para mejorar la coordinación y el crecimiento económico de los países miembros. La intersección entre los objetivos de desarrollo económico y la protección del medio ambiente resulta crucial para comprender la dinámica de la gobernanza oceánica en este contexto específico (Dornan et al., 2018).

En segundo lugar, se analiza la adopción de principios específicos de la gobernanza oceánica global por parte de la AP y sus países miembros, enfocándose en el caso chileno (Dornan et al., 2018; Vega y Lafosse, 2020). Para este análisis, se revisaron documentos relacionados con los océanos, publicados por el bloque regional, y se evaluaron las políticas, leyes y programas de Chile. Se construyó una matriz analítica para contrastar el contenido de la AP y la institucionalidad chilena, considerando dos áreas: el policy domain, que enmarca el argumento del trabajo de océanos o pesca, y la cercanía a las metas del ODS 14. Este análisis identificó tres ámbitos: Medio Ambiente, Océanos y Economía.

Los resultados indican que las normas internacionales de la gobernanza oceánica no permean de manera uniforme ni con la misma intensidad entre escalas, ya que los Estados las adoptan de manera individual, mientras que espacios regionales como la AP tienden a abordarlas de manera más limitada o general respecto al desarrollo sostenible. Esto puede estar condicionado, por un lado, por las capacidades institucionales de los Estados para decidir cuándo y qué normas adoptar en sus políticas internas y, por otro, por sus propios intereses en determinar cuáles deben ser objeto de cooperación regional (Keohane y Victor, 2011; Murillo et al., 2021). Asimismo, las características de las OORR, definidas por los propios Estados miembros, influyen en la formulación de acuerdos de gobernanza que aborden la problemática (Haas, 2016; Mahon y Finning, 2019a; 2019b), permitiendo la participación de otros actores interesados (Keck y Sikkink, 1998; Murillo et al., 2021) y actuando como mecanismos de difusión de estas normas y políticas (Osorio Gonnet, 2015; Dornan et al., 2018).

## Marco Teórico

### Normas y Políticas De La Gobernanza Oceánica

La gobernanza se plantea como una forma en que la sociedad articula sus esfuerzos para resolver disyuntivas y elaborar nuevas oportunidades (Castro et al., 2015). Se entiende como el proceso de toma de decisiones y ejercicio de au-

toridad, lo que implica la intervención gubernamental en distintos niveles (Zurbruggen, 2011). Además, otros actores como el empresariado y la sociedad civil desempeñan roles significativos y muestran interés en estas intervenciones, ya sea en el establecimiento de marcos regulatorios, límites y restricciones al uso de los recursos naturales y el impacto en el ecosistema (Delgado et al., 2007).

Los problemas ambientales han ganado un lugar en la agenda política de los Estados debido a los efectos de las actividades humanas que requieren utilizar y conservar recursos naturales, así como a la capacidad de los ecosistemas para adaptarse a nuevas condiciones ambientales (Hoban et al., 2013). Estos problemas se convierten en lo que la literatura denomina un ámbito de políticas (*policy domain*), entendido como...

“(...) un subsistema [del sistema político] identificado al especificar un criterio sustantivamente definido de relevancia mutua u orientación común entre un conjunto de actores consecuentes preocupados por formular, abogar y seleccionar cursos de acción destinados a resolver los problemas sustantivos delimitados en cuestión”. (Knoke y Laumann, 1982, y Burstein, 1991 en Reyes-Mendy et al., 2014, p. 170)

Respecto al medio ambiente marino, estos problemas tienen un especial interés debido a su carácter transfronterizo, lo que requiere una gobernanza que facilite la cooperación entre los actores y estructuras para abordarlos (Mahon y Finning, 2020).

La gobernanza oceánica ha desarrollado significativamente a nivel internacional. En 1994, entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), que estableció un régimen internacional para regular el uso y administración de nuevas zonas marinas, como las zonas económicas exclusivas (ZEE), las plataformas continentales y los recursos marinos (Kim, 2012). Luego, bajo el paraguas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se fijaron objetivos para alcanzar el equilibrio entre desarrollo económico, bienestar social y protección ambiental, en particular, el objetivo 14 enfocado en la conservación y uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos. Finalmente, en 2023, se acordó un instrumento jurídicamente vinculante en el marco de la CONVEMAR, relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés), que establece un nuevo régimen de administración para zonas marinas previamente no reguladas bajo ningún marco normativo (Salas et al., 2023).

De ese modo, estos instrumentos internacionales configuran la gobernanza oceánica global o el sistema de gobernanza oceánica (Kim, 2012) al definir “las estructuras, los procesos y las normas que condicionan cómo los actores toman

decisiones, comparten el poder, asignan responsabilidad y aseguran la rendición de cuentas en el uso y manejo de biodiversidad y recursos marinos” (Blythe et al., 2021: 3). La literatura plantea que la gobernanza debe enfocarse en buscar nuevas herramientas que permitan coordinar las actividades entre los gobiernos nacionales y los regímenes internacionales.

Al reconocer y entender los vínculos ascendentes y descendentes entre estos niveles, se configura una gobernanza eficaz (Mahon y Finning, 2020; Gruby y Basurto, 2013), lo que está estrechamente relacionado con las capacidades institucionales para una implementación efectiva y eficiente de las políticas (Kim, 2012). Cho (2006), citado en Kim (2012), puntualiza que la gobernanza oceánica incluye cuatro elementos esenciales: una política oceánica, arreglos institucionales multinivel para implementarla y la coordinación y cooperación entre sectores y grupos de interés en torno a la política oceánica (Kim, 2012; Gruby y Basurto, 2013).

## **Mecanismos De Difusión Para La Adopción De Los ODS**

Para explicar la adopción de la gobernanza oceánica, podemos considerar lo planteado por Osorio Gonnet (2015), quien destaca que la difusión de programas y políticas enfrenta dificultades, problemas de coordinación e influencias de otros Estados y actores externos.

Jordana et al. (2009) explican que el estudio de los procesos de difusión trata sobre la adopción de políticas públicas que se comunica y ocurre de manera descoordinada, donde el impacto de las primeras adopciones puede afectar la probabilidad de que otras instituciones las adopten posteriormente. Por otro lado, los procesos de formulación de políticas públicas no están exentos de influencias sobre las decisiones gubernamentales (Elkins y Simmons, 2005).

En cuanto al enfoque de difusión de mecanismos, estos se pueden dividir en tres grandes grupos: coerción, aprendizaje y emulación. Sin embargo, para fines de estudio, nos enfocaremos en la coerción, que recoge en mayor medida las influencias de normas internacionales aplicables en distintos Estados, abarcando la imposición de políticas por parte de organismos internacionales a los gobiernos nacionales. La promoción de políticas por actores dominantes puede operar de manera vertical (Osorio Gonnet, 2015). La coerción presenta un menor grado de independencia en comparación con otros enfoques, debido a que las políticas se adoptan por presión o incentivos. Por lo tanto, la motivación proviene de actores externos como otros Estados u organismos internacionales.

En particular, esta línea es más aplicable al caso de la Alianza del Pacífico, considerando el contexto internacional y regional en el que se encuentra esta or-

ganización. Las motivaciones de este mecanismo se basan en que las políticas son adoptadas por presiones o incentivos de actores más poderosos, lo que se califica como una motivación externa. La autora también profundiza en las actividades que pueden provenir de los organismos internacionales (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Organismos internacionales**

	Tipos de actividades	Descripción
<b>Organismos internacionales</b>	Préstamos monetarios	Exclusivo de la banca multilateral.
	Ayudas técnicas formales e informales	Solicitadas por los gobiernos para apoyar el desarrollo de políticas.
	Actividades mediadoras	Implican la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y políticas nacionales (Bradford 2009). Las organizaciones funcionan “como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas, donde las ideas se generan y comparten”, y las vías de acción se discuten (Jacobsson 2006, p. 208). Las actividades de mediación implican la contratación de expertos para guiar el diálogo y entregar recomendaciones a los burócratas y los políticos (Bradford 2009).
	Actividades de exhortación	Buscan un cambio en las políticas. Se empaqueta las ideas y las lecciones generadas de las actividades de mediación de las etapas de meditación en planes concretos de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento y fomentar políticas específicas (Bradford 2009).

*Fuente: Actores del contexto nacional e internacional. Adaptado de Osorio Gonnet (2015).*

En este sentido, la difusión de normas puede ser una alternativa para comprender mejor el comportamiento de organizaciones regionales, como la Alianza del Pacífico, y los posibles incentivos que puedan tener sus integrantes para la consecución de ciertas metas, como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La difusión de normas a nivel internacional también ha sido estudiada en torno a las redes de promoción transnacionales. En este contexto, se destaca que actores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales, como la Alianza del Pacífico, y partes del poder ejecutivo y/o parlamentario de los gobiernos, como el caso chileno, pueden jugar un rol importante (Keck y Sikkink, 1998).

### **Condiciones Para Implementar La Gobernanza Oceánica**

Las acciones y políticas ejecutadas por los Estados suelen estar asociadas con decisiones políticas; sin embargo, para implementarlas se requieren capacidades instaladas dentro de las instituciones. Desde finales del siglo pasado, se ha estudiado este ámbito en la gestión pública, evidenciando que es un concepto dinámico sujeto a diversas interpretaciones (Soto y Baquero, 2023). Algunos autores plantean que tener capacidad no significa necesariamente ejecutar o aplicar las normas y políticas (González, 2021).

En esta línea, los aportes de Murillo et al. (2021) indican que las instituciones pueden configurarse de diferentes maneras según la capacidad e intensidad con la que persiguen sus objetivos, señalando la existencia de instituciones simbólicas, débiles y fuertes. Las instituciones simbólicas son aquellas que tienen una ambición nula y no imponen un cambio significativo. Esto se relaciona con la valoración que ciertos gobiernos pueden tener por el reconocimiento de sus logros mediante la instalación de instituciones simbólicas, no con el afán de perseguir objetivos o impactos concretos, sino con el fin de obtener reconocimiento internacional.

Para algunos autores, la capacidad institucional se considera esencial para cumplir con los propósitos del Estado, como lograr un buen desempeño en políticas públicas y sociales (Soto y Baquero, 2023). En esta línea, el entendimiento de la capacidad institucional varía dependiendo del enfoque. En algunos casos, esto incluye a la gobernanza, dado que el concepto evoluciona y sugiere que la buena gestión también requiere la participación de los distintos actores implicados (Rosas Huerta, 2019).

Este último enfoque ha sido estudiado en relación con el cambio climático y la gobernanza, comprendiendo que los actores involucrados en estas temáticas “tienen intereses, necesidades y visiones diversas y, a veces, contradictorias; compiten, colaboran y establecen alianzas en torno al problema climático y a las medidas de políticas más adecuadas para gestionarlo” (Soto y Baquero, 2023: 359). Este aspecto también se extrapola a lo que ocurre con la gobernanza oceánica y sus políticas públicas, ya que los problemas en estos escenarios requieren la participación de actores de distintos niveles, incluidos los países y los actores regionales como la AP.

También pueden existir barreras dentro de la capacidad institucional, como las estructuras de un gobierno, la capacidad financiera, la cooperación o coordinación y la participación (Rosas y Gil, 2013).

De esta manera, la capacidad institucional es un pilar fundamental para lograr la gobernanza oceánica. La capacidad de los Estados para ejecutar acciones puede acelerar los avances o limitar las acciones cuando se habla de manera coordinada, como en el caso de los países de la AP. Por ello, que resulta necesario profundizar no solo en el trabajo de la Alianza, sino también en los países y las capacidades que poseen para articular sus esfuerzos.

## Metodología

### La Alianza del Pacífico y Chile: Un Océano En Común

Los océanos y ecosistemas marinos se ven afectados por fenómenos derivados del cambio climático que han llamado la atención de científicos y gobiernos, ya que sus consecuencias (acidificación, aumento de la temperatura y niveles del

mar) impactan tanto al ser humano como a la biodiversidad (Salas et al., 2023; Lubchenco y Haugan, 2023).

Entender los impactos del cambio climático y otras preocupaciones ambientales en el océano, y el rol que desempeña para el planeta y el ser humano, resalta la necesidad de conocer las medidas tomadas bajo la gobernanza oceánica para conservar y usar de manera sostenible sus recursos.

Los grandes ecosistemas marinos son de naturaleza transfronteriza, lo que implica que la delimitación política no es suficiente para que los países trabajen de manera individual, si se desean lograr acciones de impacto en el contexto de la crisis climática (Vega y Lafosse, 2020). Además, la relación entre medio ambiente y economía genera una tensión sobre cómo tratar los recursos, especialmente desde el enfoque neoliberal (Madariaga, 2018). Por tanto, es fundamental que los arreglos de cooperación e integración económica que emprenden los Estados no ignoren el papel que desempeña la conservación del medio ambiente en la actividad económica y las externalidades negativas que esta última genera.

Para ello, se ha planteado como estudio de caso la Alianza del Pacífico (AP), una organización regional de integración económica y de carácter intergubernamental, compuesta por cuatro países latinoamericanos: Colombia, Chile, México y Perú. Estos países comprenden la zona oriental y sudoriental del Océano Pacífico y se han posicionado como algunos de los mayores productores de pesca del mundo (FAO, 2023). Además, todos los países participantes tienen una proyección pesquera significativa, lo que implica que una parte importante de su economía se sustenta en esta actividad.

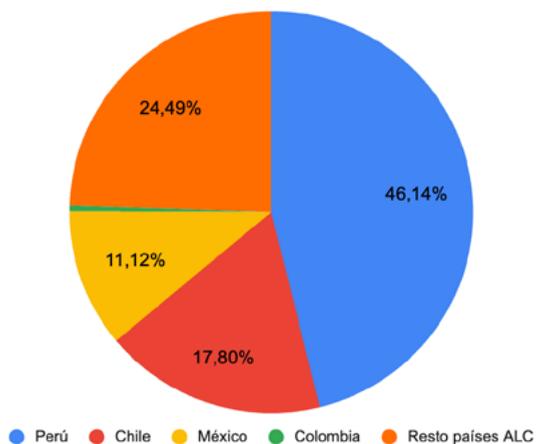
En términos económicos, al comparar con la producción regional, se observa que de los 46 países pertenecientes a América Latina y el Caribe, todos los países de la Alianza están en el top 10 en capturas marinas para el año 2020. Además, Perú, Chile y México se han posicionado en el top 3 de la región (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Capturas Marinas por País perteneciente a la Alianza del Pacífico en los periodos del 2015, 2019 y 2020**

Ranking	País	2015	2019	2020
1	Perú	4806361	4832529	5658917
2	Chile	2131558	2380300	2182768
3	México	1328147	1425413	1363341
9	Colombia	83764	79099	56557
Total ALC		11285344	11805057	12264821

*Fuente:* Elaboración propia en base a Panorama de la Pesca Marina en América Latina y El Caribe (FAO, 2023)

**Figura 1. Contribución de países integrantes de la Alianza del Pacífico al total de las capturas marinas de ALC para el 2020**



*Fuente:* Elaboración propia en base a Panorama de la Pesca Marina en América Latina y El Caribe (FAO, 2023).

Al analizar la contribución total de los países de la Alianza del Pacífico (AP) al aporte regional, estos generan aproximadamente el 75.50%, lo que demuestra su destacado desempeño en la actividad económica (ver Figura 1). En particular, Perú abarca casi una cuarta parte del total regional, seguido por Chile con un 17.8% y México con un 11.1%. Colombia es el último posicionado dentro de la organización regional.

El rol de la explotación pesquera es un elemento clave para la mayoría de los países de la AP. Además, la región del Pacífico presenta una compleja interacción de ecosistemas marinos y costeros, siendo uno de los más productivos del mundo en términos de biodiversidad. Por lo anterior, la aceleración del cambio climático, la sobreexplotación de pesquerías y la contaminación marina son problemáticas críticas que afectan directamente a estos ecosistemas (Salas et al., 2023; Nielsen et al., 2021; Ward et al., 2022).

La AP, al ser una entidad que abarca países con extensas costas en el Océano Pacífico, se posiciona como un actor clave en la gobernanza oceánica de la región. En este sentido, es imperante establecer un enfoque integral y coordinado en la gestión de los recursos marinos, la conservación de la biodiversidad y la mitigación de los impactos ambientales relacionados con el medio marino (Blythe et al., 2021; Gelcich et al., 2019), considerando el carácter transfronterizo de los problemas ambientales (Vega y Lafosse, 2020).

Así, la AP presenta características únicas en comparación con otros acuerdos regionales en América Latina, ya que busca una inserción más ventajosa de sus Estados miembros en el sistema económico internacional y muestra un declarado interés en la región Asia-Pacífico. Este enfoque estratégico hacia el Pacífico enfatiza la importancia del océano como un recurso económico y geopolítico crucial para los países miembros (Salas et al., 2023; Vega y Lafosse, 2020).

Para dotar de mayor profundidad, se ha optado por analizar dos escalas de las acciones que se han llevado a cabo para la adopción de las normas internacionales de la gobernanza oceánica, en el marco del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14. A nivel regional, se analizará el trabajo realizado por la Alianza, y se examinará en profundidad el caso de Chile.

La diversidad económica de los países de esta organización regional, con fuertes dependencias en la explotación de recursos naturales, destaca la necesidad de abordar cuestiones relacionadas con el extractivismo de manera sostenible (Vega y Lafosse, 2020). El estudio de la gobernanza oceánica en la AP permitirá analizar cómo la organización se configura como un espacio regional de integración económica, al mismo tiempo que actúa como un mecanismo de coordinación y cooperación para la adopción de las normas internacionales de la gobernanza oceánica, en particular el ODS 14. Además, se analizará cómo estas normas influyen en las decisiones de la AP y de sus Estados miembros para la gestión de sus actividades económicas en el océano, especialmente en sectores como la pesca y la extracción de recursos marinos, considerando la sostenibilidad ambiental y la protección de la biodiversidad (Gelcich et al., 2019).

En el caso chileno, se ha convertido en un ejemplo destacado en la literatura académica respecto a la tensión entre el desarrollo económico y el cuidado medioambiental en el marco del modelo neoliberal, el cual apunta a mayores libertades para el mercado para facilitar la actividad económica (Madariaga, 2018). Sin embargo, en América Latina se han observado casos que demuestran la posibilidad de realizar cambios graduales en la política ambiental bajo este modelo. Esto ofrece un marco interesante de comparación, ya que el valor asignado a las relaciones comerciales de la AP puede contrastarse con el caso chileno, reconocido por su modelo neoliberal.

La falta de estudios específicos sobre la gobernanza oceánica en el contexto de la AP subraya la relevancia de esta investigación. Comprender cómo esta organización regional intergubernamental aborda los retos ambientales relacionados con el océano contribuirá al desarrollo de políticas y estrategias más efectivas para la gestión sostenible de los recursos marinos en la región (Mahon y Finning, 2019), así como al cumplimiento del ODS 14. La AP representa un marco de integración y cooperación regional que puede desempeñar un papel significativo en

la implementación efectiva de las metas asociadas a este ODS. La riqueza de estos países en términos de costa y extensión marina les otorga una responsabilidad particular en la preservación de los océanos, en especial para Chile (Pavez, 2020).

La comparación entre una organización regional de integración económica y uno de sus Estados miembros, en los que el océano es un elemento común, permite conocer las diferencias en las escalas de acción y formulación de políticas entre actores de un sistema multinivel (Keohane y Victor, 2011; Haas, 2016). Asimismo, permite comprender las interacciones entre niveles de gobierno (organización regional y Estados miembros) para coordinar y negociar acciones conjuntas en un espacio de cooperación (Mahon y Finning, 2019a; 2019b).

## Métodos y Análisis

El acercamiento metodológico de esta investigación es cualitativo con un enfoque descriptivo-exploratorio. Este tipo de estudios se caracteriza por abordar temas poco estudiados o novedosos (Hernández Sampieri et al., 2014). En este caso, la investigación en torno a organizaciones internacionales como la Alianza del Pacífico (AP) y la gobernanza oceánica no ha sido abordada en profundidad, lo que abre una brecha en la literatura a la que este artículo pretende contribuir.

Para el método cualitativo, los estudios de casos son de gran utilidad para la caracterización de elementos de interés (Hernández Sampieri et al., 2014), ya que permiten explicar un fenómeno utilizando todas las fuentes de información necesarias. Sin embargo, también presentan limitaciones en cuanto a su alcance, ya que sus resultados no son generalizables debido a que no son estadísticamente representativos (Enrique y Barrio, 2018). No obstante, al ser una investigación de carácter exploratorio, los estudios de casos se perfilan como metodologías ideales para profundizar en las variables a explorar y proyectar una agenda de investigación para otros casos (Gerring, 2015). Además, la selección de un caso extremo en un estudio exploratorio sirve para investigar las posibles dinámicas que configuran la adopción de normas entre escalas de gobierno (regional y nacional) (Seawright y Gerring, 2008).

Respecto a las fuentes de información utilizadas en la presente investigación, se optó por revisar los documentos oficiales emitidos por la AP, presentes en la Tabla 3.

Tabla 3. Documento e instrumentos revisados por caso

Actor	Documento	N
Alianza del Pacífico	Declaración de presidentes: Este documento es resultado de la reunión anual de los presidentes de Perú, Chile, México y Colombia. El documento establece lineamientos de principios, así como anexos con mandatos específicos que deberá ejecutar el Consejo de Ministros.	25
	Decisiones del Consejo de Ministros: Son resultado de las decisiones del Consejo de Ministros, el cual está mandatado a desarrollar los objetivos y acciones señaladas en el acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y lo establecido en las declaraciones de presidentes. Esto implica que deben velar por su cumplimiento y correcta aplicación.	12
	Memorandos de entendimiento (MDE): Este tipo de documentos se elabora entre los cuatro países, señalando la voluntad para actuar con un objetivo común, sin comprometer jurídicamente a ninguna de las partes.	5
Chile	Política Oceánica Nacional (PON)	1
	Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura (PACC-PA)	1
	Programa Oceánico Nacional (PON)	1
	Ley General de Pesca y Acuicultura (N°18.892)	1
	Ley Marco de Cambio Climático (N°21.455)	1
	Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (N°21.600)	1

Fuente: Elaboración propia.

La información fue procesada mediante una matriz de dos dimensiones: la primera abordando el *policy domain* del contenido predominante en los instrumentos de la Alianza del Pacífico; y la segunda, contrastando los documentos de la AP y Chile con las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14: Vida Submarina. Cabe precisar que el énfasis en trabajar únicamente el *policy domain* con el caso de la Alianza se debe a que sus documentos e instrumentos no se restringen a una área temática, por lo que se requiere comprender la temática en discusión. Esto contrasta con el caso chileno, cuyos documentos están directamente relacionados. De esta manera, se realizó un análisis de texto de las fuentes oficiales para identificar la presencia de acciones alineadas al ODS 14.

Si bien la comparación de documentos surgidos de instituciones de diferentes escalas puede resultar controversial, ya que su fuerza de aplicación (*enforcement*) es distinta, la conjunción de ambos elementos constituye un enfoque complementario para comprender las dinámicas de los actores entre escalas (Keohane y Victor, 2011). Además, en el ámbito ambiental, las normas internacionales generalmente no son vinculantes y la gobernanza tiende a configurarse a través de declaraciones voluntarias (*soft law*) (Weiss, 2011; Boyle, 2019), lo que permite identificar cómo estas influencias afectan los intereses y marcos normativos de los Estados (Jordana et al., 2009).

Esto hace interesante recoger lo establecido en el ODS 14 y sus metas (ver Anexo 4), ya que permite evaluar de manera integral la coherencia entre las acciones de la AP y el trabajo realizado en Chile para la consecución de dichos objetivos.

## Resultados

### Temporalidad

Uno de los elementos a destacar fue la temporalidad de adopción de los contenidos relacionados al ámbito oceánico. Para ello, se elaboró la siguiente tabla (ver Anexo 1), que permite identificar el trabajo realizado por cada uno de los objetos de estudio, siguiendo una línea cronológica de su trabajo.

El trabajo realizado por la AP ha abarcado temáticas más generales, a diferencia de los instrumentos generados por Chile. Sin embargo, por aspectos metodológicos, era necesario revisar el contenido de todos los documentos claves del régimen regional de la Alianza, ya que existen lineamientos o acciones que pueden estar establecidos en sus instrumentos.

### El Océano Como Ámbito de Políticas Públicas

En primer lugar, al analizar los contenidos de los documentos que materializan los instrumentos de la Alianza del Pacífico, se evidencian ciertas tendencias y conceptos con los cuales se ha trabajado. En esta línea, se observa una evolución del discurso y de los conceptos manejados, detectando que algunos permanecen en el tiempo mientras otros varían en su presencia. La importancia de este punto radica en identificar cómo han cambiado los marcos de trabajo relacionados con los océanos.

El foco estuvo en analizar cómo se abordaba el contenido relacionado con las palabras clave “océanos”, “marino” y “pesca”. Luego, se estableció un segundo nivel respecto al contexto en que se desarrollaban estas palabras, es decir, en qué instrumento de política adoptado por la AP se menciona dicho contenido.

Tabla 4. Menciones en instrumentos de política de la AP, según ámbito de política (policy domain).

Tópico	Ámbito de política (nivel 1)	Subámbito de política (nivel 2)	Total menciones Subámbito de política (nivel 2)
	Medio Ambiente	Cambio Climático	11
	Océanos	Pesca (Explotación)	7
		Conservación (áreas marinas protegidas)	3
		Transporte marítimo	4
Océanos y pesca		Servicios Marítimos	1
	Economía	Desarrollo	10
		Competitividad	4
		Crecimiento Verde	11
		Economía Circular	6

Fuente: Elaboración propia.

En general, la temática económica predominó (ver Tabla 4). Esto puede deberse a la naturaleza de la Alianza, cuyo objetivo es impulsar la integración y cooperación económica de los Estados miembros. Le sigue el tópico de océanos, que es más variado y se asocia principalmente con la actividad pesquera, la facilitación del comercio y el desarrollo de investigaciones en esta área. Sin embargo, la conservación se abordó pocas veces y solo en años recientes, desde 2019 en adelante.

En cuanto al área de cambio climático, se mencionó de manera constante, probablemente porque la Alianza busca alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto se fundamenta en la declaración que elaboraron para la Conferencia de las Partes (COP) 20 en 2014.

## **Relación/Alineación Con Las Normas Internacionales (ODS 14)**

### **El Panorama De La Alianza del Pacífico**

Los resultados muestran que la Alianza del Pacífico ha variado su enfoque en las temáticas ambientales y oceánicas desde su creación. En primer lugar, el ámbito de política que prevalece en la adopción de instrumentos regionales es el económico, guiado por la naturaleza de la organización, que busca fomentar la integración y cooperación económica entre los Estados miembros a través de la reducción de barreras comerciales, como tarifas arancelarias, y la libre circulación de bienes (Alianza del Pacífico, 2011; Vega y Lafosse, 2020).

Esto se refuerza en la segunda declaración de presidentes durante la Cumbre de Mérida en 2011, donde se menciona el inicio de negociaciones entre los Estados miembros sobre “tratamiento arancelario respecto a todo el universo de bienes y, paralelamente, del mecanismo de acumulación de origen” (Alianza del Pacífico, 2011b: 3). Las menciones sobre medio ambiente y océanos quedaron relegadas, en general, al ámbito del cambio climático y de servicios y transporte marítimo, respectivamente, en todos los instrumentos de política revisados (Alianza del Pacífico, 2011a; 2011b).

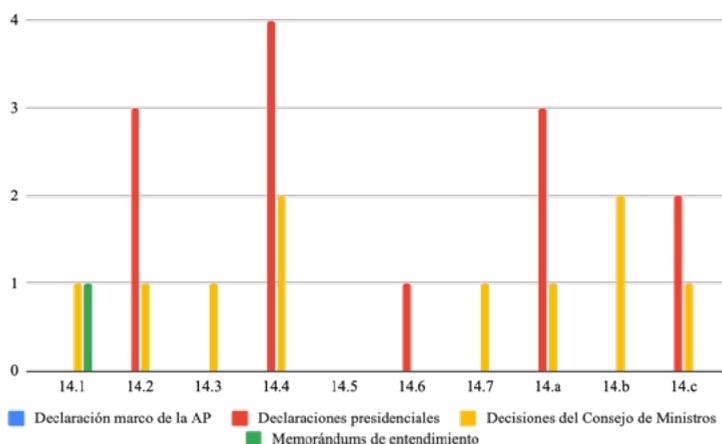
Respecto de las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14, cabe destacar que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus ODS no habían sido adoptados hasta 2015, durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, desarrollada en Nueva York. En ese sentido, la AP no experimentó un abordaje significativo de estas normas hasta la Declaración de Puerto Varas en 2016, donde se decidió “establecer una estrategia conjunta sobre la comercialización de productos pesqueros” (Alianza del Pacífico, 2016), tomando como base el proyecto “Oportunidades de cooperación entre los países miembros de la Alianza del Pacífico para la comercialización internacional de

productos pesqueros” presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Alianza del Pacífico, 2016; 2022e).

Lo anterior evidencia la influencia de la adopción de los ODS en 2015 como marco global para alcanzar el desarrollo sostenible y la cooperación entre organismos regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para la transferencia de normas en el ámbito de la explotación de recursos marinos, particularmente en relación con la meta 14.6, que se refiere a la implementación de medidas para la gestión sostenible de la pesca.

El abordaje de las normas internacionales se refuerza con la decisión de crear una “Red de Centros de Investigación Pesquera y Acuícola de la Alianza del Pacífico” establecida en la Declaración de Cali (2017). Esta iniciativa busca crear conjuntamente capacidades para producir y sistematizar el conocimiento sobre los recursos hidrobiológicos en el marco de la gobernanza regional, alineándose con las normas establecidas en la meta 14.a.

**Figura 2. Cantidad y tipo de instrumentos de la AP (2011-2022) que según las metas del ODS 14 que abordan**



*Fuente: Elaboración propia.*

En esa línea, a partir de la Declaración de Lima en 2019, la AP comenzó a considerar de forma más integral el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14. Destacó el abordaje de las metas 14.2, sobre la protección de ecosistemas marinos, especialmente en relación con la contaminación por plásticos; 14.4 y 14.6, sobre la gestión sostenible de la pesca y la prohibición de subvenciones que incentiven la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR); 14.a, respecto al fomento y desarrollo de capacidades de investigación científica para la toma

de decisiones; y 14.c, en referencia a mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional (CONVEMAR) (Alianza del Pacífico, 2019).

Por otro lado, los resultados de la Figura 2 muestran que las declaraciones presidenciales son el instrumento que mayormente aborda las metas del ODS 14 en el marco de la AP, concentrando 13 de 24 menciones. Estos instrumentos representan el consenso político entre los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza y fijan las acciones y objetivos estratégicos que debe emprender la organización, además de entregar mandatos específicos al Consejo de Ministros (10 de 24) para su implementación (Alianza del Pacífico, 2019b; 2019d; 2022d; 2022e).

Lo anterior, finalmente, vislumbra que las normas internacionales de la gobernanza oceánica han permeado de forma incipiente el marco regional de la Alianza del Pacífico y, en su mayoría, lo han hecho a través del consenso entre sus máximos representantes, por medio de mecanismos intergubernamentales, propios de una organización de este tipo.

### **El Panorama De Chile**

Respecto al caso de Chile, se constata que el país ha adoptado varios instrumentos de política en línea con las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14, pero de forma no lineal en términos temporales. En 2013, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 20.657, que reformó la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA, N° 18.892). Esta reforma estableció como nuevo objetivo “la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos” (Chile. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2013: 2).

En 2016, se elaboró el Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático para la Pesca y Acuicultura, en línea con la aprobación de otros instrumentos internacionales en la materia, como los ODS y el Acuerdo de París en 2015.

En 2022, la legislatura nacional aprobó la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC, N° 21.455), formalizando el deber del Estado de elaborar y actualizar los planes sectoriales de adaptación al cambio climático en diferentes materias asociadas a la gobernanza oceánica del ODS 14 (artículo 9°, número 1). Entre estas materias se incluyen: biodiversidad, abarcando ecosistemas terrestres y marinos (letra a); pesca y acuicultura (letra h); y zona costera (letra k).

Por otro lado, en 2015, el Estado chileno impulsó la creación de una Política Oceánica Nacional (PON), definida como una política de Estado (Oszlak y O'Donnell, 1995), orientada a establecer los lineamientos estratégicos. Esta política, aprobada en 2021, estableció objetivos y metas a partir de cinco áreas sectoriales de acción: i) Conservación del océano y sus recursos; ii) Desarrollo

económico; iii) Seguridad y océano; iv) Océano y territorio; y v) Desarrollo científico. Se vislumbra un alineamiento con los ODS, en particular con casi todas las metas del ODS 14, excepto la meta 14.7, que busca aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos.

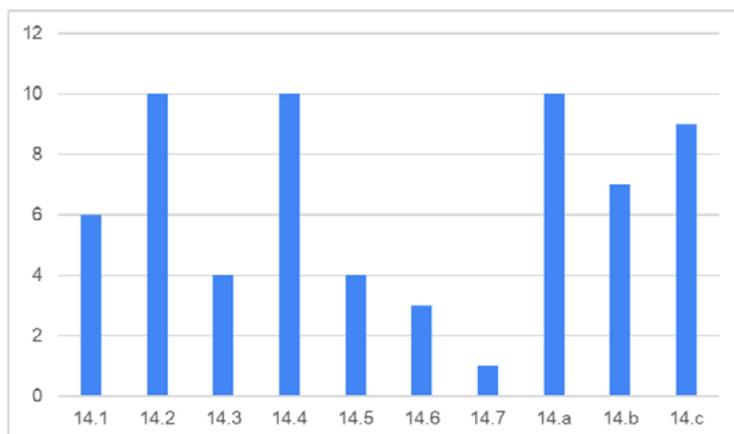
Además, en 2023 se adoptó el Programa Oceánico Nacional, estructurado a partir de la selección de medidas de la PON “con base en una priorización de iniciativas y de objetivos específicos sectoriales, considerando factores como urgencia de implementación de las medidas, sinergia, eficacia, flexibilidad y factibilidad” (Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023: 6).

Lo anterior supone una evolución en el emprendimiento nacional de conservar y gestionar sosteniblemente los recursos marinos, en línea con las normas de la gobernanza oceánica internacional. A su vez, plantea diferentes cuestionamientos sobre el rol que puede tener Chile en la Alianza del Pacífico, como un actor relevante en la discusión de este ámbito de política al interior de la organización regional.

### Contraste Entre Ambas: Desde el Marco de las Metas del ODS 14

Las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14 requieren esfuerzos conjuntos por parte de todos los países que suscriben la Agenda 2030. Un elemento esencial del análisis de la gobernanza oceánica es comprender cómo se han generado los esfuerzos para trabajar en la consecución de estas metas. Los resultados expuestos anteriormente reafirman lo señalado en la Figura 3, en cuanto a las menciones de contenido relacionado con las metas del ODS 14.

Figura 3: Cantidad de menciones que abordan las metas del ODS 14



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5. Cantidad de menciones de la AP (2011-2022) y de Chile según las metas del ODS 14 que abordan**

Nivel/Metas	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.a	14.b	14.c	Total
AP	2	4	1	6	0	1	1	4	2	3	24
Chile	4	6	3	4	4	2	0	6	5	6	40
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	

*Fuente: Elaboración propia*

Se puede destacar que ambos organismos trabajan considerablemente en las metas 14.2, 14.4 y 14.a (ver Tabla 5 y Anexo 2 para más detalles). Esto resulta interesante, puesto que son tres metas diferentes: la primera se relaciona con la gestión y protección de los ecosistemas marinos; la segunda, con la reglamentación de la explotación y la pesca ilegal; y, finalmente, la última, con la generación de mayor conocimiento científico y de investigación.

En una posición opuesta está la meta 14.7, que apunta a aumentar los beneficios económicos a los pequeños Estados insulares. Este elemento se puede explicar porque tanto la Alianza del Pacífico como Chile no cumplen con los requisitos señalados, ya que no son pequeños Estados insulares ni países menos adelantados. Además, esta meta puede estar circunscrita a otras instancias de cooperación o instrumentos internacionales.

En el cruce entre el trabajo de la Alianza del Pacífico y del Estado chileno, queda en evidencia que este último ha generado acciones más concretas y relacionadas con el aporte al ODS 14. Esto puede explicarse por las características de los instrumentos generados por Chile y la Alianza. En este sentido, la AP genera más bien lineamientos de trabajo, lo que deja un margen considerable para la implementación interna de cada organización y, al mismo tiempo, proporciona la flexibilidad necesaria para adaptarse a las normativas de cada país.

En contraste, el caso chileno ha generado leyes, instrumentos de política pública y planes de acción, lo que implica una aplicación más práctica y concreta de acciones, favoreciendo la consecución de las metas del ODS 14. La especificidad de estos instrumentos nacionales es un elemento clave, ya que no requieren coordinación con múltiples actores, lo que simplifica los esfuerzos para que un país como Chile pueda implementar medidas más pertinentes a los ODS.

Llama la atención la meta 14.5, donde Chile ha realizado varios esfuerzos para su cumplimiento, mientras que la Alianza del Pacífico tiene el valor mínimo. Esta meta se relaciona con la conservación de las zonas costeras. Aunque la AP no puede influir directamente en la normativa de un país, puede incentivar la conservación de zonas costeras a través de sus instrumentos. Un ejemplo es la meta 14.4, donde la Alianza ha abordado la temática de la gestión sostenible de la pesca en mayor medida que Chile.

## Discusión y Conclusiones

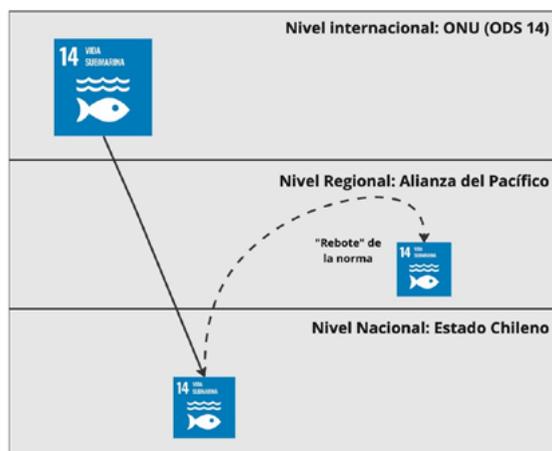
Al abordar el trabajo de la Alianza del Pacífico (AP) y el Estado chileno, se buscó responder cómo las normas internacionales de la gobernanza oceánica influyen en las políticas regionales y en Chile, en particular. Esta investigación exploratoria tuvo como objetivo generar un primer acercamiento respecto a la situación de la AP y Chile, aportando una perspectiva descriptiva.

Los resultados muestran que el Estado chileno ha avanzado más que la Alianza del Pacífico en la adopción de normas oceánicas. A pesar de que Chile ha definido menos instrumentos, estos han sido más concretos en avanzar hacia la adopción y cumplimiento de las metas del ODS 14. Estos resultados pueden considerarse satisfactorios respecto al desempeño del Estado chileno; sin embargo, el carácter transnacional y transfronterizo del problema impide que las respuestas sean individuales a nivel estatal (Vega y Lafosse, 2020; Mahon y Finning, 2019a: 201; 2019b: 156).

Los océanos son transfronterizos, lo que implica que, sin un trabajo colaborativo, no se logrará avanzar significativamente. En esta línea, la Alianza del Pacífico podría tener un rol estratégico en convocar acuerdos y estrategias conjuntas (Keohane y Victor, 2011: 7; Haas, 2016: 23), entendiendo que la mayoría de sus integrantes se sustentan económicamente en actividades productivas marinas. Además, el énfasis exclusivamente económico, como lo ha evidenciado la AP, no permite abordar la complejidad del problema. Se requieren acciones que mejoren la realización de actividades productivas marinas y gestionen las externalidades que generan. Trabajar en pos de las metas del ODS 14 puede ser, sin duda, una gran oportunidad.

En cuanto a las posibles hipótesis que podrían guiar la interrogante, la difusión de mecanismos no parece aplicar al caso, puesto que los avances de la AP han sido menores en comparación con lo ejecutado por Chile. En una línea más hipotética, se puede hablar de la existencia de un efecto “rebote” (ver Figura 4), en el sentido de que lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no desciende de manera vertical entre escalas de gobierno. En este caso, se podría suponer como hipótesis que Chile, al tener un trabajo más consolidado, puede influir con su experiencia en los espacios de acuerdo en la AP. Sin duda, este aspecto de la investigación debe ser profundizado en futuros estudios, enfocados en entrevistas con actores clave y en la revisión de países como México, Colombia y Perú.

Figura 4. Trayectoria del ODS14 en distintas escalas de casos



Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, la hipótesis relacionada con la capacidad institucional parece arrojar ciertas luces, ya que Chile es capaz de generar acciones por iniciativa propia o fuera del espacio regional que ofrece la Alianza del Pacífico (AP). Un elemento que podría explicar el buen desempeño del Estado chileno es la capacidad y el rol de sus instituciones, las cuales, en una primera aproximación, podrían ser más que simbólicas (Murillo et al., 2021). Por otro lado, la teoría sugiere que la voluntad política es fundamental para la implementación de acciones (González, 2021). Esto puede implicar que, desde una perspectiva regional, las instituciones se fortalezcan y operen en función de los intereses de los Estados. En consecuencia, la AP podría encontrar áreas de desacuerdo o falta de interés en avanzar en ciertas agendas, como el ODS 14, al considerar otras prioridades, como la económica.

El avance en torno a las metas del ODS 14 parece no haber sido influenciado por la Alianza, sino por otros factores que requerirán una investigación más profunda en el caso chileno. En este sentido, una futura investigación debería considerar la fortaleza de sus instituciones y el tipo de rol que desempeñan (Murillo et al., 2021). No obstante, estos resultados pueden verse limitados por la comparación de dos escalas diferentes, en cuanto a su capacidad y margen de acción para adoptar y aplicar las normas internacionales en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, este análisis también ofrece una visión complementaria respecto a las interacciones entre la organización y sus Estados miembros (Mahon y Finning, 2019a: 112; 2019b: 130; Blythe et al., 2021: 45), así como de las distintas escalas de acción y coordinación en materia oceánica, considerando su carácter transfronterizo (Keohane y Victor, 2011: 88; Haas, 2016: 100).

Por último, cabe mencionar que la Alianza del Pacífico puede ser un espacio para que el Estado chileno impulse cambios, comparta experiencias y, sobre todo, una esfuerzos de manera cooperativa y coordinada (Haas, 2016: 90; Keohane y Victor, 2011: 50). La gobernanza oceánica requiere de ciertas condiciones, como capacidades y cooperación, para perseguir los objetivos ambiciosos que demandan la colaboración de distintos actores. Los resultados arrojan la reflexión de que los espacios regionales como la AP pueden ser una oportunidad para esta gobernanza, aunque también presentan desafíos al alinear distintos intereses entre Estados. Eventualmente, la AP y Chile seguirán avanzando en esta agenda, ya que así lo demandan los escenarios de crisis ambiental, oceánica y climática que enfrentamos.

## Agradecimientos

Los autores agradecemos los comentarios de las y/o los revisores anónimos que mejoraron sustancialmente el resultado final de este artículo. También, agradecemos el apoyo del Insituto Milenio en Socio-Ecología Costera (SECOS), financiado por el Programa de Iniciativa Científica Milenio - ICN2019\_015 ICM-ANID.

## Referencias

- Alianza del Pacífico. (2011a).** Declaración de Lima. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2011b).** Declaración de Mérida. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2011c).** *Declaración marco*. *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2016).** Declaración de Puerto Varas. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2017).** Declaración de Cali. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2019a).** Decisiones del Consejo de Ministros—N°3. En *Racionalización de los Grupos Técnicos*. *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2019b).** Decisiones del Consejo de Ministros—N°5. En *Funciones del Consejo de Cooperación*. *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2019c).** Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre la Gestión Sostenible de los Plásticos. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2022a).** Decisiones del Consejo de Ministros—N°11. Cambio de denominación del Grupo Técnico de Innovación. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Alianza del Pacífico. (2022b).** Decisiones del Consejo de Ministros—N°12. Asignación de funciones a los Grupos Técnicos. En *Recuperado el 14 de enero de 2024*.
- Almagro, M. M. (2018).** Lost boomerangs, the rebound effect and transnational advocacy networks: A discursive approach to norm diffusion. *Review of International Studies*, 44(4), 672–693. <https://doi.org/10.1017/S0260210518000086>
- Blythe, J. L., Armitage, D., Bennett, N. J., Silver, J. J., & Song, A. M. (2021).** The Politics of Ocean Governance Transformations. *Frontiers in Marine Science*, 8, 634718. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.634718>
- Boyle, A. (2019).** The Choice of a Treaty: Hard law versus soft law. En E. S. Chesterman, D. M. Malone, & S. Villalpando (Eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties* (1.a. pp. 101–118). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/>

- [law/9780190947842.003.0007](https://doi.org/10.1017/S1537592710004068)
- Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015).** *Gobernanza ambiental en América Latina*. CLACSO. [https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718\\_472319.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718_472319.pdf)
- Chile. (2021).** *Ministerio de Relaciones Exteriores*. [https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/07/politica\\_oceanica\\_nacional\\_de\\_chile\\_ok-1.pdf](https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/07/politica_oceanica_nacional_de_chile_ok-1.pdf)
- Chile. (2022).** *Ministerio de Medio Ambiente*. <https://bcn.cl/3211s>
- Costello, C., Cao, L., Gelcich, S., Cisneros-Mata, M. Á., Free, C. M., Froehlich, K., Golden, C. D., Ishimura, G., Maier, J., Macadam-Somer, I., Mangin, T., Melnychuk, M. C., Miyahara, M., Moor, C. L., Naylor, R., Nøstbakken, L., Ojea, E., O'Reilly, E., Parma, A. M., & Lubchenco, J. (2020).** The future of food from the sea. *Nature*, 588(7836), 95–100. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2616-y>
- Delgado, L., Bachmann, P., & Oñate, B. (2007).** *Gobernanza ambiental: Una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana*. *Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA*, 23(3), 68–73. <http://biblioteca.cehum.org/handle/123456789/989>
- Dornan, M., Morgan, W., Newton Cain, T., & Tarte, S. (2018).** *What's in a term? "Green growth" and the "blue-green economy" in the Pacific islands*. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(3), 408–425. <https://doi.org/10.1002/app5.258>
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005).** On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33–51. <https://doi.org/10.1177/0002716204272516>
- Enrique, A., & Barrio, E. (2018).** Guía para implementar el método de estudio de caso en proyectos de investigación. En *Propuestas de investigación en áreas de vanguardia* (pp. 159–168). <https://ddd.uab.cat/record/196118>
- Fondo de Agricultura y Alimentación. (2022).** *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*. <https://doi.org/10.4060/cc0461es>
- Gelcich, S., Reyes-Mendy, F., & Rios, M. A. (2019).** Early assessments of marine governance transformations: Insights and recommendations for implementing new fisheries management regimes. *Ecology and Society*, 24(1), 12. <https://doi.org/10.5751/ES-10517-240112>
- Gerring, J. (2015).** ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En R. En Castiglioni & C. Fuentes (Eds.), *Política comparada sobre América Latina: Teorías, métodos y tópicos*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- González Bazaldua, H. A. (2021).** Capacidades: (Otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios Sociales*, 21, 9–43. <https://doi.org/10.55555/IS.21.309>
- Gruby, R. L., & Basurto, X. (2013).** Multi-level governance for large marine commons: Politics and polycentricity in Palau's protected area network. *Environmental Science & Policy*, 33, 260–272. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.06.006>
- Haas, P. (2016).** *Regional Environmental Governance* (T. A. Börzel, T. Risse, & Eds, Eds.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.013.20>
- Hernández Sampieri, R., & Fernandez-Collado, C. F. (2014).** Metodología de la investigación. En P. B. Lucio (Ed.), *Sexta edición*. McGraw-Hill Education.
- Hoban, S. M., Hauffe, H. C., Pérez-Espona, S., Arntzen, J. W., Bertorelle, G., Bryja, J., Frith, K., Gaggiotti, O. E., Galbusera, P., Godoy, J. A., Hoelzel, A. R., Nichols, R. A., Primmer, C. R., Russo, I.-R., Segelbacher, G., Siegmund, H. R., Sihvonen, M., Vernesi, C., Vilà, C., & Bruford, M. W. (2013).** Bringing genetic diversity to the forefront of conservation policy and management. *Conservation Genetics Resources*, 5(2), 593–598. <https://doi.org/10.1007/s12686-013-9859-y>
- Jordana, J., Levi-Faur, D., Marín, I., & F, X. (2011).** The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343–1369. <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>
- Keck, M., & Sikkink, K. (1998).** *Activist Beyond Borders: Transnational Activist Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011).** The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>
- Kim, S. G. (2012).** The impact of institutional arrangement on ocean governance: International trends and the case of Korea. *Ocean & Coastal Management*, 64, 47–55. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.05.006>

- [org/10.1016/j.ocecoaman.2012.04.011](https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.04.011)
- Lubchenco, J., & Haugan, P. M. (Eds.). (2023).** *The Blue Compendium: From Knowledge to Action for a Sustainable Ocean Economy*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-16277-0>
- 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. <https://doi.org/10.1111/blar.12841>
- Mahon, R., & Fanning, L. (2019a).** Regional ocean governance: Integrating and coordinating mechanisms for polycentric systems. *Marine Policy*, 107. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103589>
- Mahon, R., & Fanning, L. (2019b).** Regional ocean governance: Polycentric arrangements and their role in global ocean governance. *Marine Policy*, 107. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103590>
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo [Chile]. (2013).** *Ley N°18.892 General de Pesca y Acuicultura*. <https://bcn.cl/2f8nr>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [Chile]. (2023).** Programa Océanico Nacional. *Plan Océanico Sostenible Chile*. [https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20230523/20230523111434/programa\\_oceanico\\_2023.pdf](https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20230523/20230523111434/programa_oceanico_2023.pdf)
- Ministerio del Medio Ambiente [Chile]. (2016).** *Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura*. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Plan-Pesca-y-Acuicultura-CMS.pdf>
- Murillo, M. V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021).** La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. En *Editorial Siglo XXI*.
- Nielsen, K. S., Marteau, T. M., Bauer, J. M., Bradbury, R. B., Broad, S., Burgess, J. G., Burgman, M., Byerly, H., Clayton, S., Espelösén, D., Ferraro, P. J., Fisher, B., Garnett, E. E., Jones, J. P. G., Otieno, M., Polasky, S., Ricketts, T. H., Trevelyan, R., Linden, S., & Balmford, A. (2021).** Biodiversity conservation as a promising frontier for behavioural science. *Nature Human Behaviour*, 5(5), 550–556. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01109-5>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2017).** *Conferencia sobre los océanos (Conferencia sobre los Océanos)*. <https://www.un.org/es/conf/ocean/background.shtml>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2015).** *Transformando Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución de la AGNU A/RES/70/1*. Naciones Unidas.
- Osorio Gonnet, C. (2015).** Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Iconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 31. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>
- Pavez Rosales, L. (2020).** La responsabilidad oceánica de Chile: Ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 107. <https://doi.org/10.24215/23142766e107>
- Polejack, A. (2021).** The Importance of Ocean Science Diplomacy for Ocean Affairs, Global Sustainability, and the UN Decade of Ocean Science. *Frontiers in Marine Science*, 8. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.664066>
- Reyes-Mendy, F., Arriagada, R. A., Reyes-Paecke, S., & Tobar, A. (2014).** Policy statement coherence: A methodological proposal to assess environmental public policies applied to water in Chile. *Environmental Science & Policy*, 42, 169–180. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.06.001>
- Rosas Huerta, A. (2019).** Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81–107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Rosas Huerta, A., & Gil Montes, V. (2013).** La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2), 113–138. <https://doi.org/10.15174/remap.v2i2.58>
- Salas, K., Scott, J. L., Schüz, B., & Norris, K. (2022).** The super wicked problem of ocean health: A socio-ecological and behavioural perspective. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 377(1854), 20210271. <https://doi.org/10.1098/rstb.2021.0271>

- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Soto Vallejo, I., Baquero Torres, M. I., Castaño, G. C. A., Ortega, M. Á. A., Baquero Torres, M. I., Barreiro, X. I. B., Cardona Acevedo, M., Cardona Lozano, A. M., Caruso Ascárate, M. E., Díaz Mejía, N., Esteban Torres, A., Fernandez Jaramillo, A. M., Galviz López, L. M., García García, L. E., García Naranjo, M. L., González Escobar, C. H., Jaramillo Marín, C., Rota Almario, M. M., López Osorio, R., ... Morales Palacio, S. M. (2023). *Capacidad institucional como soporte al desarrollo sostenible: Una aproximación conceptual* (1.a). Universidad de Manizales. <https://doi.org/10.30554/978-958-5468-48-1/cha1-III>
- Vega, M. E., & Lafosse, H. (2020). Desafíos para la construcción de una agenda ambiental en el regionalismo. En *El caso de la Alianza del Pacífico*. Universidad Santo Tomás. <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2020.01305>
- Ward, D., Melbourne-Thomas, J., Pecl, G. T., Evans, K., Green, M., McCormack, P. C., Novaglio, C., Trebilco, R., Bax, N., Brasier, M. J., Cavan, E. L., Edgar, G., Hunt, H. L., Jansen, J., Jones, R., Lea, M.-A., Makomere, R., Mull, C., Semmens, J. M., & Layton, C. (2022). Safeguarding marine life: Conservation of biodiversity and ecosystems. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 32(1), 65–100. <https://doi.org/10.1007/s11160-022-09700-3>
- Weiss, E. B. (2011). *The Evolution of International Environmental Law*. Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1669>
- WWF International. (2015). *Reviviendo la economía del océano: La necesidad de actuar—2015*.
- Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39–64.

## Anexos

### Anexo 1. Documentos Por Actor y Nivel Entre la AP y Chile (2011-2022)

Año	Organismo	Documento
2011	Alianza del Pacífico	Declaración marco Declaración de Lima Declaración de Mérida MDE Para establecer un Comité de Servicios e Inversión MDE Plataforma Cooperación del Pacífico
	Chile	
2012	Alianza del Pacífico	Declaración de Paranal Declaración de Cádiz
	Chile	
2013	Alianza del Pacífico	Declaración de Santiago Declaración de Cali
	Chile	Ley General de Pesca y Acuicultura
2014	Alianza del Pacífico	Declaración de Cartagena Declaración de Punta Mita Declaración en materia de Cambio Climático COP20
	Chile	
2015	ONU	ODS 14 sobre conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.
2015	Alianza del Pacífico	Declaración de Paracas
	Chile	
2016	Alianza del Pacífico	Declaración de Puerto Varas

	Chile	Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura
2017	Alianza del Pacífico	Declaración de Cali Decisión del Consejo de Ministros N°1. Lineamientos aplicables a los Estados Asociados a la AP MDE Subgrupo protección de consumidores
	Chile	
2018	Alianza del Pacífico	Declaración de Puerto Vallarta Decisión del Consejo de Ministros N°2. Reglas y procedimientos del Consejo de Ministros
	Chile	
2019	Alianza del Pacífico	Declaración de Lima Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre la Gestión Sostenible de los Plásticos Decisión del Consejo de Ministros N°3. Racionalización de los Grupos Técnicos Decisión del Consejo de Ministros N°4. Entrada en vigor del Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico Decisión del Consejo de Ministros N°5. Funciones de Consejo de Cooperación MDE Reconocimiento de buenas prácticas gubernamentales y al desarrollo de mecanismos de cooperación para la prevención y lucha contra la corrupción en los sistemas de contratación pública MDE Cooperación en el campo de los Medio de Comunicación
	Chile	
2020	Alianza del Pacífico	Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre el Sistema Multilateral de Comercio Declaración de Santiago Declaración de Santiago - Anexo 2 Declaración de Santiago - Anexo 3 Declaración sobre igualdad de género Declaración sobre el desarrollo del mercado digital regional y el impulso hacia la transformación digital Decisión del Consejo de Ministros N°6. Organización y funciones de los Coordinadores Nacionales Decisión del Consejo de Ministros N°7. Aprobación del Reglamento Operativo del Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación
	Chile	
2021	Alianza del Pacífico	
	Chile	Política Oceánica Nacional (PON)
2022	Alianza del Pacífico	Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico para el fortalecimiento de la economía creativa Declaración de Bahía Málaga-Buenaventura Declaración de Bahía Málaga-Buenaventura - Anexo 2 Declaración de Bahía Málaga-Buenaventura - Anexo 2 Decisión del Consejo de Ministros N°11. Cambio de denominación del Grupo Técnico de Innovación Decisión del Consejo de Ministros N°12. Asignación de funciones a los Grupos Técnicos
	Chile	Ley Marco de Cambio Climático
2023	Alianza del Pacífico	
	Chile	Programa Oceánico Nacional Ley SBAP y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

*Fuente: Elaboración propia*

Anexo 2. Matriz De Análisis De Policy Domains En Documentos De La Alianza Del Pacífico

Instrumentos de la Alianza del Pacífico - Policy domains		Declaraciones presidenciales	Decisiones del Consejo de Ministros	Memorandos de entendi- miento
Medio ambiente	Cambio Climático	X		X
Océanos	Pesca (Explotación)	X	X	
	Conservación (áreas marinas prote- gidas)	X	X	
	Transporte marítimo	X		
	Servicios Marítimos	X		
Económica	Desarrollo	X	X	X
	Competitividad	X	X	
	Crecimiento Verde	X	X	
	Economía Circular	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Matriz De Análisis De Documentos De La Alianza Del Pacífico Y Chile Respecto Del ODS 14

Escala internacional	Metas del ODS										
	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.a	14.b	14.c	
ODS 14 Vida submarina											
Escala regional											
Declaraciones presidenciales											
Decisiones del Consejo de Ministros											
Memorandos de entendimiento											
Escala nacional											
Políticas											
Planes											
Programa											
Leyes											
1 = cuando se identifican menciones o referencias a la meta											
0 = cuando no se identifican menciones o referencias a la meta											

Fuente: Elaboración propia

#### Anexo 4. Metas Del ODS 14 Sobre Conservar Y Utilizar Sosteniblemente Los Océanos, Los Mares Y Los Recursos Marinos

Nº	Meta
14.1	De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes
14.2	De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos
14.3	Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles
14.4	De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas
14.5	De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible
14.6	De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados
14.7	De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo
14.a	Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados
14.b	Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados
14.c	Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento "El futuro que queremos"

*Fuente: Elaboración propia*

# ¿Un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo verde? El rol de las empresas públicas en la industria del litio en América Latina

Sebastián Carrasco

Escuela de Gobierno, Universidad San Sebastián

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

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

## Resumen

En los últimos años, la creciente demanda global de litio, impulsada por su uso en baterías para almacenamiento de energía, ha generado un auge en los precios internacionales de este mineral. A diferencia de boom anteriores de recursos naturales, el litio representa un potencial para un crecimiento verde, siendo crucial para la electromovilidad y la lucha contra el cambio climático. El “triángulo del litio”, conformado por Chile, Argentina y Bolivia, alberga importantes reservas del mineral, impulsando políticas de industrialización verde en la región. Aunque las políticas económicas en América Latina han sido predominantemente neoliberales, el debate sobre el litio ha llevado a un cambio hacia un enfoque sociotécnico, con la incorporación de políticas industriales. Este artículo busca analizar comparativamente las empresas públicas de litio en América Latina, explorando sus estructuras, contextos y estrategias para la agregación de valor. Específicamente, se avanza en la elaboración de una propuesta de tipología original sobre las empresas públicas en la región, contribuyendo a la comprensión de un fenómeno poco abordado. A través de este análisis, se pretende profundizar en el rol económico del Estado y las estrategias de política industrial en la región, ofreciendo una mejor comprensión de las diversas configuraciones de políticas públicas en estos contextos.

**Palabras clave:** litio, crecimiento verde, políticas públicas latinoamericanas, empresas públicas, estrategia Industrial.

# A new State for a new green development model? The role of public enterprises in the lithium industry in Latin America

## Abstract

In recent years, there has been a progressive increase in global demand for lithium due to its use in energy storage batteries, driving up international prices of this mineral. Unlike previous natural resource booms, lithium holds the promise of green growth, being crucial for electromobility and climate change mitigation. The “lithium triangle,” comprising Chile, Argentina, and Bolivia, hosts significant reserves of the mineral, driving green industrialization policies in the region. While economic policies in Latin America have been predominantly neoliberal, the lithium debate has shifted toward a sociotechnical approach, incorporating industrial policies. This article aims to comparatively analyze public lithium companies in Latin America, exploring their structures, contexts, and strategies for value aggregation. Specifically, progress is being made in developing an original typology proposal regarding public enterprises in the region, contributing to the understanding of a scarcely addressed phenomenon. Through this analysis, the aim is to deepen the understanding of the economic role of the state and industrial policy strategies in the region, providing a better comprehension of the various configurations of public policies in these contexts.

**Keywords:** lithium, green growth, latin american policies, public enterprises, industrial strategy.



Fecha recepción: 03-04-2024  
Fecha aceptación: 03-07-2024

En los últimos años, se ha generado un progresivo aumento de la demanda global del litio debido a su uso como insumo para la elaboración de baterías para el almacenamiento de energía (World Bank Group, 2017). La expansión del mercado de automóviles eléctricos ha generado un importante aumento en los precios internacionales de este mineral. A diferencia de otros procesos de boom de los recursos naturales —como lo ocurrido a comienzos de los 2000 en distintos países latinoamericanos (Schorr y Damonte, 2021)—, el litio trae consigo la promesa de un crecimiento verde (Kazimierski, 2018). Su utilización en la industria de la electromovilidad permitiría combatir el cambio climático, al mismo tiempo que potencia el desarrollo económico y promueve la instauración de nuevos mercados.

Algunas de las principales reservas del mineral se encuentran en el denominado “triángulo del litio”, espacio geográfico circundante perteneciente a los países de Chile, Argentina y Bolivia (Fornillo 2015). En tan solo una década, el gasto en exploración de litio en la región aumentó de 44 millones a 91 millones de dólares (International Energy Agency [IEA], 2023), dando cuenta de la relevancia del mineral. Estos países han buscado aprovechar la ventana de oportunidad, promoviendo distintas políticas de industrialización verde. Esta nueva dinámica ha movido la aguja de la discusión económica y de política pública del litio hacia un paradigma sociotécnico (Barandiarán, 2019), con la incorporación de instrumentos de política industrial (Dorn y Peiré, 2020; Carrasco y Madariaga, 2022; Fornillo y Gamba, 2019), como es la agregación de valor a través de empresas públicas.

Durante mucho tiempo, la discusión sobre política industrial ha estado fuera del debate público en el mundo occidental (Bulfone, 2022), y en especial en América Latina (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019). El litio representa un nuevo contexto para abordar este tipo de políticas, considerando aspectos económicos y ambientales en procesos de agregación de valor. En Bolivia se ha creado una empresa pública, Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), para hacerse cargo de supervisar todo el proceso de extracción y agregación de valor del litio. Por otro lado, en Argentina predominan distintos proyectos de empresas privadas, pero se ha buscado que la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), dedicada a la explotación de petróleo, también se ocupe de la explotación de litio a través de una filial. El caso chileno, por su parte, está a medio camino entre ambos; recientemente se ha buscado la creación de una empresa que sea administrada tanto por la empresa pública Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), como por la empresa privada Sociedad Química y Minera de Chile (SQM). Si bien este último mecanismo aún no se concreta, ya se ha avanzado en acuerdos entre el sector público y el privado. Estos son solo algunos ejemplos de las nuevas estructuras institucionales que se han ido estableciendo como parte de las políticas del litio en los países del triángulo del litio.

En consideración con estos elementos, este artículo busca realizar un análisis comparado de las empresas públicas de litio en América Latina, caracterizando sus estructuras, los contextos en los cuales se desarrollan y las estrategias que utilizan para cumplir sus objetivos en torno a la agregación de valor del litio. Un análisis más acabado sobre estos fenómenos nos permite avanzar en una mejor comprensión sobre el rol económico de la administración pública y las estrategias de política industrial que implican la participación activa del Estado en actividades empresariales. Más allá de si el Estado está presente o no, la investigación se pregunta sobre cuáles son las distintas configuraciones de empresas públicas que puede adoptar el Estado en estos contextos, y qué implicancias tienen en términos económicos, ambientales y productivos.

Para hacer esto, el artículo se fundamenta en diversa y profusa evidencia empírica sobre los casos de Chile, Argentina y Bolivia. Se realizó una revisión sistemática de prensa y revisión de fuentes legales y otros documentos gubernamentales para reconstruir los casos, y se realizaron entrevistas a actores clave para comprender el funcionamiento de las empresas públicas, así como las perspectivas que estos actores tienen sobre el futuro de la industria y el rol del Estado.

En lo que sigue, el artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se discuten teóricamente las relaciones entre Estado y empresas, y se argumenta sobre el creciente rol de las empresas públicas en las estrategias industrializadoras de los Estados. En segundo lugar, se profundiza sobre las políticas industriales y el rol del litio en ese contexto. Tercero, se lleva a cabo un análisis comparado de las distintas estrategias de empresas públicas que actualmente se llevan a cabo en el contexto latinoamericano, dando cuenta de las decisiones estratégicas que las sustentan. Finalmente, se propone una tipología para analizar este tipo de empresas y se discuten las implicancias para la relación entre el Estado y la economía.

## **Relación Estado-Empresas en el Capitalismo Latinoamericano**

Tradicionalmente, América Latina se caracteriza por tener un sistema de capitalismo jerárquico (Schneider, 2013), consistente en sistemas donde la coordinación económica se produce a través de relaciones jerárquicas, dada la existencia de grandes grupos empresariales diversificados con un importante poder de mercado, que generan dinámicas desiguales entre empresas y Estado (Undurraga, 2014). En este contexto, la literatura en economía política comparada que trata sobre empresarios se ha centrado en las dinámicas y estrategias que utilizan los actores privados para imponer sus preferencias en la arena política y de políticas

públicas. Lo anterior, bajo el supuesto de que en los sistemas capitalistas son los empresarios quienes definen los niveles de producción y empleo en una sociedad (Lindblom, 1982).

A partir de la década de los 2000 ha habido un resurgimiento de los enfoques de análisis empresarial desde la economía política comparada (Hacker y Pierson, 2002), lo que ha derivado en distintas investigaciones empíricas, que buscan comprender de mejor manera el rol político de los grupos empresariales en las sociedades capitalistas. De manera simple, la principal rama de la literatura establece que los actores empresariales utilizan distintos tipos de recursos de poder para imponer sus preferencias en las políticas públicas: el poder instrumental, el estructural y el discursivo (Fairfield, 2015; Falkner, 2008). Las tres fuentes de poder han mostrado ser de utilidad para analizar las dinámicas empresariales en países latinoamericanos (Madariaga et al., 2021), demostrando que los empresarios han sido exitosos en oponerse a diferentes cambios de políticas públicas que van en contra de sus intereses, en ámbitos variados (Fairfield 2010, 2015; Etchemendy, 2011; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019).

Las políticas industriales no han estado exentas de este tipo de dinámicas, aun cuando estos instrumentos muchas veces van en beneficio de las mismas empresas (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019). En América Latina, cuando los Estados han intentado llevar a cabo estrategias desarrollistas, se visualiza cierto grado de debilidad para imponer sus preferencias frente a los empresarios (Schrank, 2013). Los tomadores de decisión están constreñidos por las preferencias de los empresarios, ya que éstas son relevantes para determinar los límites y oportunidades de la colaboración con el Estado (Schneider, 2015). A diferencia de otros ámbitos de política pública, la política industrial es por definición un espacio donde los actores centrales son empresarios y empresas específicas, sobre los cuales el gobierno interviene de manera directa para mejorar el desempeño de un sector económico (Bulfone, 2022; Warwick, 2013). Por lo tanto, los empresarios no son un actor más, sino que tienen poder y recursos que los hacen tener un lugar privilegiado frente a distintas estrategias de política industrial que promueve el Estado (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019).

Por lo tanto, la literatura de economía política se centra en las estrategias de las empresas privadas para influir en la toma de decisiones políticas, así como en las condiciones estructurales que lo hacen posible. En consecuencia, las estrategias centradas en la instauración de empresas públicas que se hagan cargo de parte -o todo- el proceso productivo en torno al litio constituyen, por una parte, un ámbito poco explorado desde una perspectiva académica y, por otro lado, son políticas industrializadoras difíciles de implementar en la región, lo que hace de los esfuerzos por levantar empresas públicas dedicadas a la actividad litífera casos relevantes de analizar en detalle.

Las empresas públicas no tienen las mismas características de las empresas privadas, ni comparten las mismas dinámicas, por lo que es necesario refinar el conocimiento teórico que se tiene sobre este tipo de estructuras que se encuentran a medio camino entre las empresas tradicionales y las instituciones estatales. Por su naturaleza, las empresas públicas están en una posición ambigua. Por una parte, compiten con las empresas privadas a través de las dinámicas y normas de mercado. Por otro lado, las empresas públicas deben responder a objetivos políticos y rendir cuentas a la ciudadanía. La evidencia empírica también ha dado cuenta que el Estado tiene una especial consideración con sus empresas y les entrega ciertas ventajas por sobre empresas privadas, además de tener un trato preferencial en la aplicación de ciertas reglas (Schorr, 2018). Todos estos elementos hacen de las estrategias que buscan potenciar las empresas públicas un objeto de estudio relevante para el análisis de las políticas industriales y más ampliamente en los estudios sobre el rol de las empresas en dicho contexto.

En América Latina, hace algunas décadas, distintas reformas generaron la privatización de distintas empresas públicas, así como el debilitamiento del Estado en ciertas áreas económicas (Madariaga, 2020). No obstante, “las firmas estatales conservaron una significación económica y social destacable, que emprendió un nuevo ciclo ascendente a partir de las necesidades impuestas por la crisis de 2008” (Ascencio, 2021: 8-9). A nivel global, se observa que los gobiernos están avanzando de forma significativa en inversiones y políticas públicas destinadas a hacer más competitiva las industrias domésticas para promover el crecimiento económico, junto con el logro de objetivos de equidad y protección ambiental (Mazzucato y Rodrik, 2023).

De este modo, el Estado ha vuelto a estar presente en la primera línea del debate económico. Para algunos, este no solo debe centrarse en arreglar las fallas de mercado, sino que debe avanzar hacia un “Estado emprendedor” (Mazzucato, 2013). Así, se cuestiona la idea de la ineficiencia del Estado frente al sector privado, y se argumenta que esta sería más bien un “mito” (Ascencio, 2021), ya que en ciertos contextos el Estado sería una fuente de innovación y desarrollo económico, a través del establecimiento de políticas industriales y empresas públicas (Mazzucato, 2013; Ahumada et al., 2021). A pesar de esta vuelta del Estado en la discusión empresarial, la literatura ha dado cuenta que las empresas públicas continúan siendo un objeto poco estudiado desde las ciencias sociales (Bernier et al., 2020), por lo que los estudios desde esta perspectiva permiten avanzar en una mejor comprensión de fenómenos complejos; cómo son el surgimiento de nuevos mercados y el rol del Estado latinoamericano en dichos contextos.

La industria del litio en América Latina entrega un contexto de especial relevancia para estudiar este tipo de dinámicas. Las actividades extractivas en torno al litio son concentradas en lugares geográficos específicos y donde po-

cas empresas privadas tienen la expertise técnica necesaria para desempeñar estas actividades (Kazimierski, 2018), por lo que el desafío para instaurar empresas públicas funcionales es aún mayor. Con todo, la evidencia da cuenta de que de los 39 países en el mundo que cuentan con recursos de litio, un 28% poseen empresas públicas vinculadas al sector (Furnaro y Fitzgerald, 2023), por lo que la existencia no es una anomalía, aunque sí son minoritarios los proyectos en relación con las empresas privadas. Además, muchas de estas empresas se encuentran en un desarrollo incipiente de la actividad, por lo que aún no cuentan con proyectos operativos (Furnaro y Fitzgerald, 2023). Finalmente, cabe destacar que las empresas públicas persiguen distintos objetivos, buscando estar en diferentes etapas de la cadena de valor del litio.

A pesar de las dificultades que supone, algunos autores se han referido a esta vuelta del Estado al primer lugar en el juego económico como un capitalismo de Estado (Bremmer, 2008), lo que sería útil para referirse a la discusión sobre el litio (Irrazaval y Carrasco, 2023), en tanto se generan nuevas formas de relación entre los Estados y las dinámicas capitalistas, distintas de las tradicionales perspectivas sobre sustitución de importaciones que predominó el debate económico latinoamericano en el siglo XX.

La instauración de empresas públicas dedicadas a la explotación del litio trae consigo la promesa de avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo (Barandiarán, 2019). La pregunta analítica subyacente, sin embargo, es cómo se desenvuelven, cuáles son sus motivaciones y estrategias respecto del litio para cumplir con este objetivo. Después de todo, las empresas públicas responden a preferencias básicas distintas de las empresas privadas, por lo que las estrategias específicas que adaptan dependerán de los contextos político-institucionales en los que se desenvuelven (Meckling, 2015).

## **Políticas de Industrialización Verde, Empresas públicas y Litio**

De modo general, las políticas industriales pueden ser entendidas como aquel grupo de instrumentos que buscan influenciar sectores productivos específicos, con el objetivo de aumentar la productividad (Ha-Joon Chang, 2023). Este debate sobre política industrial remite a una discusión más general en torno al rol del Estado en la economía. Algunos han argumentado que en las últimas décadas, el rápido crecimiento económico de muchos países se puede explicar por el rol de los Estados desarrollistas (Wade, 2018). De hecho existe una vibrante literatura en la economía política comparada que da cuenta de cómo el desarrollo económico de distintos países en Asia en las últimas décadas, es explicado por la intervención del Estado en la economía por medio de distintos instrumentos de política industrial (Amsden, 2001).

Las políticas industriales constituyen un tipo de política pública centrada en aumentar la riqueza y bienestar de un Estado, a través de la intervención del mercado y facilitando procesos de cambio estructural (de Gaspi, 2024). Las reformas neoliberales en América Latina buscaron minimizar el rol del Estado en la economía, por lo que la discusión sobre política industrial desapareció del debate público durante décadas (Bulfone, 2022).

Una pregunta central en el nuevo desarrollismo se refiere a qué contextos institucionales son los más propicios para desarrollar políticas industriales efectivas (Burr y Whitfield, 2013). En este sentido, las relaciones entre Estado y empresarios –tanto de manera formal como informal (Abdel-Latif y Schmitz, 2009)– son una pieza clave del contexto institucional que nos permiten explicar los desarrollos disímiles de las políticas industriales (Balchin et al., 2019). Sin duda alguna, las empresas y el Estado son importantes cuando hablamos de política industrial, pero cómo interactúan estos actores en las nuevas arenas de política que imponen los procesos de transición energética y desarrollo verde es una cuestión novedosa. Las transformaciones económicas, productivas y ambientales –todas a la vez– que se están llevando a cabo en el mundo, imponen nuevos desafíos a la economía política para comprender los distintos caminos que pueden adoptar (Newell, 2021).

En los temas de industrialización y desarrollo verde, los actores políticos, burocráticos y empresariales no interactúan en el mismo contexto que en el siglo XX. Sus estrategias, intereses y dinámicas se han ido transformando y complejizando, por lo que se vuelve necesario una aproximación más sistémica que permita comprender las políticas industriales a partir de la interacción de este tipo de actores, en relación con elementos sociales, tecnológicos y ambientales (Leach et al., 2010), que no estaban presentes hace algunas décadas. Del mismo modo, se han ido elaborando nuevas narrativas para justificar los procesos de transformación productiva y transición energética, pero que al mismo tiempo marginaliza otros caminos decisionales (Newell, 2021), lo que es consecuencia de las dinámicas de poder entre actores relevantes.

En tal sentido, algunas investigaciones recientes han enfatizado la importancia de la intervención estatal para el desarrollo de nuevas industrias y tecnologías en economías industriales avanzadas (Block, 2008; Mazzucato, 2013). Incluso se han estudiado las relaciones Estado-empresa en otros contextos de política industrial verde, como las mejoras tecnológicas en la industria automotriz para el desarrollo de vehículos eléctricos (Meckling y Nahm, 2018). Sin embargo, el caso del litio implica ir un paso más allá en esta línea, y es que, en los últimos años, los países latinoamericanos han buscado avanzar hacia la configuración de políticas industriales que contemplan un rol preponderante de empresas públicas que intervengan en la cadena del valor del litio, generando tensiones y problemáticas

en los lugares donde se emplazan las empresas y se llevan a cabo las actividades extractivas. En resumen, este tipo de estrategias conlleva tanto dinámicas virtuosas como tensiones en torno a la extracción de litio.

## El Cara y Sello de las Empresas Públicas

Un elemento relevante en este sentido es cómo las empresas públicas logran promover la innovación y el desarrollo de tecnologías. Al respecto, Ambec (2017) ha planteado que desde el gobierno se pueden establecer recompensas a las empresas que invierten en Investigación y desarrollo (I+D). También, facilitar transferencias de tecnologías a través de acuerdos de licencia o reforzando los derechos de propiedad de nuevas patentes. En segundo lugar, los gobiernos pueden invertir en educación, entrenamiento tecnológico y diseminación del conocimiento (Ambec, 2017). Las políticas industriales presentadas difieren en sus alcances y profundidad y, por lo tanto, se pueden entender bajo una lógica de niveles, desde políticas que generan menores niveles de agregación de valor a mayores. En ese sentido, se puede pensar en una ‘escalera de la industrialización’, tal como se ha utilizado para referirse a otros tipos de políticas (por ejemplo, sobre la escalera de participación ciudadana véase Arnstein, 1969).

En el ámbito de las políticas industriales, existe una amplia gama de instrumentos de política que se utilizan de manera coordinada con la finalidad de generar un cambio productivo (agregación de valor) en un sector de la economía. Dichos instrumentos van desde la capacitación laboral hasta rebaja de impuestos, pasando por subsidios, inversión en I+D, promover dinámicas cooperativas entre empresas, entre muchos otros. No obstante, uno de los instrumentos más relevantes en este contexto, corresponde a la instauración de empresas públicas. En general, la evidencia comparada se centra en casos de importantes empresas estatales que se han desarrollado en países asiáticos y europeos (Amsden, 1991). En nuestros casos de estudio, no se observan empresas públicas que sean “campeones nacionales”. Más bien, existen configuraciones incipientes que siguen distintas trayectorias, en función de las políticas que las sustentan. En este artículo se avanza en una caracterización más precisa de los distintos tipos de empresas públicas existentes en torno a la extracción de litio, y que han sido poco estudiados.

Por otro lado, que el Estado cuente con empresas extractivas también representa distintas problemáticas. La transición energética es un proceso que cuenta con distintas externalidades, sobre todos para países de ingreso medio. En el caso bajo estudio, no se centra en, por ejemplo, el proceso de producción de un producto tecnológico final, como puede ser un automóvil eléctrico. Más bien, las empresas públicas vinculadas a la extracción de litio se encuentran en las primeras etapas de la cadena de valor de baterías (véase Irrarázaval y Carrasco, 2023), centradas en actividades de extracción y, hasta el momento, con escasa agregación de valor.

Asimismo, la extracción de litio supone tensiones entre distintas escalas: se plantea la promesa de un futuro verde al contribuir a la transición energética global, al mismo tiempo que se generan impactos locales con la extracción. En ese sentido, existe un componente de espacialización que es relevante para comprender estas dinámicas (Carrasco et al., 2023). Las estrategias que diseña el Estado –a través de las empresas– buscan un mayor desarrollo verde, complejizando la matriz productiva del país, pero al mismo tiempo generan perjuicios en el ecosistema y en las comunidades circundantes (Dorador et al., 2018). Estas tensiones son inherentes al establecimiento de empresas públicas que se dedican a actividades extractivas, ya que deben lidiar con objetivos económicos, ambientales y sociales, todos al mismo tiempo.

Por lo tanto, los procesos de transición energética no están exentos de los impactos y desigualdades socioambientales, como los producidos con la extracción de litio (Agusdinata et al., 2018; Liu y Agusdinata, 2020; Marina y Cueto, 2013). Esto es especialmente relevante a partir del uso industrial del agua en desmedro del consumo de las comunidades (Jerez et al., 2021), que han derivado en distintas dinámicas conflictivas entre las comunidades y las empresas (Gundermann y Göbel, 2018). La extracción del litio y los procesos vinculados para su refinamiento, requieren de una importante cantidad de recursos hídricos que ya son muy limitados en las zonas de extracción, dado el clima desértico imperante en el triángulo del litio (Lunde, 2020).

Estos distintos elementos muestran el cara y sello de las empresas públicas de litio, dando cuenta de la necesidad de analizar en más detalle las dinámicas que surgen a partir de las estrategias industrializadoras de los Estados.

## **Empresas Públicas como Instrumentos de Política Industrial**

En la literatura se destacan distintos tipos de política industrial, como las políticas de clúster, promoción de la inversión y uso de licitación pública, entre otras (Kattel y Lember, 2010; Warwick, 2013). Sin embargo, considero que en esta investigación se vuelve necesaria una aproximación de política industrial que no se centre en los instrumentos específicos, sino que más bien en las variaciones respecto de un instrumento de política, como son las empresas públicas, entendiendo que sus configuraciones dependen de las orientaciones de política pública que se definen a un nivel político-institucional.

Respecto a la orientación de las políticas, algunas propuestas distinguen de modo general entre políticas horizontales y selectivas (Warwick, 2013). Las políticas horizontales constituyen políticas que benefician a las empresas de modo general, promoviendo la competencia, reduciendo ciertas regulaciones e incluso estableciendo ciertos impuestos. En este tipo de políticas se reconoce la necesidad de mayor complejización de la economía, pero los instrumentos e incentivos no

deben desafiar las ventajas comparativas (Crespi et al., 2014; Lavarello y Sarabia, 2017). En este sentido, el Estado no debe intervenir directamente sobre los precios de mercado, ni proteger una industria específica. Por otro lado, las políticas selectivas refieren a aquellas políticas que deliberadamente favorecen una industria o un sector específico de la economía. Nuevas perspectivas en economía política han complejizado esta tipología, incorporando otros tipos de política industrial en el esquema. En ese sentido, se distinguen cuatro tipos de políticas industriales: políticas horizontales, facilitadoras, selectivas y de frontera (referida a un *catching up* tecnológico), es decir, a las ya señaladas políticas horizontales y selectivas, se incorporaron otras dos (Lavarello y Sarabia, 2017; Primi y Peres, 2009; Yoguel et al., 2007). Por una parte, las facilitadoras como una profundización de las políticas horizontales, pero con mayor énfasis en cambios estructurales graduales. Específicamente, este tipo de políticas corresponden a respuestas reactivas a problemas de coordinación en las cadenas de valor, generando un acompañamiento de la empresa en la resolución de problemas técnicos, económicos y regulatorios. Las políticas de frontera, por otro parte, buscan generar cambios estructurales, con grandes proyectos enfocados en campeones nacionales y en promover desarrollos tecnológicos de frontera, con medidas como la nacionalización de empresas.

Estos distintos tipos de política se pueden entender en un continuum, desde el desarrollo de instrumentos generales y menos complejos, a instrumentos selectivos y de mayor complejidad. La complejidad se refiere, sobre todo, al grado de agregación de valor de la cadena de valor de la industria y, en consecuencia, el grado de orientación al cambio estructural. Si bien se puede diferir en los aspectos específicos, este tipo de tipologías de política industrial enfocadas en las orientaciones de las políticas han demostrado su utilidad heurística en otros estudios sobre América Latina (Primi y Peres, 2009), dando cuenta de su validez como estrategia analítica. Con todo, se debe tener en cuenta que los procesos de industrialización del litio, y las empresas públicas asociadas, en América Latina se encuentran en una etapa temprana, en relación con los modos de desarrollo económico imperante. Por lo tanto, las orientaciones de política pública permiten entender las configuraciones iniciales que han tomado los gobiernos, sobre todo en relación con las empresas públicas, pero no permiten comprender a cabalidad lo que las empresas logran o no hacer. De ahí la relevancia de avanzar en un conocimiento más fino sobre estas dinámicas.

## Empresas públicas del litio en América Latina: Análisis Comparado

El litio se ha transformado en un insumo central para combatir el cambio climático (Fornillo, 2018), dado su rol en la elaboración de baterías para la transición energética (Hochstetler, 2020). Esto supone oportunidades para los países con reservas de litio, tanto en explotación como en la elaboración de productos más complejos (Kazimierski, 2018). Para ello, los países buscan posicionarse dentro de la cadena de valor del litio, en sus distintas etapas, dependiendo del nivel agregación de valor que se busque. En este contexto, las empresas juegan un rol clave.

Si bien hay distintas empresas privadas dedicadas a la explotación, como son SQM y Albemarle en Chile,<sup>1</sup> igualmente existe un número importante de empresas públicas relacionadas con la industria del litio. En Bolivia, el año 2010 se creó la empresa Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), que prometía inmiscuirse en la industria del litio en toda la cadena de valor, aunque hasta el momento ha tenido resultados marginales en términos de producción. En Argentina, se han creado dos empresas provinciales para la explotación de litio: Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) y Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (Camyen). Adicionalmente, en los últimos años, la empresa pública YPF ha anunciado la creación de una empresa subsidiaria, dedicada a la explotación de litio (Furnaro y Fitzgerald, 2023).

Cabe destacar que estas empresas se establecen en contextos institucionales diversos en los países del triángulo del litio, limitando las decisiones de los actores y las posibilidades para imponer sus preferencias en relación con las empresas públicas. En Chile, legalmente el litio tiene el carácter de estratégico y no concesible. Sin embargo, no aplican estas normativas para las propiedades mineras de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la empresa pública CODELCO. Ello le permitió al Estado realizar contratos con empresas privadas. Al día de hoy son dos las principales empresas privadas que extraen litio: SQM y Albemarle quienes, a través de los años, han renegociado sus contratos, aumentando sus cuotas de explotación, pero también imponiendo distintas condiciones (Carrasco y Madariaga, 2022). Las estrategias industrializadoras que han promovido los gobiernos en los últimos años buscan generar una nueva gobernanza del litio, donde las empresas públicas tendrían un rol central.

En Argentina, en cambio, el litio es manejado como cualquier otro mineral. De este modo, el control está a cargo de las provincias, las que han privilegiado una estrategia de corte liberal en la explotación del mineral, a través de aprobación de distintos proyectos de empresas privadas para generar procesos

<sup>1</sup> Compañías que además son algunas de las principales empresas de extracción de litio a nivel internacional.

extractivos con bajos procesos de agregación de valor (Obaya y Pascuini, 2020). Esto ha generado dificultades para que el gobierno central pueda establecer estrategias nacionales sobre el litio y, de hecho, la estructura federal del país ha propiciado una dinámica conflictiva entre el centro y las provincias, volviendo compleja la viabilidad de proyectos industrializadores (Carrasco, 2024), como los son las empresas públicas.

Finalmente, en Bolivia el Estado tiene el control del litio y ha regulado que el Estado esté a cargo de explotación. En 2007, el presidente Morales llevó adelante una agenda de nacionalización, donde uno de sus focos era la industrialización del salar de Uyuni, creando un régimen jurídico específico en 2008, similar al caso chileno (Obaya y Pascuini, 2020). Esto da el contexto para el surgimiento, en 2017, una empresa pública para la explotación del litio en Bolivia: YLB.

A continuación, se analizan en detalle las empresas públicas vinculadas a la explotación del litio en los países del triángulo del litio.

## **Empresas Públicas en Argentina**

Argentina actualmente se ubica como el cuarto productor mundial de litio con solo dos proyectos en marcha (Lendoiro, 2021), y se espera que cuando todos los proyectos de su cartera (20 proyectos) estén en funcionamiento, puedan exportar 120.000 toneladas de carbonato de litio (LCE). Así, Argentina podría convertirse en uno de los principales países exportadores de litio a nivel mundial, superando la explotación de Chile. Por otro lado, la mayor parte de la producción se va a Estados Unidos. También, se ha establecido que por la situación que experimenta Bolivia y Chile, sobre todo en materia de reformas, han generado un desincentivo en la inversión de esos países, siendo una oportunidad para el mercado argentino, que ha aumentado exponencialmente los proyectos extractivos que tiene en carpeta respecto al litio en los últimos años. En términos geográficos, en este país el litio se concentra en algunas provincias del norte del país, específicamente en Jujuy, Salta, La Rioja y Catamarca.

En Jujuy, actualmente Argentina cuenta con un proyecto en operación en el salar de Olaroz (Sales de Jujuy S.A.), uno en finalización de la construcción de la planta en el salar de Cauchari (EXAR S.A.), un proyecto en etapa de análisis económico avanzado en el salar de Cauchari (South American Salars S.A) y 5 proyectos en etapa de exploración en diversos salares como salar de Jama, Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. El salar de Olaroz-Cauchari presenta recursos medidos de más de 4.600 millones de m<sup>3</sup> de salmuera rica en litio, con leyes desde los 450 a 700 mg/litro (JEMSE, 2024).

En este contexto, la empresa pública JEMSE promueve las propiedades mineras de la empresa con potencial minero de litio para futuros procesos productivos, este proceso se puede dar a través de la participación privada mediante

concurso público de oferentes, conformación de sociedades o mediante procedimientos de iniciativa privada. En la actualidad, JEMSE cuenta con 10.500 hectáreas de propiedades mineras en salares para formar alianzas estratégicas para desarrollar exploración greenfield<sup>2</sup> (JEMSE, 2024). Específicamente, se cuenta con las siguientes minas:

- Mina Agonic: En el departamento de Tumbaya de 1.500 hectáreas; ubicada en el margen sur del salar de Salinas Grandes.
- Mina Aguiliri: En Susques de 7.000 hectáreas, ubicada al norte del Salar de Jama. Se encuentra ubicada aproximadamente a 11 km al norte del Salar de Jama, sobre la Laguna de Guachalajte (4.300 msnm).
- Mina Cibeles: De 1.500 hectáreas en Laguna de Guayatayoc, departamento Cochínoca

Por otro lado, Catamarca Minera y Energética Sociedad del Estado (CAMYEN), también cuenta con contrato de exploración con YPF Litio. En el proyecto de minas Chascuil, ubicadas en el Salar Cazadero Grande, Tinogasta. Asimismo, mantienen un acuerdo con opción de usufructo con YPF, con el que se espera obtener 20.000 tn/año de Litio.<sup>3</sup> En enero del 2024 se firmó un convenio entre las empresas estatales CAMYEN(Argentina) y KABIL (India), para iniciar un nuevo proyecto de exploración de litio en Cortaderas, Fiambalá. Con este proyecto, la minera India iniciará el proceso de exploración (con posibilidad de explotación) de 15.000 hectáreas en el sur de cortaderas.<sup>4</sup>

Recientemente, desde las provincias se instauró la idea de la creación de una empresa federal conformada por las provincias para contrarrestar el avance de los planes de extranjerización que buscaba llevar adelante el presidente de Argentina, Javier Milei. Si bien actualmente existe YPF Litio, el director del Instituto Consenso Federal y exdiputado de la Nación, Alejandro Rodríguez, advirtió que los planes de los libertarios es “hundirla”, por lo que consideró como alternativa que “varias provincias argentinas, propietarias del litio, puedan asociarse para constituir una empresa estatal.<sup>5</sup> La idea se centra en unir a JEMSE, CAMYEN, Energía y Minería Sociedad del Estado (EMSE de La Rioja), y con REMSa S.A. (Recursos Energéticos y Mineros de Salta), de Salta. Así podrían articular un bloque unificado desde el nivel provincial, para resistir las medidas que se buscan tomar desde el nivel central.

La otra arista de las empresas públicas en Argentina corresponde a YPF. YPF es una empresa pública de larga data en Argentina, vinculada a la industria

<sup>2</sup> Fuente: Jemse. Disponible en: <https://jemse.gob.ar/mineria/>

<sup>3</sup> Fuente: Camyen. Disponible en: <https://camyen.catamarca.gob.ar/mineria/>

<sup>4</sup> Fuente: Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/704412-empresa-estatal-india-se-asocia-con-catamarca-para-proyecto>

<sup>5</sup> Fuente: Ámbito. Energy Report. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/advierten-que-javier-milei-quiere-extranjerizar-el-litio-y-proponen-la-creacion-una-empresa-federal-n5907121>

de hidrocarburos. La empresa YPF creó YPF Litio S.A., unidad de negocio que busca potenciar el desarrollo del mineral y su industrialización. Actualmente tiene un proyecto en conjunto con CAMYEN. La empresa se enfocará en actividades que abarcan desde la investigación y descubrimiento de yacimientos de litio, hasta su estudio, exploración y explotación. Todo esto con el fin de lograr un mayor crecimiento en la producción del mineral y establecerse como un actor clave en el futuro energético del país.<sup>6</sup> En septiembre del 2023 YPF Litio e Y-TEC y EUSATI, empresa alemana especializada en la comercialización e inversión para el impulso de la transición energética, firmaron un Memorandum de Entendimiento en para desarrollo el campo del litio y su cadena de valor.<sup>7</sup> Con la llegada al poder de Javier Milei, este señaló su interés en privatizar empresas como YPF. Para ello, una alternativa que se bajara es ir subdividiendo YPF e ir vendiendo sus distintas unidades de negocios, lo que afectaría la unidad del litio.<sup>8</sup> Sin embargo, durante el mes de marzo YPF salió del listado de empresas a privatizar,<sup>9</sup> dado su carácter estratégico y la dificultad avanzar en esta medida dada la oposición social y política que mantiene.

## Empresas Públicas en Bolivia

En Bolivia, el 1 de abril de 2008 es promulgado el DS N°29496 que declara de prioridad nacional la industrialización del Salar de Uyuni para el desarrollo productivo, económico y social del Departamento de Potosí. Posteriormente, la CPE establece el “carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país” de los recursos naturales (artículo 348, inciso II). El artículo 349 establece a los recursos naturales como propiedad y de dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, correspondiendo al Estado su administración en función del interés del colectivo. De este modo, la institucionalidad respecto a la explotación de litio en este país radica principalmente en YLB, empresa estatal descentralizada dependiente del Ministerio de Energía (YLB, 2021). No obstante, el artículo 2 de la Ley N° 928, por la cual se crea YLB, se establece que esta empresa desarrollará los procesos de química básica de los recursos evaporíticos boliviano, con una participación cien por ciento estatal, pero en procesos posteriores se podrá asociar con empresas privadas nacionales o extranjeras, siempre que se mantenga una participación estatal mayoritaria. Esto abrió la posibilidad a la creación de la empresa mixta YLB-ACI en 2018, en asociación con ACI Systems de origen alemán. El objetivo de esta fue la producción de sales de litio

---

<sup>6</sup> Fuente: Cronista. Disponible en: <https://www.cronista.com/brand-strategy/ypf-litio-como-es-la-apuesta-nacional-para-convertir-a-argentina-en-un-jugador-clave/>

<sup>7</sup> Fuente: Ámbito. Energy Report. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/litio-ypf-suma-socio-aleman-impulsar-cadena-valor-y-las-baterias-argentinas-n5822012>

<sup>8</sup> Fuente: La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ypf-el-icone-de-las-privatizaciones-que-impulsara-milei-en-argentina/M3OIKAYNXBEJFG5VRG5TXJ2OUA/#>

<sup>9</sup> Fuente: Bnamericas. Disponible en: <https://www.bnamericas.com/es/noticias/ypf-y-energia-argentina-salen-del-plan-de-privatizaciones-en-nueva-version-de-proyecto-de-reforma-de-milei>

a partir de los residuos del proceso original aplicado por YLB. Este proyecto fue anulado el 2 de noviembre de 2019 mediante el Decreto Supremo 4060, debido al descontento generado en las comunidades vecinas al salar (YLB, 2021).

De esta manera, la principal empresa vinculada a la industria del litio en Bolivia es YLB. Esta empresa cuenta con un alto nivel organizacional, entendiendo que cuenta con distintas gerencias y una estructura matricial bastante amplia, que aborda las áreas estratégicas de desarrollo de una empresa. En tal sentido, cuenta con una gerencia jurídica, gerencia de planificación estratégica, gerencia de comercialización, gerencia de operaciones y mantenimiento, gerencia de investigación ingeniería y proyectos, gerencia de geología y exploración, así como una gerencia administrativa financiera.

En diciembre del 2023, luego de varios años de actividades de pilotaje, Bolivia inauguró su primera planta industrial de Carbonato de Litio, lo cual forma parte del plan estratégico de la empresa YLB, con una capacidad de producción de 15 mil toneladas al año.<sup>10</sup> Sin embargo, esta planta recientemente ha presentado problemas ya que “La presidenta de Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), Karla Calderón, informó que la falta de materia prima impedirá que la planta industrial inaugurada en diciembre del año pasado alcance su máximo nivel de producción. Acotó que esta infraestructura, de 111 millones de dólares, fue adjudicada a una empresa china sin considerar de dónde se obtendría el litio para su procesamiento.” El costo de esta inversión, que fue realizado por el banco central de Bolivia, alcanza el monto de \$110.589.976 dólares.<sup>11</sup>

A finales de enero del 2024 la empresa YLB presentó una segunda convocatoria internacional para seguir con el proceso de industrialización del litio, para la explotación en siete de sus salares y para captar proyectos mediante la tecnología de extracción directa de litio (EDL).<sup>12</sup> A mediados de marzo de este año se informó que YLB recibió propuestas de 38 empresas, provenientes de Argentina, Irlanda, Francia, China, Alemania, Rusia, Brasil y consorcios multinacionales.<sup>13</sup> La convocatoria tenía por objetivo implementar proyectos piloto; donde las empresas pondrán a prueba su tecnología con materia prima boliviana; sin que eso implique un costo al Estado boliviano.

En definitiva, en Bolivia se ha establecido una estrategia nacionalista, con un pivote central en el desarrollo de una industria nacional, centrada en YLB. Sin embargo, durante años se ha avanzado poco en el desarrollo de capacidades para establecer las estrategias propuestas (Carrasco, 2024), lo que ha derivado

<sup>10</sup> <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2023/12/bolivia-inaugura-primera-planta-industrial-litio>

<sup>11</sup> Fuente: Eju TV. Disponible en: <https://eju.tv/2024/03/yhb-reporta-que-la-planta-de-litio-tiene-dificultades-por-falta-de-materia-prima/>

<sup>12</sup> Fuente: Cooperativa. Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/economia/materias-primas/litio/bolivia-va-por-la-industrializacion-del-litio-a-mayor-escala/2024-01-26/185632.html>

<sup>13</sup> Fuente: América Economía. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/negocios-e-industrias/yhb-recibio-propuestas-de-38-empresas-para-el-desarrollo-de-proyectos-de>

en la búsqueda de alianzas estratégicas con socios comerciales de distintas partes del mundo para llevar a cabo sus objetivos de industrialización. A pesar de las importantes inversiones realizadas, los resultados en términos económicos han sido marginales.

## El Rol de las Empresas Públicas en Chile

En el caso chileno, si bien se han realizado esfuerzos puntuales por avanzar hacia la instauración de políticas industrializadoras en Chile, en general estos han sido resistidos por actores con poder de veto como los empresarios (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019). Por este motivo, procesos de industrialización dirigidos por el Estado en Chile constituyen fenómenos infrecuentes, pero que en el caso del litio se han transformado en la piedra angular de la discusión pública sobre el modelo de desarrollo que se debe gestar en torno al mineral (Barandiarán, 2019).

En Chile, la demanda de litio en la industria tecnológica aumentó considerablemente en la década de 2000, lo que provocó un cambio significativo en el discurso político en torno a este mineral. Durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), se buscó capitalizar las abundantes reservas de litio del país mediante procesos de licitación, con el objetivo de expandir el mercado y aumentar los ingresos estatales (La Tercera, 2012a). Sin embargo, este proceso se vio obstaculizado por irregularidades que implicaban a altos funcionarios y a la empresa SQM, lo que finalmente llevó a su cancelación (La Tercera, 2012b). Posteriormente, durante la administración de la presidenta Bachelet (2014-2018), se introdujo una nueva política conocida como “política del litio y la gobernanza de los salares”, con el propósito de potenciar la adición de valor al litio (La Tercera, 2016). Esta política reforzó la idea de que el litio es un recurso inalienable, lo que implica que su explotación está en manos del Estado, aunque se otorguen concesiones a empresas privadas. CORFO fue designado como el organismo coordinador central para la gobernanza, y se implementaron diversas medidas para fomentar el desarrollo de productos avanzados basados en litio dentro de Chile, al mismo tiempo que se introducían mecanismos de supervisión (Arellano y Figueroa, 2015).

La política inició una revisión de los contratos existentes con empresas privadas para resolver problemas de cumplimiento y negociar términos mejorados en diversas dimensiones. Además, tuvo como objetivo establecer una mejor relación con las comunidades locales y mejorar la protección ambiental (Pérez-Cueto, 2014). Estos contratos incluyeron negociaciones sobre regalías para las comunidades locales y financiamiento para la investigación y desarrollo relacionados con el litio. Estos acuerdos representaron una compensación económica significativa de empresas privadas a la sociedad civil chilena y facilitaron el financiamiento de centros de investigación a través de asociaciones público-privadas. Esta situación

llevó a la creación del Instituto de Tecnologías Limpias, el centro de investigación aplicada más grande del país en cuanto al litio, fomentando la innovación y el valor en la producción de litio.

En la actualidad, el gobierno de Boric ha anunciado una nueva estrategia con el objetivo de avanzar en los niveles de producción y en la cadena de valor del litio. Esta estrategia incorpora una alianza público-privada entre CODELCO, la principal empresa pública del país dedicada a la explotación de cobre y otros minerales, y SQM, una de las principales empresas en la industria del litio a nivel mundial. Actualmente, se están llevando a cabo negociaciones entre ambas empresas, y CODELCO ya cuenta con permisos de exploración en salares.

Más recientemente, durante marzo de 2024 se entregaron más lineamientos en lo que respecta al desarrollo de esta empresa pública del litio. Esta podrá acordar con sus socios la estructura de participación que garantice la viabilidad del proyecto y el cumplimiento de los objetivos contemplados en la Estrategia Nacional del Litio.<sup>14</sup> Los objetivos de la empresa nacional del litio tenían por sentido hacerse cargo de todo el proceso productivo de litio, desde la extracción hasta la agregación de valor. No obstante, la estrategia constituye una propuesta diversificada; por una parte, con Corfo trabajando en los procesos de agregación de valor y, por la otra, utilizando a las empresas públicas –Codelco y Enami– para exploración y, posteriormente, explotación del litio.<sup>15</sup> Posteriormente, se lanzó una iniciativa para atraer al sector privado a invertir en la explotación del litio en 26 salares, y que al concesión permita que de aquí a finales de la década aumente la producción de litio en un 70%.<sup>16</sup> También se tiene por objetivo que Chile cuente con tres a cuatro proyectos operativos para el 2026.<sup>17</sup>

## Hacia una Tipología de Empresas Públicas en América Latina

A partir del análisis empírico realizado, se pueden identificar seis principales empresas públicas vinculadas a la industria del litio en el triángulo del litio sudamericano. A partir de algunas características centrales que distinguen a las empresas, a continuación se establece una propuesta tipológica que, desde una mirada inductiva, permite clasificar a las empresas estatales. Dicha propuesta puede ser de utilidad en otros contextos, y avanza en una mejor comprensión de las dinámicas de las empresas públicas en América Latina. Concretamente, se observan dos variables clave que son relevantes en las empresas analizadas. Uno es si

<sup>14</sup> Fuente: Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/2024/03/26/gobierno-informa-avances-que-permitiran-consolidar-la-estrategia-nacional-de-litio.htm>

<sup>15</sup> Fuente: La Tercera. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-define-este-martes-que-salares-abrira-a-licitacion-y-pone-en-revision-proyecto-que-crea-empresa-nacional-del-litio/IH7S3EM6NNHNZOQY7Q3GTIERDE/#>

<sup>16</sup> Fuente: Voz de América. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/chile-anuncia-que-abre-26-salares-de-litio-para-explotacion-privada/7545441.html>

<sup>17</sup> Fuente: Diario Financiero. Disponible en: <https://www.df.cl/empresas/mineria/ministro-marcel-chile-quiere-tres-o-cuatro-nuevos-proyectos-de-litio-en>

las empresas constituyen empresas creadas específicamente para la explotación de litio, y otros minerales, o si son filiales de otras empresas públicas de mayor antigüedad, que fueron creadas para explotar litio. En un segundo nivel, se encuentra el nivel de asociación con otros actores, sobre todo privados. Es decir, si la empresa pública desarrolla la operación principalmente por sí misma, o si depende de la asociación con otros actores para llevar a cabo sus actividades. Esto último puede ser una decisión estratégica para conseguir objetivos que las empresas no podrían por sí solas, considerando el *know-how* y las capacidades que tienen empresas privadas, o incluso decisiones basadas en fundamentos ideológicos sobre el rol estratégico que debería tener el Estado en ciertas áreas (Tabla 1).

**Tabla 1. Tipología empírica de empresas públicas**

Tipología Empresas Públicas		Nivel de asociatividad	
		Baja asociatividad	Alta asociatividad
Tipo de empresa	Nueva empresa pública	YLB (I)	JEMSE (II) CAMYEN
	Filial de empresa pública existente	YPF Litio (IV) ENAMI Litio	CODELCO (III)

*Fuente: Elaboración propia.*

En términos generales, cada cuadrante dentro de las dimensiones establecidas da cuenta de ciertas configuraciones de empresa, que responde a una combinación de variables endógenas (tipo de empresa) y exógena (asociatividad), lo que repercute en las estrategias y en las posibilidades de formar parte de la cadena de valor del litio en sus distintas etapas. En el cuadrante I, por ejemplo, se ubica la empresa boliviana YLB. Dicha empresa corresponde a una nueva empresa, que se crea con la finalidad de desarrollar la industria del litio en el país andino, desplegándose en toda la cadena de valor. Dado que esta empresa se ocuparía de todo el proceso productivo, la asociatividad desde sus inicios ha sido baja, aunque ahora se ha ido buscando alcanzar mayores grados de asociatividad. Esta dinámica ha repercutido en contar con una empresa que ha debido comenzar a instalar capacidades sin contar con las experiencia previa, siendo muy complejo avanzar en el desarrollo tecnológico, financiero y de capital humano para avanzar en la industria. Sumado a eso, su grado bajo de asociatividad con otras empresas no ha permitido desplegar y/o complementar las capacidades. El resultado ha sido un desarrollo solo a nivel de pilotaje, y no se ha podido escalar en la cadena de valor a nivel industrial.

En el cuadrante II se encuentran las empresas públicas argentinas, JEMSE y CAMYEN. Ambas empresas nacen para desarrollar distintas actividades

mineras, siendo el litio una cuestión central. Desde un primer momento, estas empresas han buscado desarrollar proyectos cooperativos con otras empresas privadas de mayor experiencia. Esto ha repercutido en la configuración de estrategias intensivas en explotación de litio crudo, privilegiando aumentar el grado de explotación de litio crudo, aumentando en cantidad antes que escalar en la cadena de valor del mineral.

En los cuadrantes III y IV se encuentran empresas públicas que son filiales de empresas públicas más consolidadas, pero que se dedicaban a actividades distintas de la actividad litífera. Ello ha supuesto distintos desafíos para la creación de filiales que deben desarrollar un conocimiento técnico especializado que es distintos de las actividades principales que realizaban sus matrices (hidrocarburos y minería subterránea). En el caso de CODELCO, hace algunos años se le entregaron permisos para la exploración de un salar (Maricunga), pero más recientemente, se le ha mandado articularse con las empresas privadas existentes (SQM) para aprovechar el *know-how* de otras empresas y, al mismo tiempo, avanzar en la cadena de valor del litio desde la empresa estatal, fijando a través de contratos condiciones de cuotas de explotación, pagos, y avances en I+D. Esta estrategia busca maximizar la explotación de litio crudo, al mismo tiempo que una parte de la producción permite ir avanzando en la cadena de valor en suelo nacional. Finalmente, YPF Litio se especializa en todas las etapas, desde la investigación y extracción hasta la fabricación de carbonato de litio, mientras que Y-TEC se centra en el procesamiento, que incluye la elaboración de baterías. El inicio del primer proyecto de exploración tuvo lugar en el año 2022, por lo que se encuentra en una etapa incipiente, sin desarrollar dinámicas asociativas todavía. Si bien la empresa matriz no tiene el conocimiento especializado en litio, las capacidades instaladas previas permiten ir avanzando rápidamente en la instalación de algunas capacidades, a diferencia del proceso boliviano.

**Tabla 2. Tipología teórica de empresas públicas**

Tipología Empresas Públicas		Nivel de asociatividad	
		Baja asociatividad	Alta asociatividad
Tipo de empresa	Nueva empresa pública	Empresas de baja capacidad	Empresas intensivas en extracción
	Filial de empresa pública existente	Empresas de nicho	Empresas catch-all

*Fuente: Elaboración propia.*

En base a la descripción de los distintos casos y la estructura analítica establecida, se propone una tipología teórica sobre empresas públicas, que puede ser útil para analizar otros casos vinculados al desarrollo de nuevas industrias,

tanto en América Latina como en otros contextos. La figura 2 da cuenta de esta propuesta tipológica que, en base a casos específicos, pretende ir avanzando en el estudio de las empresas públicas que ha estado marcado por una falta de investigación empírica en la materia, sobre todo en el contexto latinoamericano.

## Conclusiones

En el presente trabajo se han analizado las estrategias de políticas del litio en Chile, Argentina y Bolivia, dando cuenta del rol central que tienen las empresas públicas en este contexto. En este sentido, se desarrolló una tipología original sobre empresas públicas vinculadas a la industria del litio en el concierto latinoamericano, dando cuenta de algunas dinámicas relevantes para la economía política del litio en la región. Asimismo, la tipología abre la puerta a nuevas investigaciones sobre industrias públicas emergentes, las que pueden ser más frecuentes en los procesos de transición energética que se están llevando a cabo en el mundo.

Por otro lado, los hallazgos permiten discutir más ampliamente en torno al rol entre empresa y Estado en América Latina. La literatura visualiza esta relación como una relación conflictiva, dada la dinámica histórica que se ha producido en distintos procesos de políticas públicas. Esta investigación permite ir más allá, dando cuenta del rol que puede tener el Estado en la economía, y las distintas formas que adoptan las empresas públicas. Por una parte, entrega una mejor comprensión sobre la relación entre Estado y economía y, por otra, analiza las distintas formas en que el Estado puede llegar a articularse en el campo económico, con empresas y estrategias industrializadoras. En ese sentido, la investigación plantea interrogantes en torno a las variaciones institucionales que desarrolla el Estado en su rol económico. La pregunta es cómo seguirán evolucionando estas dinámicas considerando los nuevos sectores económicos que surgen, y que suponen tensiones entre crecimiento económico, protección ambiental y conflictividad.

Finalmente, en términos más generales la investigación aporta al análisis de la industria del litio desde una perspectiva de administración pública y políticas públicas. La tipología, que fue elaborada inductivamente, da cuenta de las estrategias diversas que siguen los Estados en América Latina para abordar los desafíos que suponen industrias emergentes, para así conseguir objetivos que van más allá de la dimensión netamente económica. Desde las ciencias sociales se han explorado en profundidad las implicancias socioambientales y económicas vinculadas a la industria del litio. Sin embargo, una dimensión menos explorada corresponde las instituciones y estrategias estatales a través de las cuales se gestan estos procesos. El artículo busca contribuir en este sentido, dando cuenta de dimensiones clave que explican las dinámicas en distintos tipos de empresas, lo que a su vez puede constituir un insumo para la toma de decisiones en política pública.

## Agradecimientos

El autor agradece al proyecto Fondecyt 11241196 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile y al Max Planck Partner Group “Desafíos del Crecimiento Verde”.

## Referencias

- Abdel-Latif, A. y Schmitz, H. (2009).** State-Business Relations and Investment in Egypt. *IDS Research Reports*, 2009(61), 1–105. [https://doi.org/10.1111/j.2040-0217.2009.00061\\_2.x](https://doi.org/10.1111/j.2040-0217.2009.00061_2.x)
- Agusdinata, D. B., Liu, W., Eakin, H. y Romero, H. (2018).** Socio-environmental impacts of lithium mineral extraction: Towards a research agenda. *Environmental Research Letters*, 13(12), Art. 12. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aac9b1>
- Ahumada, J. M., Wirth, E. y Sossdorf, F. (2021).** *La lección nórdica: trayectorias de desarrollo en Noruega, Suecia y Finlandia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ambec, S. (2017).** Gaining competitive advantage with green policy. In T. Altenburg y C. Assmann (Eds.) *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Amsden, A. (1991).** Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia. *The American Economic Review*, 81(2), 282–286.
- Amsden, A. (2001)** *The Rise of ‘The Rest’. Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Arellano, A. y Figueroa, J. (2015)** El día en que el Estado le entregó el control del Salar de Atacama a Ponce Lerou. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2015/06/26/el-dia-en-que-el-estado-le-entrego-el-control-del-salar-de-atacama-a-ponce-lerou/>
- Arnstein, S. R. (1969).** A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216–224.
- Ascencio, D. E. (2021).** La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80, 5–40.
- Balchin, N., Booth, D. y te Velde, D. W. (2019).** *How economic transformation happens at the sector level: Evidence from Africa and Asia* [Research Report]. ODI Report. <https://www.econstor.eu/handle/10419/206741>
- Barandiarán, J. (2019).** Lithium and development imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia. *World Development*, 113, 381–391. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.019>
- Bernier, L., Bance, P. y Florio, M. (2020).** *The Routledge Handbook of State Owned Enterprises*. Routledge.
- Block, F. (2008).** Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics y Society*, 36(2), 169–206. <https://doi.org/10.1177/0032329208318731>
- Bremmer, I. (2008).** The return of state capitalism. *Survival*, 50(3), 55–64.
- Bril-Mascarenhas, T. y Madariaga, A. (2019).** Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6). <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1417587>
- Bril-Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019).** How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1). <https://doi.org/10.1017/lap.2018.61>
- Bulfone, F. (2022).** Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda. *Competi-*

- tion y Change, (27)1,22-43. <https://doi.org/10.1177/10245294221076225>
- Buur, L. y Whitfield, L. (2013).** Industrial policy and state-business relations: Towards a heuristic approach. In D. W. te Welde (Ed.), *State-Business Relations and Industrial Policy: Current policy and research debates* (August Ed, pp. 21-25). DFID-ESRC Growth Research Programme.
- Carrasco, S. y Madariaga, A. (2022).** The Resource Curse Returns? As lithium drives renewed promises of natural resource-based development, Chile confronts the power of private corporations eager to cash in on a global green transition. *NACLA Report on the Americas*, 54(4), 445-452.
- Carrasco, S., Hernández, J. y Cariaga, V. (2023).** The temporalities of natural resources extraction: Imagined futures and the spatialization of the lithium industry in Chile. *The Extractive Industries and Society*, 15, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101310>
- Carrasco, S. (2024).** State capacity for green growth: Analyzing industrial policy in the Latin American lithium triangle. *Competition & Change*. <https://doi.org/10.1177/10245294241249202>
- Chang, H. J. (2023).** 4 Industrial policy: Best practices for emerging economies. *Private Sector Development in an Emerging World*, 63.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014).** Rethinking productive development. In *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation* (pp. 3-31). Palgrave Macmillan US.
- de Gaspi, R. H. (2024).** Developmental channels: (Incomplete) development strategies in democratic Latin America. *Regulation & Governance*.
- Dorador, C., Fink, P., Hengst, M., Icaza, G., Villalobos, A. S., Vejar, D. ... y Harrod, C. (2018).** Microbial community composition and trophic role along a marked salinity gradient in Laguna Puillar, Salar de Atacama, Chile. *Antonie Van Leeuwenhoek*, 111, 1361-1374.
- Dorn, F. M. y Peyré, F. R. (2020).** Lithium as a Strategic Resource. *Journal of Latin American Geography*, 19(4), 68-90.
- Etchemendy, S. (2011).** *Models of economic liberalization: business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2015).** Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3). <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Falkner, R. (2008).** Business power and business conflict: a neo-pluralist perspective. In *Business Power and Conflict in International Environmental Politics* (pp.16-45). Springer.
- Fornillo, B. M. (2015).** Leyes sobre el litio: ¿Recurso estratégico minero u oportunidad científico-industrial?. *Realidad Económica*, 295, 134-138.
- Fornillo, B. (2018).** La energía del litio en Argentina y Bolivia: Comunidad, extractivismo y posdesarrollo. *Colombia Internacional*, 93 179-201. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.07>
- Fornillo, B. y Gamba, M. (2019).** Industria, ciencia y política en el Triángulo del Litio. *Ciencia, docencia y tecnología*, 58, 1-38.
- Furnaro, A. y Fitzgerald, S. (2023).** *Empresas estatales del litio en América Latina: Desafíos y oportunidades*. Natural Resource Governance Institute.
- Gundermann, H. y Göbel, B. (2018).** Comunidades indígenas, empresas del litio y sus relaciones en el salar de Atacama. *Chungará Revista de Antropología Chilena*, 50(3). <https://doi.org/10.4067/S0717-73562018005001602>
- Hacker, J. S. y Pierson, P. (2002).** Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, 30(2), 277-325. <https://doi.org/10.1177/0032329202030002004>
- Hochstetler, K. (2020).** *Political Economies of Energy Transition: Wind and Solar Power in Brazil and South Africa* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108920353>
- International Energy Agency . (07 de abril de 2023).** *Latin America's opportunity in critical minerals for the clean energy transition*. Iea.org. <https://www.iea.org/commentaries/latin-america-s-opportunity-in-critical-minerals-for-the-clean-energy-transition>

- Irrarázaval, F. y Carrasco, S. (2023).** One step forward, two steps back? Shifting accumulation strategies in the lithium production network in Chile. *The Extractive Industries and Society*, 15. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101327>
- Jerez, B., Garcés, I. y Torres, R. (2021).** Lithium extractivism and water injustices in the Salar de Atacama, Chile: The colonial shadow of green electromobility. *Political Geography*, 87, 102382. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102382>
- Kattel, R. y Lember, V. (2010).** Public procurement as an industrial policy tool: An option for developing countries? *Journal of Public Procurement*, 10(3), 368–404. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-03-2010-B003>
- Kazimierski, M. A. (2018).** Almacenamiento energético frente al inminente paradigma renovable: El rol de las baterías ion-litio y las perspectivas sudamericanas. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 23, 108–132. <https://doi.org/10.17141/letras-verdes.23.2018.3055>
- La Tercera. (12 de junio de 2012a).** Gobierno adjudicará concesiones para explotación del litio a fines de septiembre. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/gobierno-adjudicara-concesiones-para-explotacion-de-litio-a-fines-de-septiembre/>
- La Tercera. (01 de octubre de 2012b).** Ministerio de Minería decreta inválida la licitación del litio a la empresa SQM. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/ministerio-de-mineria-decreta-invalida-la-licitacion-del-litio-a-la-empresa-sqm/>
- La Tercera. (23 de enero de 2016).** Gobierno confirma al litio como no concesible y otorga a Codelco rol clave en su desarrollo. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/diario-impreso/gobierno-confirma-al-litio-como-no-concesible-y-otorga-a-codelco-rol-clave-en-su-desarrollo/>
- Lavarello, P. J. y Sarabia, M. (2017).** *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL.
- Leach, M., Stirling, A. C. y Scoones, I. (2010).** *Dynamic sustainabilities: technology, environment, social justice*. Taylor & Francis.
- Lendoiro, F. (2021 19 de octubre).** Boom de litio: los 10 proyectos argentinos en los que se invierten US 4500 millones. *Cronista*. <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/litio-10-proyectos-con-us-4500-millones-de-inversion-que-esperan-arrancar-en-argentina/>
- Lindblom, C. E. (1982).** The market as prison. *The journal of politics*, 44(2), 324–336.
- Liu, W. y Agusdinata, D. B. (2020).** Interdependencies of lithium mining and communities sustainability in Salar de Atacama, Chile. *Journal of Cleaner Production*, 260, 120838. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120838>
- Lunde Seefeldt, J. (2020).** Lessons from the Lithium Triangle: Considering Policy Explanations for the Variation in Lithium Industry Development in the “Lithium Triangle” Countries of Chile, Argentina, and Bolivia. *Politics & Policy*, 48(4), 727–765. <https://doi.org/10.1111/polp.12365>
- Madariaga, A. (2020).** *Neoliberal resilience: Lessons in democracy and development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Madariaga, A., Maillet, A. y Rozas, J. (2021).** Multilevel business power in environmental politics: The avocado boom and water scarcity in Chile. *Environmental Politics*, 30(7), 1174–1195. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1892981>
- Marina, V. y Cueto, H. (2013).** Bolivia’s Energy and Mineral Resources Trade and Investments with China: Potential Socioeconomic and Environmental Effects of Lithium Extraction: Bolivia’s Energy and Mineral Resources Trade and Investments with China. *Latin American Policy*, 4(1). <https://doi.org/10.1111/lamp.12007>
- Mazzucato, M. (2013).** The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49), 131–142. <https://doi.org/10.3898/13626621179841183>
- Mazzucato, M. y Rodrik, D. (2023).** Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose IIPP Working Paper Series*, 7.
- Meckling, J. (2015).** Oppose, support, or hedge? Distributional effects, regulatory pressure, and business strategy in environmental politics. *Global Environmental Politics*, 15(2), 19–37.

- Meckling, J. y Nahm, J. (2018).** The power of process: State capacity and climate policy. *Governance*, 31(4), 741-757.
- Newell, P. (2021).** *Power Shift: The Global Political Economy of Energy Transitions* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108966184>
- Obaya, M. y Pascuini, P. (2020).** Estudio comparativo de los modos de gobernanza del litio en la Argentina, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia. In L. Muñoz., C. Muñoz. y J. Sanchez (Eds). *La Gobernanza del Litio y el Cobre en los Países Andinos* (pp.17-85). CEPAL.
- Pérez-Cueto, C. (11 de junio de 2014).** Presidenta Bachelet firmó decreto que crea la Comisión Nacional del Litio. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/presidenta-bachelet-firmo-decreto-que-crea-la-comision-nacional-del-litio/>
- Primi, A. y Peres Núñez, W. (2009).** *Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience*. ECLAC.
- Schneider, B. R. (2013).** *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Schneider, B. (2015).** *Designing industrial policy in Latin America: Business-state relations and the new developmentalism*. Springer.
- Schrank, A. (2013).** Rewarding Regulation in Latin America. *Politics & Society*, 41(4), 487-495.
- Schorr, B. (2018).** **Oportunidades desiguales:** empresas y Estado en conflictos sobre la minería en Chile. *Estudios atacameños*, 57, 239-255.
- Schorr, B. y Damonte, G. (2021).** A curse over the Andes?: The resource curse approach and institutional change in the Andean region. In *Andean States and the Resource Curse* (pp. 3-35). Routledge.
- Undurraga, T. (2014).** *Divergencias: trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Ediciones UDP.
- Wade, R. H. (2018).** The developmental state: dead or alive?. *Development and change*, 49(2), 518-546.
- Warwick, K. (2013).** Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 2. <https://doi.org/10.1787/23074957>
- World Bank Group. (2017).** *The growing role of minerals and metals for a low carbon future*. World Bank.
- YLB (2023).** ¿Qué es yacimientos de litio bolivianos? *Yacimientos de Litio Bolivianos*. <https://www.ylb.gob.bo/misionvision#:~:text=Ser%20una%20Corporaci%C3%B3n%20Boliviana%20de,gesti%C3%B3n%20eficiente%2C%20rentable%20y%20transparente.>
- Yoguel, G., Lugones, M. y Sztulwark, S. (2007).** *La política científica y tecnológica Argentina en las últimas décadas: Algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje*. CEPAL.



# Democracia directa en el ámbito local y conflictos socioambientales: plebiscitos comunales en San Pedro de la Paz y Peñalolén

Sebastián Araya Vásquez

Universidad de Chile

[sebastian.araya.v@ug.uchile.cl](mailto:sebastian.araya.v@ug.uchile.cl)

<https://orcid.org/0009-0006-6616-6732>

## Resumen

El presente artículo analiza si los procesos de plebiscitos comunales pueden ayudar a darle una salida institucional a los conflictos socioambientales. Para lo cual se hace un estudio comparado de dos casos de plebiscitos comunales dentro de los pocos que se han materializado desde la vuelta a la democracia hasta la fecha, realizados en las comunas de Peñalolén (2011) y San Pedro de la Paz (2019), ambos relacionados tanto por la aprobación o el rechazo del nuevo Plan Regulador Comunal o modificaciones de este, donde el componente ambiental fue el tema central o tuvo un papel relevante en la discusión. Como resultado de la investigación se descubre que la herramienta de la convocatoria a plebiscito ciudadana “desde abajo”, fue fundamental para que la autoridad se viera obligada a convocar a través de un proceso “desde arriba”. Como hallazgo importante, es que los plebiscitos comunales pueden ser efectivos para otorgarles un cause institucional a la conflictividad socioambiental, pero a su vez poseen una serie de dinámicas que los hacen difíciles de activar.

**Palabras Clave:** referendos, municipios, medio ambiente, participación ciudadana.

## Direct democracy at the local level and socio-environmental conflicts: communal plebiscites in San Pedro de la Paz and Peñalolén

### Abstract

This article analyzes whether communal plebiscite processes can help to provide an institutional solution to socio-environmental conflicts. For this purpose, a comparative study is made on two cases of communal plebiscites within the few that have materialized to date since the return to democracy, carried out in the communes of Peñalolén (2011) and San Pedro de la Paz (2019). Both of these are related to the approval or rejection of the new Communal Regulatory Plan or modifications to it, where the environmental component was the central issue or had a relevant role in the discussion. As a result of the research, it was discovered that the tool of the call for a citizen plebiscite “from below” was fundamental for the authority to be forced to convene through a process “from above”. An important finding is that community plebiscites can be effective in providing an institutional channel for socio-environmental conflicts, but at the same time they have a series of dynamics that makes them difficult to activate.

**Keywords:** referendums, environment, municipalities, citizen participation.



Fecha recepción: 04-10-2023  
Fecha aceptación: 20-12-2023

Chile, al igual que otros países de América Latina, posee un sistema económico que impone una alta carga sobre el medio ambiente, lo que genera conflictos socioambientales (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2015; Joignant et al., 2020; Carrere, 2018; Maillet y Delamaza, 2018; Carrasco y Madariaga, 2022). En este grupo de países, la política ambiental ha ganado relevancia de manera sostenida, impulsada por los conflictos ambientales (Zarilli, 2015).

Este trabajo examina los alcances de la aplicación de mecanismos de democracia directa para el procesamiento institucional de conflictos socioambientales inmersos en la lógica del extractivismo (Acosta y Brand, 2018). Además, estos conflictos pueden surgir no solo en esta lógica, sino también en relación con el desarrollo urbano (Espinosa, 2015), lo que podría degradar los elementos ambientales de las comunas donde se implementaron estos mecanismos.

Este estudio analiza los plebiscitos comunales realizados en Peñalolén (2011) y San Pedro de la Paz (2019), ambos relacionados con conflictos ambientales y modificaciones en el uso del suelo. Estos plebiscitos, centrados en cuestiones ambientales, contribuyen a la discusión sobre las alternativas al modelo extractivista (Maillet y Albala, 2018), que generalmente se abordan mediante recursos frente a entidades administrativas o judiciales (Astorga et al., 2017).

En San Pedro de la Paz, ya existían conflictos relacionados con la expansión inmobiliaria en el humedal Los Batros y su sistema hídrico en 2002 (Henríquez, 2002). El mismo humedal fue objeto de un plebiscito en 2019, lo que evidencia la persistencia de conflictos socioambientales a lo largo de 17 años, resaltando la necesidad de evaluar si es posible encauzarlos mediante herramientas institucionales.

En contextos de conflictividad ambiental u otros, los procesos de participación directa pueden ser vinculantes o consultivos. Los plebiscitos comunales son un ejemplo de mecanismos vinculantes, permitiendo a la población pronunciarse sobre decisiones municipales (Mlynarz, 2013), y están regulados por la Ley Orgánica de Municipalidades. En contraste, las consultas comunales, que han aumentado significativamente en los últimos años, no cuentan con el mismo marco regulatorio. En ambos casos, los conflictos sociales explican el surgimiento o la aplicación de estos mecanismos de participación (Carrasco, 2019).

Aunque los plebiscitos comunales tienen un carácter constitucional, su aplicación práctica resulta complicada. La intersección de ambos mecanismos puede revelar si esta herramienta comunal ofrece alternativas para encauzar institucionalmente los conflictos socioambientales a nivel local.

Para este estudio, se establecen dos casos. En San Pedro de la Paz, se utilizó el plebiscito comunal para proteger áreas de alto valor medioambiental frente a proyectos urbanos. En Peñalolén, un sector de la oposición se opuso a modificar el plan regulador para proteger la zona precordillerana de cambios en la densidad habitacional y su uso inmobiliario, influyendo en la decisión del plebiscito comunal sobre la modificación del Plan Regulador.

## Métodos y Datos

Lo anteriormente expuesto permite reconocer este tema como un conflicto abordable desde la política comparada, utilizando técnicas de análisis para entender sus posibles alcances futuros. Es crucial investigar por qué se opta por mecanismos plebiscitarios, hasta ahora poco utilizados en conflictos socioambientales, y evaluar si, mediante el método comparado, se pueden comprender como herramientas efectivas para el futuro. Habitualmente, se recurren a recursos frente a entidades administrativas o judiciales (Astorga et al., 2017). Por ello, resulta innovador en el ámbito político considerar la participación directa de la comunidad mediante plebiscitos. Como se mostrará más adelante, en ambos casos, la movilización y el uso de herramientas legales son fundamentales para obligar a las autoridades a activar estos plebiscitos comunales.

Esta investigación presenta múltiples factores novedosos. En primer lugar, existen pocos casos de plebiscitos comunales en el país, y aún menos relacionados con temáticas socioambientales. Desde el retorno de la democracia, solo se han realizado cinco plebiscitos comunales, concentrados en comunas de altos recursos y relacionados principalmente con modificaciones del uso de suelo comunal. Así lo señalan autores que han estudiado estos procesos democráticos locales en Chile (Mlynarz, 2013; Altman et al., 2014; Pressacco y Rivera, 2015) (Tabla 1).

**Tabla 1: Plebiscitos comunales realizados en Chile**

Comuna	Año	Tema	Origen del Plebiscito
Las Condes	1994	Plan de Inversiones Infraestructura Vial	Municipio
Zapallar	2003	Política ambiental de protección a bosques nativos	Municipio
Vitacura	2009	Modificaciones al Plano Regulador de la comuna	Ciudadanos
Peñalolén	2011	Aprobación del nuevo Plano Regulador de la Comuna	Municipio
San Pedro de la Paz	2019	Modificación del Plano Regulador de la comuna para protección de zonas de valor ecológico.	Municipio

*Fuente:* Araya (2021) con datos de Pressacco y Rivera, 2015 y Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2019.

En relación con lo anterior, es relevante señalar que no se aborda el caso de Zapallar debido a la distancia temporal, lo que dificulta obtener información de fuentes primarias y por la escasa información disponible en la web. Sabemos que en agosto de 2003, el plebiscito en Zapallar fue aprobado con un 78,5% a favor de la pregunta: “¿Respalda Ud. la política municipal sobre protección de los bosques ubicados sobre el límite urbano en el borde costero de la comuna?” (Senado de Chile, 2019).

El caso de San Pedro de la Paz, al ser el más reciente de todos los plebiscitos comunales, no se encuentra en los principales estudios sobre el tema realizados hasta la fecha (Mlynarz, 2013; Pressacco y Rivera, 2015; Altman et al., 2014), donde el último caso mencionado es el de Peñalolén. Esto implica que no existen estudios previos sobre San Pedro de la Paz, por lo que este trabajo aporta a la actualización y construcción teórica del estudio de los plebiscitos comunales en Chile, incluyendo detalles importantes sobre el proceso y sus consecuencias socioambientales y políticas.

Es crucial comprender las dinámicas de los actores involucrados, tanto autoridades como organizaciones de la sociedad civil, y cómo se articularon en base a sus posturas. Esto es esencial para entender la replicabilidad de estos mecanismos en la resolución de conflictos, no solo socioambientales, sino también en otros tipos de conflictos potencialmente resolubles mediante la democracia directa, mecanismos que hasta ahora han sido escasos.

Para obtener los resultados, se realizó un estudio comparado (Lijphart, 2008) de los plebiscitos llevados a cabo en Peñalolén (2011) y San Pedro de la Paz (2019). Se analizaron datos de fuentes secundarias, incluyendo prensa nacional y local, documentación oficial y redes sociales de los distintos actores, abarcando el periodo de 2011-2018 para Peñalolén y de 2011-2021 para San Pedro de la Paz. Esta revisión permitió obtener conclusiones preliminares sobre la efectividad de los plebiscitos como herramientas para encauzar institucionalmente los conflictos y establecer relatos iniciales como insumo para la búsqueda de información primaria.

Posteriormente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a ocho actores clave de ambos procesos. Estos actores fueron seleccionados por su relevancia en los plebiscitos e incluyeron dirigentes de organizaciones sociales, un concejal y un alto funcionario municipal para el caso de Peñalolén, y un concejal, un alcalde, un destacado dirigente comunal y un diputado del distrito para el caso de San Pedro de la Paz. Este enfoque permitió contrastar las posturas a favor y en contra de los plebiscitos, enriqueciendo el análisis con una visión más completa y balanceada, complementada con la información secundaria previamente investigada.

## **Democracia Directa Y Conflictos Socioambientales en Chile**

La historia de la democracia ha debatido extensamente si debe ser representativa o directa, siendo la primera la predominante en los regímenes políticos actuales. La democracia representativa se entiende como “la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses” (Sartori, 1998). Esta forma de gobierno surge de la imposibilidad material de participación de todos en la elaboración de normas generales, debido al tamaño de la colectividad, como argumentan Montesquieu, John Stuart Mill y Hans Kelsen (Laporta, 1989).

El constitucionalismo ha preferido la democracia representativa sobre el modelo de democracia directa (Bronfman, 2007). Sin embargo, en América Latina, diversas reformas han incorporado mecanismos de democracia directa en al menos uno de los niveles políticos territoriales de los Estados (García, s.f.). Ejemplos de estos mecanismos incluyen el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa popular, algunos de los cuales también están presentes en la legislación nacional chilena.

A pesar de ello, los mecanismos de consulta creados por las Constituciones de 1925 y 1980 en Chile han sido poco utilizados o empleados de manera excepcional (Bronfman, 2007). A nivel local, aunque existen estas herramientas, su uso es escaso debido a diversos factores mencionados en investigaciones previas y en el presente artículo.

En relación con este mecanismo de participación, tanto la literatura especializada como las políticas y programas de organizaciones internacionales han enfatizado la participación ciudadana como un determinante del buen desempeño de los gobiernos, especialmente a nivel local (Hernández y Miranda, 2019).

Los mecanismos de democracia directa se definen como el conjunto de instituciones políticas donde los ciudadanos deciden mediante sufragio universal, directo y secreto, y que no forman parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2011). Estos mecanismos, aunque distintos, no son antagónicos a la democracia representativa.

En su libro de 2010 titulado “Democracia Directa en América Latina: Entre la Delegación y la Participación”, Alicia Lissidini distingue las principales ventajas y desventajas de estos mecanismos. Entre las ventajas, menciona la promoción del debate público y la participación ciudadana, el refuerzo de la transparencia y el control político, la generación de un mayor compromiso con las decisiones y el fortalecimiento de la relación entre ciudadanos y políticos (Lissidini, 2010).

En relación con las desventajas de los mecanismos de democracia directa, Alicia Lissidini señala la promoción de decisiones binarias y excluyentes, la posible desigualdad en la participación de distintos grupos políticos o sociales, especialmente minorías desorganizadas, el posible debilitamiento de los mecanismos de democracia representativa y los partidos, y el riesgo de una utilización demagógica por parte de partidos políticos o gobernantes (Lissidini, 2010). Altman también advierte que estos mecanismos pueden ser utilizados por líderes políticos para esquivar las instituciones representativas y socavar los controles y equilibrios republicanos (Altman et al., 2014).

Sin embargo, algunas de estas desventajas pueden considerarse inherentes a la participación política en general, ya sea mediante mecanismos de democracia

representativa o directa. Por ejemplo, la desigualdad en la participación política de distintos grupos se observa en la ciudad de Santiago, donde las comunas de mayor nivel socioeconómico tienen una participación electoral significativamente mayor que las comunas de menor nivel socioeconómico (PNUD, 2017). Además, ha habido una disminución sostenida de la participación electoral desde la instauración del voto voluntario.

Es importante señalar que una de las desventajas mencionadas es el posible uso demagógico o para esquivar las instituciones representativas. No obstante, en los casos estudiados, los mecanismos de democracia directa fueron fundamentales para llevar estos temas a la decisión popular. En ambos casos, los mecanismos iniciados “desde abajo” (Mlynarz, 2013) fueron cruciales para obligar a las autoridades comunales a convocarlos “desde arriba”. Esto muestra que, en estas situaciones, los plebiscitos comunales pueden servir como una herramienta efectiva para la participación ciudadana y la resolución de conflictos socioambientales.

Existen muchos factores que actualmente reflejan una legitimidad disminuida en los procesos representativos, como la baja identificación partidista y la disminución de la participación política, entre otros (Martínez, 2004). Por ello, las instituciones de democracia directa pueden reforzar el sistema representativo al llevar a la discusión política materias que no son recogidas por los representantes, como los plebiscitos comunales convocados desde abajo o las iniciativas populares de norma.

El concepto de política mediada de Enrique Peruzzotti refuerza esta idea, planteando que una relación fluida y continua entre representantes y representados es fundamental para la democracia representativa (Peruzzotti, 2008). Así, instrumentos como la democracia directa pueden incentivar la participación ciudadana y suplir las deficiencias de la representación (Mlynarz, 2013).

A pesar de estas ventajas, Chile enfrenta grandes dificultades para realizar mecanismos de democracia directa (Altman et al., 2014). Ha habido pocos ejemplos tanto en el ámbito municipal como en el nacional, y solo unos pocos se han llevado a cabo recientemente. Esta situación destaca la necesidad de fomentar y facilitar el uso de estos mecanismos para fortalecer la democracia y mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el ámbito municipal, las trabas para implementar herramientas de consulta pueden surgir por problemas de financiamiento (Carrasco, 2019), dificultades en la cantidad y periodo de recolección de firmas, y la escasa voluntad política de los alcaldes para delegar poder a la ciudadanía (Mlynarz, 2013). También influye cómo se formula la pregunta a plebiscitarse y si esta se encuentra dentro de los ámbitos de acción municipal.

Respecto a los conflictos socioambientales, existe una gran cantidad de

estos conflictos identificados en informes y publicaciones académicas (Carre, 2018; INDH, 2015; Maillet y Delamaza, 2018; Joignant et al., 2020). Este campo de creciente conflictividad va de la mano con el aumento de la agenda medioambiental a nivel continental (Zarilli, 2015), y debe ser procesado bajo las instituciones democráticas.

Estos conflictos surgen en gran medida debido a un sistema económico en América Latina que implica un uso intensivo de los recursos naturales, conocido como extractivismo (Acosta y Brand, 2018). También pueden surgir en relación con el desarrollo urbano, que podría afectar los componentes ambientales y, por ende, a la población (Espinosa, 2015).

A pesar de lo anterior, los conflictos en las comunas de Peñalolén y San Pedro de la Paz, canalizados mediante un plebiscito comunal, no figuran en las listas de conflictos socioambientales mencionadas. Sin embargo, si entendemos un conflicto socioambiental como la alteración de la relación entre la comunidad y su ambiente por un agente externo (Folchi, 2001), podemos considerar que estos conflictos sí encajan en esa categoría.

El papel de los recursos naturales en estos conflictos es fundamental tanto para su surgimiento como para su mantenimiento (Rodríguez et al., 2017). Estos conflictos se caracterizan por ser disputas públicas entre actores con posiciones divergentes sobre la afectación o el potencial de derechos humanos, derivados del acceso y uso de recursos naturales y los impactos ambientales de actividades económicas (Astorga et al., 2017). En ambos casos, estaban en peligro componentes ambientales importantes: la precordillera en Peñalolén y un humedal en San Pedro de la Paz.

Lo anterior indica que los conflictos en Peñalolén y San Pedro de la Paz pueden analizarse como conflictos socioambientales, cumpliendo con las condiciones definidas por Astorga et al. (2017) y Folchi (2001). Esto refuerza la idea de que, aunque no estén incluidos en informes oficiales, estos casos tienen las características necesarias para ser considerados en el estudio de conflictos socioambientales.

Estos conflictos generan nuevas formas de movilización y politización a nivel local (Delamaza et al., 2017), donde primero se perciben los impactos ambientales. También pueden surgir por la falta de mecanismos que permitan mediar o resolver externalidades producidas por proyectos o cambios en los instrumentos de planificación territorial (Tironi y Poduje, 2011).

En ambos casos estudiados, los conflictos derivaron en plebiscitos comunales para la modificación de los planes reguladores comunales. En el caso de Peñalolén, la falta de conformidad con el proceso de participación en la construcción del nuevo plan regulador y la amenaza a componentes ambientales relevantes

fueron factores clave.

Es importante señalar que el cruce entre democracia directa y conflictos socioambientales no ha sido suficientemente estudiado, por lo que este trabajo contribuye a dos agendas emergentes. Su relevancia radica en proporcionar información sistemática sobre un campo de creciente conflictividad, no solo entre ciudadanía y representantes, sino también entre unidades de gobierno, siendo el espacio local clave en la disputa (Welp y Ordoñez, 2017). En uno de los casos estudiados, también se expresa esta disputa entre el nivel central y el nivel local.

Conforme a lo señalado anteriormente, y a pesar de ser un cruce de agendas emergentes que no ha sido suficientemente investigado, existen publicaciones que pueden aportar al entendimiento de estos fenómenos. Estas publicaciones analizan cómo los mecanismos de democracia directa activados en conflictos socioambientales en América Latina pueden desempeñar un papel fundamental como recurso de movilización (Hincapié, 2017), mientras los gobiernos centrales y otras instituciones tratan de limitar su alcance.

En contraste con otras experiencias latinoamericanas, Chile está bastante atrasado en la inclusión de estos mecanismos de democracia directa, que son mucho más recurrentes en países como Colombia o Uruguay. Un ejemplo notable son las consultas mineras en Colombia (Dietz, 2018), que sirven como un importante referente. Es fundamental estudiar las condiciones bajo las cuales se han llevado a cabo las consultas populares mineras en Colombia y sus efectos en el sistema político democrático.

Conforme a lo señalado por Hincapié, los gobiernos centrales y otras instituciones intentan limitar los alcances de los mecanismos de democracia directa. En Colombia, las consultas mineras han sido obstruidas por entidades judiciales. En un fallo, la Corte Constitucional dictaminó que las comunidades no tienen poder de decisión sobre la instalación de inversiones mineras en sus territorios (González, 2019). Esto elimina uno de los siete mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución de 1991 en el ámbito ambiental (Velandia et al., 2020).

En la Tabla 2 se presentan los resultados mediante una comparativa de categorías de análisis para cada caso estudiado. Se incluye un conjunto de tres apartados que reflejan las distintas etapas de ambos conflictos con relatos paralelos, otorgando fuerza comparativa a cada etapa del referéndum. Las principales conclusiones de cada fase permiten comprender cómo se desarrollan ambos procesos y contrastar estos hallazgos con la teoría sobre el tema.

Tabla 2: Comparación plebiscitos Peñalolén y San Pedro de la Paz

Categoría	Peñalolén	San Pedro de la Paz
Votación	47% por el SI al nuevo plan regulador y un 52% por el NO al nuevo plan regulador.	Más del 90% a favor de la votación por la protección de las zonas plebiscitadas.
¿Hubo una polarización importante?	Hubo una polarización importante con 2 grupos de actores y una alta movilización tanto para la realización del plebiscito, por parte de los opositores que incluyeron grupos de pobladores y vecinos de la comunidad ecológica. Posteriormente por la aprobación del nuevo plan regulador liderados por el municipio y otros grupos de pobladores a favor del SI al nuevo Plan Regulador.	Casi la totalidad de los actores se encontraban a favor de la protección de áreas del humedal a través de los 3 SI, en conjunto con eso el actor opositor al plebiscito sostenía su argumentación sobre temas procedimentales y de falta de atribuciones por parte del municipio, cuyos hechos fueron descartados por Contraloría, a su vez menciona al igual de organizaciones ambientalistas la no protección completa del humedal.
Escala del conflicto durante el tiempo	El conflicto escaló hasta la ocupación de la municipalidad durante un concejo municipal y el posterior desalojo de esta por parte de carabineros.	El conflicto se mantuvo con una intensidad baja, incluyendo manifestación pacífica con una caminata realizada posterior a la convocatoria a plebiscito.
¿Fue vinculante legalmente?	Si, fue vinculante legalmente debido a que se cumplió el quorum y se rechazó la propuesta de plan regulador.	No fue vinculante legalmente debido a la falta de quorum en la votación (realizada con voto voluntario a diferencia del anterior). Sin embargo, el municipio se comprometió a respetar los resultados y presentó al SERVIU una petición de congelamiento de los permisos de construcción en las zonas protegidas.
¿El municipio respaldó inicialmente el plebiscito?	El municipio obstaculizó la iniciativa ciudadana de someter a plebiscito materias específicas dentro del plan regulador, frente a la inminente aprobación por parte de contraloría de las firmas para la convocatoria a plebiscito el concejo aprueba la realización del plebiscito sobre la totalidad del nuevo plan regulador en una sola consulta.	Se realiza un concejo municipal de emergencia para convocar a plebiscito luego de una importante jornada de recaudación de firmas para la convocatoria a plebiscito por parte de distintas organizaciones.
¿Tuvo un resultado ambientalmente favorable?	Para la comunidad ecológica se evitó la urbanización sobre una parte importante de los bosques de la Quebrada de Macul.	Efectivamente hubo una protección para una parte del humedal mediante la petición del municipio del congelamiento de permisos en las zonas plebiscitadas, sin embargo, para la mayor parte de los actores una parte importante del humedal no quedó protegido debido a que no fue plebiscitado.
¿Existe disenso en el concejo municipal?	Existe un disenso de un concejal en la postura del concejo municipal, siendo el concejal del disenso el que articula la convocatoria a plebiscito realizada por los vecinos.	Existe un consenso total en el concejo municipal, debido a un concejal que levanta la propuesta ciudadana de plebiscito comunal y que luego es recogida y respaldada por el resto del concejo.
¿Fue efectivo el plebiscito para apaciguar el conflicto?	Fue efectivo en para apaciguar parte importante del conflicto, sin embargo, en los años siguientes ocurrieron disputas judiciales sobre modificaciones ilegales del uso de suelo en la zona de conflicto, a pesar de eso, de todas maneras, se construyeron viviendas sociales en terrenos de importancia ambiental.	Si bien no fue legalmente vinculante, la empresa Patio desiste de la construcción del centro comercial, debido tanto a la nueva imposibilidad de tipo administrativa, pero más aún por el rechazo social y político que recibió el proyecto. El conflicto en específico se desactiva.

Fuente: Araya, 2021.

El proceso de Peñalolén comenzó a finales de 2006, tras un diagnóstico alcaldicio que evidenció la necesidad de actualizar el marco regulador del uso de suelo en la comuna, ya que la normativa vigente tenía más de 20 años. Para ello, se

contrató a la consultora URBE, que inició la fase de diagnóstico en 2007. Desde el municipio se indicó que, desde el principio, se deseaba duplicar la participación mínima requerida para la construcción de un nuevo plan regulador, sin prever que el diseño participativo culminaría en un plebiscito que rechazaría la propuesta.

La consultora contratada tuvo un rol fundamental al inicio. Su visión tecnocrática del territorio, junto con una participación ciudadana escasa y árida, y sus vínculos con el sector inmobiliario, fueron la base para que su propuesta se catalogara como “el plan regulador de las inmobiliarias”, una visión compartida por todos los actores entrevistados. Además, propuestas como la inclusión de una ciudad empresarial en la precordillera generaron alarma en múltiples sectores sociales de la comuna.

El concejal, apoyado por organizaciones sociales de la comuna, también desempeñó un papel crucial al liderar la oposición al nuevo plan regulador. Actuó como un canal importante de información entre el concejo municipal y las organizaciones sociales sobre los cambios que se evaluaban en el nuevo plan regulador.

Las autoridades comunales ya conocían la existencia de “micro conflictos” que socavaban la legitimidad del proceso de construcción del plan regulador. Sin embargo, entendían que podrían surgir discrepancias en la elaboración de herramientas de planificación territorial, como los planos reguladores comunales.

Con la situación deteriorada para la administración comunal, se finalizó el contrato con la consultora URBE y se contrató a la consultora PAC para retomar un camino de mayor participación ciudadana. Se inició un proceso de mayor diálogo, se eliminó la idea de una ciudad empresarial en la precordillera y se asignó un mayor espacio para viviendas de carácter social. No obstante, la propuesta no fue satisfactoria para amplios sectores de la comuna, lo que llevó a una nueva etapa: la búsqueda de plebiscitar partes del polémico plan regulador.

En cuanto al proceso en San Pedro de la Paz, este comenzó alrededor de 2017, cuando ingresó al municipio un proyecto para instalar un centro comercial en una zona contigua al humedal Los Batros. El terreno fue vendido previamente por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) sin consulta previa, a pesar de las características ambientales del área y la preexistencia de conflictos socioambientales en el humedal (Henríquez, 2002).

El municipio nunca emitió un pronunciamiento claro sobre la construcción del proyecto, a pesar de que la máxima autoridad comunal afirmó estar en contra de cualquier intervención en el humedal desde el principio. Esto resulta interesante, ya que, por un lado, se solicitó al Consejo de Ministros por la Sustentabilidad que declarara al humedal como Santuario de la Naturaleza, mientras que, por otro lado, se mantuvieron inactivos ante la amenaza de construcción de un centro comercial en sus límites, con la potencial afectación del humedal. Esto evidencia una cierta ambivalencia en el actuar municipal. Respalda esta afir-

mación la declaración de la autoridad del concejo comunal entrevistada, quien indicó que siempre hubo inacción respecto a modificaciones del uso de suelo para proteger estos espacios naturales.

A inicios de 2019, la noticia sobre la posible construcción de un centro comercial sobre el humedal llegó a la prensa. En ese momento, un concejal ecologista y un diputado local del mismo partido anunciaron la recolección de firmas para convocar a un plebiscito comunal. Cabe destacar que este diputado había intentado realizar plebiscitos sin éxito en las comunas de Coronel, Penco, Concepción, San Fabián e incluso en San Pedro de la Paz en 2011, también por temas de desarrollo urbano (Faundez, 2011). El proceso en San Pedro de la Paz se realizaba de forma paralela al de Peñalolén, pero no se llevó a cabo por problemas administrativos y falta de voluntad política local para someter la consulta a escrutinio público.

En relación con el proceso de 2019, el municipio decidió mantenerse expectante para ver si se reunía el “apoyo suficiente”, en palabras del edil entrevistado, para plegarse a la iniciativa y convocar un plebiscito para modificar el plan regulador.

Haciendo un símil entre ambos procesos que pudieron ser llevados a votación, en ambos plebiscitos los concejales jugaron un papel fundamental para impulsar la iniciativa que “forzó” a las máximas autoridades a convocar a plebiscito comunal mediante la convocatoria ciudadana vía recolección de firmas, o “desde abajo”. Esto también se explica en la literatura, ya que estos procesos son poco conocidos y generan resistencia en las autoridades edilicias (Mlynarz, 2013; Fuentes, 2018). Por lo tanto, actores comprometidos con estos procesos plebiscitarios pueden ser un impulso importante para convencer y trabajar con el concejo comunal. Una experiencia similar se dio en la comuna de Penco, cuando un concejal fue un aliado importante para impulsar un intento de plebiscito comunal, según el diputado entrevistado.

Es importante destacar el rol del ordenamiento territorial como creador o solucionador de conflictos, en este caso de orden socioambiental (Tironi y Poduje, 2011). En ambos casos, la creación de una norma deficiente, que no protege de manera adecuada los humedales o que deja insatisfechos a sectores de la comuna, como en el caso del plan regulador en Peñalolén, fue el gatillante para la activación de estos mecanismos plebiscitarios.

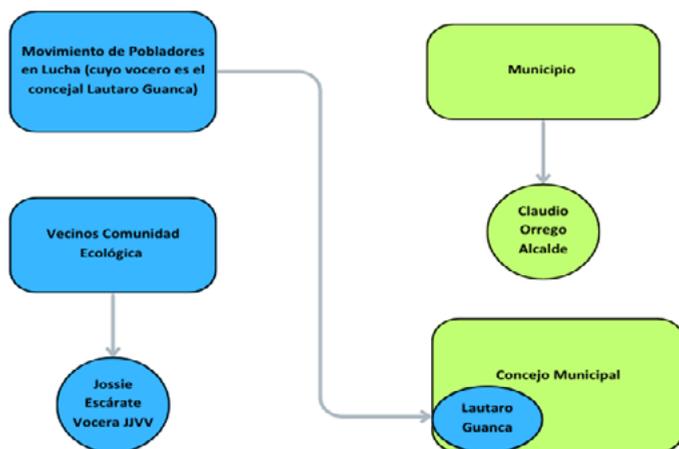
El rol de la participación es fundamental, no solo para asegurar que las opiniones de los afectados sean tomadas en cuenta, sino también porque estas hacen que las decisiones sean más legítimas (Lissidini, 2010). En el caso de Peñalolén, una participación deficiente fue el catalizador de la convocatoria a plebiscito comunal.

Un factor no mencionado anteriormente es el uso de lenguaje técnico o la “sobre tecnificación” de los procesos de consulta y participación, que puede dificultar la comprensión del trasfondo de la situación por parte de la población. Un ejemplo de esto es la papeleta de votación en el plebiscito de San Pedro de

la Paz, la cual, por requerimiento legal, contenía un lenguaje técnico que hacía poco comprensible la pregunta para la mayoría de la población, además de hacer referencias a roles de terreno desconocidos.

La posición de los principales actores involucrados en el proceso del plebiscito de Peñalolén se encuentra representados en la Figura 1.

**Figura 1: Mapa de actores Peñalolén (en azul aquellos alineados por el NO y en verde aquellos por el SI)**



*Fuente: Araya, 2021.*

## La Obstrucción hasta el Final en Peñalolén Versus la Rápida Apropiación del Plebiscito en San Pedro de la Paz

La convocatoria a plebiscito en Peñalolén comenzó en mayo de 2011, impulsada por diversas organizaciones sociales de la comuna y liderada por el concejal Lautaro Guanca. La intención era reunir firmas para convocar a un plebiscito comunal sobre tres materias controvertidas del nuevo plan regulador. Este proceso se inspiró en la experiencia de organizaciones de la comuna de Vitacura, que unos años antes lograron convocar un plebiscito mediante la recolección de firmas, mecanismo que se replicó en Peñalolén.

La respuesta del municipio fue tajante, negándose a permitir que las preguntas se disgregaran para someter el plan regulador “por partes”. Argumentaron que se perdería el “valor” de la propuesta original y que podrían surgir consecuencias negativas, como aprobar densidades sin vialidades, lo que transformaría el asunto en una disputa “técnico-política”. Además, el municipio nunca contempló un plebiscito para ratificar el nuevo plan regulador, sino que solo buscaba realizar los procesos de participación diseñados en su construcción, mencionados

en el apartado anterior.

En agosto de ese año, se presentaron 5.400 firmas al municipio, las cuales el alcalde envió a la Contraloría para su revisión, restando pocos meses para el plazo legal de convocatoria. Durante este periodo, se produjeron numerosas acciones contenciosas, incluyendo peleas entre pobladores y fuerzas del orden en el edificio municipal, luego de una confusión durante un concejo municipal.

En octubre, con la inminente aprobación del plebiscito por parte de la Contraloría, el alcalde decidió convocar a un plebiscito comunal con una sola pregunta, consultando sobre la totalidad del plan regulador comunal y no solo sobre partes específicas. Este es un punto fundamental que no ha sido suficientemente tratado en la literatura sobre plebiscitos: quien formula la pregunta es una cuestión de poder, crucial para la continuidad del proceso.

Ambas campañas fueron muy activas, con un despliegue significativo de cada opción en el territorio y una importante cobertura de prensa sobre el proceso. A diferencia de los procesos en San Pedro de la Paz, tanto el plebiscito fallido de 2011 como el realizado en 2019, no contaron con el mismo nivel de cobertura periodística nacional que tuvo el caso de Peñalolén, recibiendo en cambio una mayor atención de medios regionales.

En San Pedro de la Paz, el proceso fue diametralmente distinto. Las acciones contenciosas (Joinant et al., 2020) fueron mínimas o inexistentes. Una vez declarada la convocatoria para recolectar firmas por parte de los organizadores del Partido Ecologista Verde, el municipio no obstruyó ni fomentó de manera sustancial la recolección de firmas, a diferencia de lo ocurrido en Peñalolén.

El proceso de recolección de firmas en San Pedro de la Paz se inició formalmente en abril. Durante la segunda jornada, llegaron más de 1.000 personas, algo inesperado según los organizadores, lo que demostró la importancia del humedal para la población comunal. Posteriormente, el alcalde convocó a un concejo comunal extraordinario, donde se decidió por unanimidad convocar a un plebiscito comunal.

Fue positivo que la municipalidad tuviera la potestad para formular las preguntas, ya que en lugar de reducirse, como en el caso de Peñalolén, se multiplicaron. En la comuna existen otros procesos de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, cuya convocatoria sirvió de línea base para las expectativas de participación en el plebiscito comunal, siendo finalmente similar.

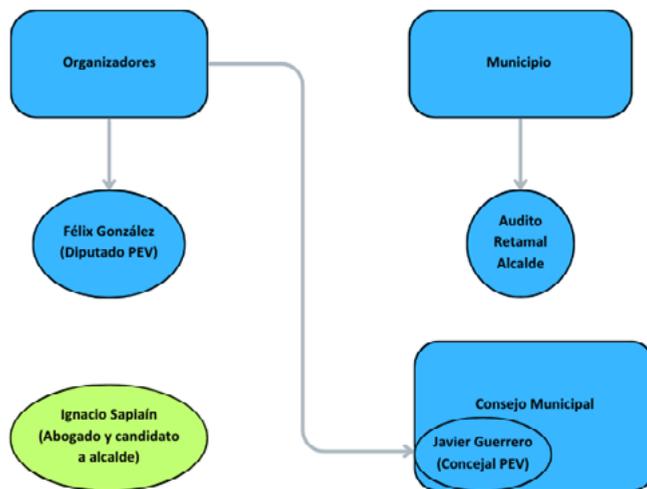
En un contexto comparado, ambos plebiscitos fueron convocados por el concejo comunal por iniciativa edilicia “desde arriba”. Esto deja al plebiscito realizado en Vitacura como el único formalmente convocado mediante recolección de firmas. Sin embargo, sin este recurso, no se habrían convocado plebiscitos comunales en ninguno de los casos estudiados, lo cual forzó a ambos alcaldes a convocar por razones distintas.

En este sentido, ambos alcaldes, al conocer esta iniciativa, se mantuvieron expectantes del proceso, cada uno con fines distintos. Uno de ellos mostró nerviosismo debido a que se trataba de una consulta que definitivamente no deseaba

enfrentar, especialmente considerando el ejemplo de hace dos años en Vitacura. El otro alcalde, en cambio, decidió apoyar el plebiscito una vez demostrada su importancia para la población de la comuna.

Para el caso de San Pedro de la Paz, la Figura 2 presenta la posición sobre el plebiscito de los distintos actores consultados para este estudio.

**Figura2: Mapa de Actores San Pedro de la Paz (En azul a favor del plebiscito y en verde aquellos en contra del plebiscito)**



*Fuente: Araya (2021)*

## Derrota para el Municipio en Peñalolén y la Difícil Meta en San Pedro de la Paz

Finalmente, el plebiscito en Peñalolén fue rechazado por un 52% de las preferencias, lo que significó una importante derrota para el alcalde y su propuesta. Una consecuencia directa fue la paralización del establecimiento de viviendas en sectores definidos como ambientalmente sensibles. Los opositores atribuyeron esta derrota a un error de cálculo político por parte del edil, así como a su inflexibilidad en ciertos temas que generaron una fuerte oposición con el tiempo.

A pesar de esto, políticamente no significó el fin de su proyecto comunal en las próximas elecciones, ya que la candidata de su partido fue electa alcaldesa al año siguiente. En términos de conflictividad, el plebiscito pudo disminuir las tensiones al menos en el mediano plazo. Sin embargo, años después se modificaron nuevamente las zonas en disputa del plebiscito anterior, lo que desembocó en acciones legales contra el municipio.

Estas acciones legales llevaron a que la Corte Suprema emitiera un fallo obligando al municipio a plebiscitar nuevas modificaciones al plan regulador. Esto, en un contexto de voto voluntario en ese entonces u obligatorio como ahora, complica la generación de nueva planificación. Además, esta es una condición que solo Peñalolén debe cumplir debido al fallo de la Corte Suprema.

En el caso de San Pedro de la Paz, con una importante expectativa nacional, el plebiscito resultó contundentemente a favor de la protección del humedal y la Laguna Junquillar, con cerca de un 95% de aprobación en cada pregunta. Sin embargo, solo votaron 15 mil personas de las 40 mil necesarias, por lo que el plebiscito no resultó vinculante legalmente. A pesar de esto, el concejo comunal, considerando esta situación, respetó la voluntad mayoritaria y tomó acciones para proteger el humedal de la amenaza del centro comercial. Solicitó a SERVIU congelar los permisos otorgados en la zona plebiscitada, aunque inicialmente el mismo organismo había vendido los terrenos al grupo Patio, propietario del proyecto del centro comercial. Además, nunca existió una oposición formal, cohesionada y multitudinaria como en el caso de Peñalolén.

Teniendo en cuenta que ni en las elecciones presidenciales se alcanza ese nivel de votación, los organizadores se mostraron optimistas. Sabían que era difícil lograr el quórum, pero se marcó un precedente de que existe una población importante que explícitamente respalda la protección de estos espacios naturales en la comuna. Esto ocurrió en un contexto en el que el país se preparaba para recibir la Conferencia de las Partes (COP 25) de Naciones Unidas, lo que hacía que los temas ambientales estuvieran destacados en la agenda pública. Esto también significaba un mayor acercamiento a la consolidación de San Pedro de la Paz como “comuna parque”, según el edil consultado, conjugando en este plebiscito un mayor reconocimiento de la comuna en los ámbitos de participación ciudadana y protección ambiental.

En cuanto a la disminución del conflicto o su resolución, tres de los actores consultados afirmaron que efectivamente se redujo. Esto se debió a que se demostró la importancia de ese espacio para la comunidad en términos de conservación. Además, señalaron que la empresa retiró el proyecto de la municipalidad, ya que la construcción del centro comercial en esa zona se volvió políticamente inviable. Se espera que en la próxima modificación del plan regulador, esa zona quede específicamente categorizada como parque comunal.

La participación en el plebiscito superó ligeramente la de los presupuestos participativos de la comuna, con una convocatoria cercana a 14.000 personas. En cuanto al efecto electoral en la gestión del edil, no es comparable con el caso de Peñalolén, ya que el alcalde de San Pedro de la Paz no podía volver a postularse debido a la normativa vigente. Además, no existió un proyecto de continuación que permitiera evaluar esta variable.

## Conclusiones

Los resultados de este análisis mostraron que los plebiscitos comunales pueden ser efectivos para encauzar institucionalmente la conflictividad socioambiental. Según los casos estudiados, contar con un concejal o autoridad dentro de la comuna que promueva estos procesos es fundamental, ya que tradicionalmente estos mecanismos han sido resistidos por las autoridades.

Esta investigación aporta de manera contundente al profundizar en el estudio de los plebiscitos comunales, enfocándose en casos no estudiados previamente debido a su carácter reciente y presentando una vinculación novedosa de dos agendas emergentes en el estudio de la ciencia política (Welp y Ordoñez, 2017).

Otra conclusión es que el inicio del proceso plebiscitario en ambos casos se dio gracias a la activación de este mecanismo de carácter proactivo (Lissidini, 2015). Sin este recurso de movilización, no hubiera existido el plebiscito, a pesar de que las autoridades fueron “forzadas” a declararlos. Esto indica una combinación de ambos métodos, así como una distinción en la recepción edilicia de ambos procesos: en un caso hubo bloqueo o resistencia al plebiscito, mientras que en el otro hubo aceptación y apropiación del proceso plebiscitario comunal.

Un elemento nuevo no relatado en la literatura es la importancia de quien convoca a plebiscito, ya que esta figura tiene la potestad de definir las materias a plebiscitar, convirtiéndose en una disputa política relevante. Esta potestad puede ser utilizada para minar estos procesos democráticos, según la experiencia de algunos entrevistados. Este aspecto es confirmado por autoridades de San Pedro de la Paz, quienes destacan su importancia para determinar si se puede llegar a un proceso plebiscitario.

Otra complejidad es la relacionada con los recursos, ya que los costos deben ser asumidos por el municipio (Carrasco, 2019), lo que complica su realización conforme a los plazos establecidos en la ley. Los plebiscitos enfrentan numerosos impedimentos temporales en términos de plazos y cantidad de firmas requeridas (Altman et al., 2014), lo que dificulta enormemente su utilización, como también lo indica tanto la experiencia internacional como lo relatado por actores clave.

En ambos casos se observa un antecedente común: la construcción de un ordenamiento territorial deficiente, aunque con variantes distintas, siendo incluso cuestionado en el proceso de formulación en uno de los casos estudiados. Además, las condiciones poco favorables en las que se dio el plebiscito en San Pedro de la Paz se han reducido debido al retorno a la obligatoriedad del voto, lo que refuerza la posibilidad de que estas consultas alcancen el mínimo de participación exigida legalmente para ser vinculantes. Aunque este fue el único plebiscito realizado hasta ahora con tal desventaja, no se puede ignorar que tuvieron efectos políticos y sociales relevantes, como ofrecer una salida institucional a la

conflictividad. Es complejo para los tomadores de decisiones ir en contra de las decisiones tomadas en un plebiscito, incluso si no fueron vinculantes debido a la falta de quórum.

Un concejal entrevistado señaló que “la democracia es un músculo que se entrena”, lo que sugiere la necesidad de multiplicar estas instancias de participación, incluyendo estos plebiscitos en elecciones municipales. Esto obligaría a los candidatos a pronunciarse sobre temas de interés comunal (Mlyrnarz, 2012), entre otras materias relevantes. Existe consenso en la bibliografía sobre las ventajas y desventajas de estos procesos, lo cual es importante ya que estos mecanismos pueden ayudar a repensar y modificar de manera beneficiosa la relación entre participación y representación en la política, teniendo en cuenta el concepto de política mediada (Peruzzotti, 2008).

Finalizando este apartado, es fundamental continuar con el estudio de estos mecanismos, no solo en un contexto de conflictividad socioambiental, que, como se ha señalado, ha ido en aumento. Es relevante considerar los recientes casos de consultas ciudadanas en las comunas de Penco y La Higuera, ambos relacionados con proyectos mineros y con resultados antagónicos, lo que recuerda a los procesos de consultas mineras en Colombia. También es importante mencionar los últimos plebiscitos en el contexto constitucional, los cuales han revitalizado la herramienta plebiscitaria a nivel nacional, logrando incluso mejoras sustanciales en la participación política en un contexto de voto voluntario.

La principal conclusión de esta investigación y de otras citadas anteriormente es que los plebiscitos pueden ser un aporte significativo para ofrecer una salida institucional a los conflictos socioambientales mediante la participación ciudadana. Aunque la participación está consagrada a nivel constitucional, en la práctica, la normativa hace que estos procesos sean extremadamente complejos de activar. Es probable que, por cada plebiscito comunal convocado, muchos más quedaron en el camino.

## Agradecimientos

Mis agradecimientos por el apoyo recibido de parte del Proyecto FONDECYT regular N°1190070 “Movilizaciónes sociales y cambios de política pública: hacia una explicación de los policy outcomes” (ANID/FONDECYT/1190070) por ser parte de esta investigación.

## Referencias

- Acosta, A., & Brand, U. (2018). *Salidas del laberinto capitalista: Decrecimiento y Postextractivismo. Quimantú*.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.
- Altman, D., Agüero, S., & Salas, V. (2014). Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: Esbozos de una relación fluida. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zobatto (Eds.), *Democracias en Movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 195–229). Universidad Autónoma de México.
- Araya, S. (2021). Alcances de los mecanismos de democracia directa en la resolución de conflictos socioambientales en Chile: Plebiscitos comunales en San Pedro de la Paz y Peñalolén [Tesis de magister, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/195933>
- Astorga, E., Carrillo, F., Folchi, M., García, M., Grez, B., McPhee, B., & Stein, H. (2017). Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015. *Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo*.
- Bril-Mascharenas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37, 659–684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bronfman, A. (2007). Mecanismos de democracia directa en Chile: Los plebiscitos y consultas comunales. *Revista de derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 28, 237–265. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173620169008>
- Carrasco, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: El caso del municipio de Santiago. *RIEM*, 20, 59–88. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1581>
- Carrasco, S., & Madariaga, A. (2022). El desarrollo que queremos: Visiones, conflictos y participación. En E. Costa, & V. Belemmi (Eds.), *Economías en tiempos de crisis. Perspectivas para la transición socioecológica en Chile* (pp. 76–99). Ediciones ONG FIMA.
- Carrere, M. (2018). **Balance Ambiental 2018:** Chile, el año con más conflictos sociambientales. Chile. <https://es.mongabay.com/2018/12/balance-ambiental-chile-2018/>
- Delamaza, G., Maillet, A., & Martínez, C. (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23–46. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173>
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, 93, 93–117. <https://doi.org/10.7440/colombiain93.2018.04>
- Espinosa, R. (2015). Conflictos socioambientales y pobreza: El caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México. *Revista colombiana de geografía*, 24, 193–212. <https://doi.org/10.15446/rcecg.v24n1.41971>
- Faundez, F. (2011). *Un plebiscito comunal para San Pedro de la Paz*. <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/10/02/un-plebiscito-comunal-para-san-pedro-de-la-paz/>
- Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: No siempre pobres, ni siempre ecologistas. *El Ecologismo Popular a Debate*, 22, 79–101.
- Fuentes, C. (2018). *Consultas ciudadanas y la ilusión de participación*. <https://www.ciperchile.cl/2018/10/23/consultas-ciudadanas-y-la-ilusion-de-participacion/>
- García, J. G. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 11, 77–96.
- González, X. (2019). *Comunidades votaron en 10 consultas populares mineras desde el 2013*. <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/comunidades-votaron-en-10-consultas-populares-mineras-desde-el-2013-2842036>
- Henríquez, G. (2002). *EL DEBATE PENDIENTE: Panorama de los Conflictos Ambientales en la Región del Bio-Bío 2001-2002*. LOM.
- Hernández, J., & Miranda, J. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: Una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 111–136.
- Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos sociambientales de América Latina. *Revista de pensamiento*

- i análisis*, 21, 37–61. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.3>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH]. (2015).** *Mapa de Conflictos Socioambientales*. Obtenido de Instituto Nacional de Derechos Humanos. <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>
- Joignant, A., Somma, N., Garretón, M., & Campos, T. (2020).** *Informe anual Observatorio de Conflictos 2020*.
- Landmann, T. (2016).** *Política Comparada. Una introducción a su objeto y metodos de investigación*. Alianza.
- Laporta, F. (1989).** Sobre la Teoría Democrática y el Concepto de Representación Política: Algunas propuestas para el debate". *DOXA*, 6, 121–141. <https://doi.org/10.14198/DOXA1989.6.06>
- Lijphart, A. (2008).** Política comparada y método comparado. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1, 217–242.
- Lissidini, A. (2010).** *Democracia Directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. CLACSO.
- Lissidini, A. (2015).** Democracia Directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos. En A. Minnaert. y G. Endara, *Democracia Participativa e Izquierdas*, pp.121, 190.
- Maillet, A., & Albala, A. (2018).** Conflictos socioambientales en los proyectos eléctricos en Chile (2005-2016): Un análisis configuracional. *América Latina Hoy*, 79, 125–149. <https://doi.org/10.14201/alh201879125149>
- Maillet, A., & Delamaza, G. (2018).** Caracterización y especificidades de las protestas vinculadas al sector extractivo en Chile (2012-2017). En N. Somma, M. Garretón, A. Joignant., & T. Campos (Eds.), *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018* (pp. 29–37).
- Martínez, M. (2004).** La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 4, 661–710. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2004.004.6001>
- Mlynarz, D. (2013).** Una mirada a los plebiscitos comunales en Chile. En G. Fuente & D. Mlynarz (Eds.), *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (pp. 133–149). Alberto Hurtado.
- Mlynarz, D. (2012).** *Plebiscitos hoy: Qué dicen los candidatos al municipio*. <https://www.elquinropoder.cl/municipales/plebiscitos-hoy-que-dicen-los-candidatos-al-municipio/>
- Peruzzotti, E. (2008).** *La democracia representativa como política mediada* (Debates en Sociología, Vol. 33, pp. 9–30). <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.200801.001>
- Pressacco, C., & Rivera, S. (2015).** Democracia, participación y espacio local en Chile. *Pap. Polit.*, 1, 9–33.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2017).** Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Rodríguez, C., Rodríguez, D., & Durán, H. (2017).** *La paz ambiental: Retos y propuestas para el posacuerdo*. Ediciones Antropos. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_924.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_924.pdf)
- Sartori, G. (1998).** *En defensa de la Representación Política: Vol. 91*, 2 (Claves de razón práctica, p. 6).
- Senado de Chile. (2019).** *Boletín N° 12.966-06. Obtenido de Senado de Chile*. [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacionyac=getDoctoyiddocto=13511ytipodoc=mensaje\\_mocion](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacionyac=getDoctoyiddocto=13511ytipodoc=mensaje_mocion)
- Tironi, M., & Poduje, I. (2011).** *Sobre plebiscitos y consultas comunales: Análisis del proyecto de ley que modifica la ley N°18.695 en materia de consultas ciudadanas*. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/sobre-plebiscitos-y-consultas-comunales.pdf>
- Velandia, D., Amaya, F., & Granados, K. (2020).** *Las consultas populares mineras como mecanismos jurídicamente idóneos para prohibir la minería en las entidades territoriales* [Tesis de título, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/1da48ebb-703b-4960-9fc1-a28440ea8f2c/content>
- Welp, Y., & Ordoñez, V. (2017).** La democracia directa a debate: Procesos. *Revista de pensamiento i análisis*, 21, 9–14. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.1>
- Zarilli, A. (2015).** Política, medio ambiente y democracia, un debate que apenas comienza. *Luna Azul*, 41, 1–4. <https://doi.org/10.17151/luaz.2015.41.1>

# Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de las prácticas de evaluación

Erick Alberto Navarro Esparza

Universidad Antonio Nariño, Colombia

[erick.navarro.e@gmail.com](mailto:erick.navarro.e@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-6021-695X>

## Resumen

El presente trabajo analizó la institucionalización de la evaluación de programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato, mediante el estudio de las prácticas de evaluación coordinadas a partir de la creación del sistema de evaluación estatal en el periodo de 2017 a 2020. Para dicho análisis se empleó una metodología cualitativa, teniendo como diseño metodológico el estudio de caso y como método analítico el análisis temático, se utilizaron dos técnicas de recolección de datos, la revisión documental y entrevistas estructuradas. Los principales hallazgos de la investigación revelan que el gobierno del estado de Guanajuato implementa evaluaciones de baja calidad a sus programas y políticas públicas.

**Palabras clave:** Evaluación subnacional; Políticas públicas; Programas públicos; Sistema de evaluación.

# Evaluation system of the state of Guanajuato: analysis of evaluation practices

## Abstract

This paper analyzed the institutionalization of the evaluation of state programs of the government of the state of Guanajuato, through the study of the evaluation practices coordinated from the creation of the state evaluation system in the period from 2017 to 2020. For such analysis a qualitative methodology was used, having as methodological design the case study and as analytical method the thematic analysis, two data collection techniques were used, documentary review and structured interviews. The main findings of the research reveal that the government of the state of Guanajuato implements low quality evaluations of its public programs and policies.

**Keywords:** Subnational evaluation; Public policies; Public programs; Evaluation system.



Fecha recepción: 22-03-2024

Fecha aceptación: 22-05-2024

En México, la evaluación de programas y políticas públicas se ha convertido en una herramienta esencial para impulsar mejoras basadas en evidencia sobre la acción gubernamental; con base al principio de que lo que se mide se puede mejorar. Por ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado, desde 2011, un seguimiento de las prácticas de evaluación de programas públicos en las entidades federativas del país, mediante diagnósticos del avance en la materia. De igual forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elabora diagnósticos sobre el avance del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación al desempeño (PbR-SED). Como resultado, en México se ha generado un conjunto de información que detalla los avances y retos de las prácticas de evaluación en las entidades federativas (CONEVAL, 2021; SHCP, 2022).<sup>1</sup>

El diagnóstico realizado por CONEVAL (2021) revela que el promedio de avance en evaluación a nivel nacional es del 89%. Por otra parte, la SHCP (2022), en su diagnóstico sobre el avance en el PbR-SED, indica que en el país hay un promedio de 76% de avance en la gestión para resultados (GpR), siendo la evaluación la segunda categoría con mayor avance, con un promedio del 85.7%. Esto sugiere que los gobiernos subnacionales en México han logrado avances importantes en materia de evaluación y que la evaluación en el país es una práctica institucionalizada.

A nivel nacional, destaca el caso de Guanajuato, ya que en los diagnósticos del CONEVAL (2021) y de la SHCP (2022), el estado se posiciona como una de las entidades federativas con mayor avance en la evaluación de programas públicos. Guanajuato muestra un avance del 97.2% en la medición del CONEVAL y un 100% en la categoría de evaluación de la SHCP. Además, entre 2017 y 2019, se realizaron 126 evaluaciones a programas públicos del estado, siendo la mayoría a programas de desarrollo social (Secretaría de Desarrollo Social y Humano [SEDESHU], 2020). Por lo tanto, queda claro que en Guanajuato la evaluación de programas públicos es una actividad recurrente.<sup>2</sup>

Pese al gran número de evaluaciones realizadas en la entidad y la evidencia generada, los resultados de las intervenciones del gobierno del estado de Guanajuato no son favorables. La pobreza en Guanajuato es una problemática generalizada; según datos del CONEVAL (2020), el 80.3% de la población de la entidad se encuentra en pobreza o con algún tipo de vulnerabilidad económica. Asimismo,

---

<sup>1</sup> El análisis que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social contempla 2 componentes analíticos: el componente normativo y el componente práctico. Este diagnóstico se realiza periódicamente cada 2 años utilizando la misma metodología, lo que permite hacer comparaciones temporales válidas. Para el análisis de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó un índice con la valoración global del avance en la implantación y operación del PbR-SED. Posteriormente se pondera el avance en cada categoría de análisis.

<sup>2</sup> México cuenta, por ser una república federal, con 32 entidades federativas, de las cuales 31 de ellas son considerados estados, siendo la Ciudad de México la única que no es catalogada como estado. De allí, que en el artículo se utilizan los términos de entidad federativa y estado como sinónimos para referirse a Guanajuato.

mo, existe rezago educativo en el estado, con un promedio de 9 años de estudio entre la población mayor de 15 años, puntaje por debajo del promedio nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020). Adicionalmente, Guanajuato ocupa la tercera posición como entidad federativa con mayor percepción de inseguridad (INEGI, 2019) y la novena posición en incidencia delictiva (INEGI, 2018).

Estos resultados cuestionan la relevancia de implementar numerosas evaluaciones en la entidad federativa. Aunque las evaluaciones han generado evidencias sobre el desempeño del gobierno del estado de Guanajuato, parece haber poca incidencia de estas evaluaciones como herramientas de mejora en la acción gubernamental. Por ello, el caso de Guanajuato es pertinente para la investigación, ya que, como señala Cardozo (2013a), con las evidencias generadas de las evaluaciones se podrían crear procesos de retroalimentación y ajustes a las políticas públicas; sin embargo, en Guanajuato parece no ser así.

Por ello, el presente estudio plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se han institucionalizado y desarrollado las prácticas de evaluación de programas estatales dentro del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato durante el periodo de 2017 a 2020?

Este artículo está estructurado en cuatro secciones. En la primera sección se aborda el marco teórico-conceptual de la evaluación de políticas públicas. Después, se presenta la metodología implementada en el estudio. A continuación, se exhiben los resultados obtenidos de la investigación y se generan reflexiones al respecto. Finalmente, la investigación concluye estipulando las áreas de oportunidad del sistema.

## Fundamentos Teóricos-Conceptuales

### Evaluación De Políticas Públicas

La administración pública ha experimentado un proceso de reinención significativo a lo largo de la historia, pasando del enfoque burocrático weberiano a modelos lógicos prácticos como la nueva gestión pública (NGP) y la gestión para resultados del desarrollo (GpRD). Estos cambios de paradigmas han surgido con la intención de solventar la crisis del sector público. En la actualidad, los enfoques lógicos prácticos son los más congruentes para generar las bases teóricas y prácticas de la administración pública (Arellano, 2004).

La NGP ha sido uno de los enfoques más destacados para el sector público; no obstante, se ha diseñado pensando en los países desarrollados. Debido a la brecha

existente en la institucionalización del sector público entre los países desarrollados y los países en desarrollo, surge la GpRD como un intento de adaptar los postulados de la NGP a los países en desarrollo (Gonzales, 2013). Los líderes de organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconocen la necesidad de garantizar que la globalización beneficie a todos los países y que se cumplan los objetivos mundiales de desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco Mundial [BM], 2008).

Desde el enfoque de la GpRD, se pretende acordar la forma de pensar e intervenir el desarrollo mundial. Este modelo de gestión privilegia la consecución de resultados sin poner énfasis en los procedimientos; para ello, es necesario generar evidencias (OCDE y BM, 2008). La GpRD no propone nuevos postulados teóricos y prácticos para la administración pública, sino que reivindica ideas elementales de modelos anteriores mediante el aprendizaje y la retroalimentación. El seguimiento y evaluación del desempeño es uno de los componentes importantes en la GpRD (Dussauge, 2017).

La ciencia de las políticas públicas comienza con Harold Lasswell (1992), considerado el padre de las políticas públicas. No obstante, es hasta la década de los años 90 que se considera a las evidencias como parte importante de las políticas públicas (*evidence-based policies*) (Feinstein, 2017). Actualmente, las políticas públicas son entendidas como respuestas, políticas y técnicas, a problemáticas sociales, siendo el Estado el principal actor en la gestión de estas problemáticas, pero no el único (Cardozo, 2013b).

Entre las fuentes de evidencias para las políticas públicas, sobresalen las evaluaciones (Bertranou, 2019), ya que son instrumentos que permiten analizar la eficacia de las intervenciones públicas (Gómez, 2012). Evaluar las políticas públicas implica emitir un juicio de valor sobre la intervención gubernamental, resultado de la reflexión y un análisis sistemático del desempeño de dicha intervención, que se puede realizar en diferentes momentos de la vida de las políticas (Di Virgilio y Solano, 2012; Gómez, 2012; Bertranou, 2019). Al ser un juicio de valor, la credibilidad de las evaluaciones depende de la credibilidad de quien evalúa, en función de su experiencia, confianza y rigor analítico (Cardozo, 2006).

En este contexto, las evaluaciones son fuentes importantes de evidencias que se pueden utilizar en los procesos de toma de decisiones (Aguilar, 2017). Sin embargo, no toda la evidencia se origina de evaluaciones, ni todas las evaluaciones generan evidencias (Feinstein, 2017). Existen pseudoevaluaciones (evaluaciones políticamente orientadas) y cuasievaluaciones (evaluaciones que no emiten juicios de valor), las cuales no presentan conclusiones rigurosas y creíbles (Cardozo, 2006). Por ello, evaluar políticas o programas públicos no garantiza por sí mismo su mejora (Ballart, 1996).

Cabe destacar que la evaluación no es la única herramienta utilizada para la generación de evidencias del desempeño gubernamental. El monitoreo, al igual que la evaluación, genera información sobre el proceso de las políticas públicas. El monitoreo implica el seguimiento continuo de las intervenciones públicas durante su implementación, lo que significa que el monitoreo es un proceso permanente de análisis del desempeño gubernamental (Bertranou, 2019).

## **Sistemas De Monitoreo Y Evaluación**

El monitoreo y la evaluación del desempeño gubernamental son actividades sistémicas que permiten estudiar el desempeño del sector público y generar mejoras a partir del aprendizaje (Bertranou, 2019). Por lo tanto, un sistema de monitoreo y evaluación es un sistema de información que ayuda a generar evidencias que pueden enriquecer la toma de decisiones mediante la retroalimentación y el aprendizaje (Di Virgilio y Solano, 2012). Dicho sistema permite evaluar organizaciones, programas, políticas e incluso evaluaciones anteriores (Cardozo, 2006).

En este sentido, los sistemas de monitoreo y evaluación pueden utilizarse como herramientas para la rendición de cuentas y los procesos decisivos (Arellano et al., 2012). A través del monitoreo y la evaluación, principales fuentes de evidencias para las políticas públicas, se genera información y conocimiento sobre las intervenciones públicas (Bertranou, 2019). De allí que Arellano et al. (2012) argumenten la importancia de crear e institucionalizar sistemas de evaluación del desempeño como guías de la acción pública.

Ciertamente, la relación entre la implementación de evaluaciones y el desempeño gubernamental, según Rodríguez y Ordaz (2021), radica en tres puntos. Primero, las evaluaciones ofrecen información relevante para la toma de decisiones. Segundo, permiten establecer correcciones en los procesos de las organizaciones. Tercero, ayudan a descubrir las fortalezas y debilidades de las agendas públicas. Por lo tanto, se puede concluir que evaluar posibilita forjar objetivos claros de las intervenciones para garantizar la consecución de resultados.

De este modo, queda claro que la intención de implementar evaluaciones en el sector público es mejorar el desempeño gubernamental. Las evaluaciones son instrumentos útiles para el desempeño gubernamental, ya que a partir de ellas se puede mejorar la calidad de los servicios públicos, la eficiencia de las intervenciones y la eficacia en la ejecución de presupuestos, entre otros aspectos. No obstante, todas estas mejoras son posibilidades ligadas a los usos de los resultados, lo que significa que la implementación de evaluaciones no genera cambios automáticamente (Salazar, 2009; Barrón, 2014).

## Marco Metodológico

### Diseño de la Investigación

Como enfoque metodológico, se optó por una metodología de corte cualitativo, ya que el presente estudio busca comprender cómo se desarrolla y estructura el proceso evaluativo en el sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato (SEE) desde la perspectiva de quienes lo conforman. Como diseño metodológico se eligió el estudio de caso, con un nivel metodológico exploratorio, pues no existe suficiente información sobre el análisis de los sistemas de evaluación en México.

El enfoque cualitativo permite comprender cómo la realidad es construida e interpretada a partir de la significación de los participantes (Hernández et al., 2014). El estudio de caso, como diseño metodológico, favorece la comprensión de fenómenos o temas poco estudiados y donde existen limitaciones en el conocimiento disponible. Este diseño metodológico ayuda a concebir el fenómeno analizado desde una perspectiva holística, sin necesidad de separarlo de su contexto real (Canta y Quesada, 2021).

La investigación contempla como objeto de estudio al SEE, por lo que se decidió utilizar una muestra de conveniencia (Hernández et al., 2014). Dicha muestra incluye a la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (DE-IPLANEG), la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (DE-SEDESHU) y la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del estado de Guanajuato (DP-SFIA), por ser las entidades encargadas del SEE y de la coordinación de la implementación de evaluaciones en la entidad federativa.

Profundizar en las prácticas evaluativas del SEE requiere estudiar la institucionalización de dicho sistema. Para ello, se consideraron dos categorías de análisis que brindan un marco para comprender el proceso de institucionalización del sistema. La primera categoría de análisis es la formación y configuración del sistema, y la segunda es el funcionamiento del sistema.

La primera categoría ayuda a desentrañar el proceso de creación del sistema y la configuración de la política de evaluación del estado de Guanajuato. Esta categoría permite profundizar en los factores históricos, contextuales y normativos que influyeron en la formación del SEE. La segunda categoría aborda la implementación de la política de evaluación del estado de Guanajuato. Examina el proceso de evaluación que coordina el SEE y los procedimientos para la implementación de evaluaciones: la selección de los programas a evaluar, las metodologías empleadas y los roles y responsabilidades de cada integrante del sistema.

Analizar y examinar el SEE desde estas dos categorías de análisis permite responder al cuestionamiento respecto a la institucionalización y desarrollo de las prácticas de evaluación en el estado de Guanajuato a partir de la formación del SEE.

## Recolección De Datos

Para el análisis de las categorías mencionadas, se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: la revisión documental de archivos relevantes obtenidos en los portales oficiales del gobierno del estado de Guanajuato y proporcionados mediante una solicitud de transparencia, así como entrevistas estructuradas a los representantes de las organizaciones que coordinan el sistema.

Los documentos examinados en la investigación incluyen:

- Reportes de evaluaciones realizadas en la entidad federativa en el periodo de 2017 a 2020
- Normativa aplicable en materia de evaluación
- Convocatorias e invitaciones para la implementación de evaluaciones del periodo de estudio
- Licitaciones para la implementación de evaluaciones en el periodo de estudio
- Asignaciones de los ganadores de las licitaciones
- Términos de referencia para la evaluación en el estado
- Organigramas de las direcciones encargadas de coordinar la evaluación
- Currículums del personal de las organizaciones rectoras del sistema
- Currículums de los evaluadores
- Propuestas técnicas y económicas de los evaluadores
- Criterios de selección de los evaluadores

Como segundo momento, se realizaron tres entrevistas estructuradas a los representantes de las organizaciones que componen la muestra. Para ello, se envió un oficio solicitando la participación de los responsables de las direcciones a analizar o de algún representante en su nombre. Por lo tanto, se entrevistó a la directora de la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (DE-IPLANEG), al jefe de Desarrollo Estratégico para la Evaluación de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (DE-SEDESHU) y al coordinador de Monitoreo y Evaluación de la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del estado de Guanajuato (DP-SFIA).

## **Análisis de Datos**

Como método para la sistematización y análisis de los datos se empleó el análisis temático. Se optó por un enfoque inductivo, ya que los temas emergieron directamente de los datos recolectados. Además, se adoptó una epistemología esencialista que permitiera entender las experiencias de los informantes y cómo estas se manifiestan en diferentes contextos. Para la identificación de los temas se utilizó un nivel semántico de interpretación, manteniendo una postura descriptiva de la información recabada por los informantes.

El análisis temático es un método cualitativo que posibilita identificar y analizar patrones en un conjunto de datos, a partir de su organización y descripción. Un enfoque inductivo en el análisis temático favorece la generación de conocimiento basado en la experiencia de los participantes, vinculando estrechamente los temas analíticos a los datos recabados. Una epistemología esencialista propicia el reconocimiento de la experiencia de los participantes y su significación, generando un reflejo de la realidad analizada. Así, un nivel semántico de interpretación permite obtener un entendimiento e interpretación general de los datos a partir de la descripción de la realidad de los participantes (Braun y Clarke, 2006).

Para el análisis de los datos se siguieron los pasos propuestos por Braun y Clarke (2006). Primero, se transcribieron las entrevistas realizadas en la investigación y se estudiaron tanto los documentos solicitados por transparencia como las entrevistas. En seguida, se codificaron los hallazgos iniciales de la revisión documental y las entrevistas. A continuación, se clasificaron los códigos y se generaron los temas de análisis. Posteriormente, se revisó la estructura y coherencia de cada tema, con el fin de asegurar la ilación en la interpretación de los datos. Finalmente, se sintetizó e interpretó toda la información obtenida en la recolección de datos y se estructuró el informe de los principales hallazgos de la investigación.

## **Resultados**

### **Formación y Configuración del SEE**

Como punto de partida, se debe destacar que el gobierno del estado de Guanajuato posee dos sistemas para el seguimiento del desempeño: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Sistema Estatal de Evaluación (SEE). Al cuestionar a la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (DP-SFIA) y a la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (DE-IPLANEG) respecto a la diferenciación del SED y el SEE, destacaron que el SEE tiene como objetivo evaluar las intervenciones del gobierno estatal, mientras que el SED busca monitorear,

con base en la metodología de marco lógico, el avance en las metas y objetivos de las intervenciones. En conclusión, el SED se implementa en y para el proceso presupuestario, mientras que el SEE es un sistema más general.<sup>3</sup>

El SED del estado se lleva en la secretaría de finanzas, hay una plataforma donde se registran los programas presupuestarios y se lleva un monitoreo de estos programas presupuestarios. El SEE es un poco más amplio porque abarca la evaluación de políticas públicas, de programas y de proyectos. (DE-IPLANEG)

El SEE es un modelo general que busca evaluar, políticas, programas y acciones específicas del gobierno, desde lo más macro hasta lo más específico. El SED es un modelo copiado e implementado de organismos internacionales a partir de la MML. Los dos sistemas pueden vivir separados, son formas específicas de análisis y sistematización de la política pública. Sin embargo, hoy día conviven juntos, siendo el SED más un método implementado que vive en el presupuesto y el SEE es un sistema más genérico. Podría existir programas que no estén en el SED, como programas emergentes o de crisis y al SED le toma tiempo introducirlos, pero el SEE podría evaluar y hacer mediciones de esos programas. (DP-SFIA)

Aunado a lo anterior, la DP-SFIA declaró que la formulación del SED y del SEE en el estado se dio por sinergia política. En 2012, el gobierno federal, bajo la presidencia del Partido Acción Nacional (PAN), impulsó el andamiaje del SED federal y lo relativo a prácticas de buen gobierno. En consecuencia, el gobierno del estado de Guanajuato, donde el PAN es el partido hegemónico, apoyó la propuesta nacional y se sumó al proyecto de creación de sistemas de seguimiento y evaluación.

En el 2012 estaba en la federación un gobierno del PAN y aquí en el estado un gobierno también del PAN, entonces hay una sinergia para echar a andar el SED y el SEE. La evaluación de programas y políticas nace y se impulsa por y desde la federación, se hacen unas modificaciones a la normativa y entonces en el estado de Guanajuato, en el 2014, es que se echa a andar todo el SED y posteriormente el SEE. (DP-SFIA)

Ahora bien, la DP-SFIA, la DP-IPLANEG y la DE-SEDESHU estipularon que las primeras evaluaciones realizadas en la entidad federativa fueron a programas sociales, siendo estas un requisito del gobierno federal por ser de fondos federales. Para la implementación de dichas evaluaciones, se asignó a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (SEDESHU) la responsabilidad de coordinar estas evaluaciones, contando con el acompañamiento y

<sup>3</sup> Para evitar mencionar repetidamente el puesto organizacional que desempeña cada representante de las organizaciones analizadas, se utilizará el acrónimo de la dirección de cada organización que representan.

asesoramiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esto requirió un cambio en la normativa aplicable para otorgar atribuciones específicas sobre las evaluaciones de los programas del estado.

La Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato (LECRPG) establece que el poder ejecutivo debe poseer un sistema de evaluación (Congreso del estado de Guanajuato, 2021). Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, es responsabilidad de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato (SFIA) establecer un sistema que garantice una mayor racionalidad de los recursos públicos estatales. A la SEDESHU le compete la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, mientras que el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) se encarga de evaluar las políticas y programas no sociales del estado (Congreso del estado de Guanajuato, 2019).

Entonces, según comentó la DP-SFIA, fue el IPLANEG quien propuso al gobierno del estado la creación del SEE, con el objetivo de fortalecer las prácticas de evaluación y dirigir los sistemas de evaluación existentes hasta ese momento. La DE-IPLANEG explicó que esta iniciativa surgió a partir de dos diagnósticos realizados por el Banco Mundial. El primero se enfocó en la transparencia, donde se identificaron áreas de oportunidad en los sistemas de evaluación. El segundo diagnóstico abordó el monitoreo y la evaluación en la entidad, recomendando principalmente establecer un sistema de evaluación estatal a cargo del IPLANEG.

Así, en 2017, mediante el decreto gubernativo 189, se constituye formalmente el SEE y se estipula que estará conformado por el poder ejecutivo del estado de Guanajuato, la SFIA, el IPLANEG, la SEDESHU, la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC), la contraloría social, el Observatorio Académico de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato y la Coordinación General Jurídica del estado de Guanajuato. Entre sus principales atribuciones se encuentran la aprobación de la agenda anual de evaluaciones y los términos de referencia, la coordinación de la red de evaluadores y la difusión de los resultados de las evaluaciones (Gobierno del estado de Guanajuato, 2017a).

Dentro de las principales responsabilidades que tiene el SEE, según los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas, Programas y Proyectos del Gobierno del Estado de Guanajuato, se estipula: vincular los resultados de las evaluaciones con el sistema estatal de planeación y publicar los resultados de las evaluaciones en los portales oficiales del IPLANEG y la STRC. Además, las organizaciones públicas evaluadas deben atender las recomendaciones de mejora derivadas de las evaluaciones, y el SEE tiene la obligación de dar seguimiento a estas recomendaciones (Gobierno del estado de Guanajuato, 2017b). No obstante, en la LECRPG se establece que los responsables de elaborar el plan de acción para los aspectos susceptibles de mejora y su seguimiento son quienes ejecutan el gasto público (Congreso del estado de Guanajuato, 2021).

En general, la evaluación de políticas y programas estatales en Guanajuato comenzó por la sinergia política entre el gobierno federal y el estatal. El SEE surgió en 2017, a propuesta del IPLANEG, para mejorar las prácticas evaluativas en la entidad. Aunque el gobernador (poder ejecutivo del estado) es la cabeza del sistema, es responsabilidad de la SFIA asegurar el funcionamiento del SEE. Por otra parte, el IPLANEG es el responsable técnico del SEE y de la implementación de evaluaciones a políticas y programas estatales no sociales. La SEDESHU es la organización responsable de coordinar las evaluaciones a las políticas de desarrollo social y humano y a los programas sociales de la entidad.

El análisis precedente permite reflexionar sobre la institucionalización de la evaluación en el estado de Guanajuato y el Sistema Estatal de Evaluación (SEE). La disposición política en torno a la implementación de evaluaciones en la entidad federativa, así como la creación de un sistema destinado a la evaluación, es evidente. Sin embargo, al analizar la configuración del sistema, se observa una fragmentación. Incluso se podría asegurar que se trata de un conjunto de sistemas desarticulados entre sí. Por lo tanto, surge la interrogante de cómo funcionan estos sistemas y cómo coexisten entre ellos.

## Funcionamiento Del SEE

Resulta pertinente describir la composición del personal de la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del estado de Guanajuato (DE-IPLANEG) y la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (DE-SEDESHU), ya que estas organizaciones coordinan las evaluaciones en el estado. Se solicitó por transparencia los organigramas de dichas direcciones y los currículos del personal. A partir de la información proporcionada, se observó que la DE-IPLANEG tiene siete puestos en su estructura orgánica, pero solo se obtuvo información de cuatro de ellos. Por otro lado, la DE-SEDESHU cuenta con catorce puestos en su estructura organizacional, aunque solo se proporcionó información de seis personas.

En cuanto a los perfiles del personal de la DE-IPLANEG (Tabla 1), se observa que, aunque no están orientados específicamente a la administración pública y la evaluación de políticas públicas, dos de ellos tienen una orientación hacia la materia y provienen de universidades reconocidas académicamente. Sin embargo, sería adecuado contar con perfiles enfocados en políticas públicas y evaluación, puesto que la perspectiva económica no es suficiente, ni la única a considerar, para la implementación de evaluaciones.

**Tabla 1. Perfiles del personal de la DE-IPLANEG**

Puesto	Educación		Experiencia
	Carrera	Universidad	
Director/a de evaluación	Maestría en economía	Universidad estatal de Arizona	Diseño y desarrollo SEE
Coordinador/a de proyectos de innovación	Maestría en economía	Centro de Investigación y Docencia Económicas	Finanzas, demografía y economía en la SFIA y la CONSAR
Coordinador/a de proyectos de innovación	Licenciatura en comercio internacional	Universidad de la Salle Bajío	Coordinación de agenda y logística en el IPLANEG
Sin información	Licenciatura en comunicación	Sin información	Control del gasto operativo en dependencias municipales

*Fuente: elaboración propia.*

Ahora bien, respecto al personal de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (DE-SEDESHU), se observa que, aunque su tamaño es mayor que el de la DE-IPLANEG, sigue siendo considerablemente pequeño para la cantidad de evaluaciones que coordinan cada año. Asimismo, los perfiles del personal (Tabla 2) no son los más aptos en materia de evaluación. Solo hay una persona con formación en economía (el perfil más próximo de todos) en todo el equipo de trabajo, mientras que un gran número de perfiles no se ajustan a las necesidades de los puestos, como el caso de la persona con ingeniería en geomática.

**Tabla 2. Perfiles del personal de la DE-SEDESHU**

Puesto	Educación		Experiencia
	Carrera	Universidad	
Director/a de monitoreo y evaluación	Licenciatura en derecho	Universidad del Bajío	Asesoramiento a la secretaría general del congreso del estado de Guanajuato
Jefe/a de desarrollo estratégico para la evaluación	Licenciatura en comercio internacional	Sin información	Promoción social en la STRC.
Ejecutivo/a de integración y promoción para la evaluación	Licenciatura en ciencias de la comunicación	Universidad del Bajío	Comunicación social de la secretaría de salud
Jefe/a de mejora de los programas sociales	Licenciatura en economía	Universidad de León	Seguimiento del programa INAEBEA
Articulador/a y evaluador/a	Licenciatura en contaduría	Sin información	Docencia y atención social
Operativo/a de información para la evaluación	Ingeniería en geomática	Sin información	Apoyo operativo en programas sociales estatales

*Fuente: elaboración propia.*

A partir del análisis de los perfiles del personal de la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU, se percibe que la mayoría de quienes componen estas direcciones no están cualificados en materia de evaluación. Esto podría generar lagunas teóricas y técnicas en los procesos de evaluación de políticas públicas. Al mismo tiempo, cuestiona si la coordinación del gran número de evaluaciones en la entidad ha sido adecuada y si realmente se conocen las necesidades evaluativas del estado.

En relación con el proceso de implementación de la política de evaluación del gobierno de Guanajuato, es pertinente mencionar que, entre 2017 y 2020, el IPLANEG ha coordinado seis proyectos de evaluación, en su mayoría a políticas públicas. Mientras tanto, la SEDESHU ha coordinado más de 100 evaluaciones de programas sociales. Del proceso se puede destacar la selección de los programas a evaluar y los tipos de evaluación; la presupuestación y los costos de las evaluaciones; la selección de las empresas evaluadoras; las metodologías utilizadas para la evaluación y la calidad de las evaluaciones.

Respecto a la selección de los programas o políticas a evaluar y el tipo de evaluación a realizar, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU estipularon que se realiza mediante el análisis de los programas susceptibles a evaluación. Cada subsistema revisa los programas que podrían ser evaluados y determina su pertinencia. Posteriormente, se genera un plan de evaluación y se presenta al consejo del Sistema Estatal de Evaluación (SEE). En el SEE se estudian las propuestas presentadas y se aprueban las evaluaciones a implementar en ese año, generando la agenda anual de evaluación. No obstante, no se presentaron indicios sobre la existencia de criterios claros para dicho análisis, por lo que se puede inferir que la selección de los programas y políticas a evaluar es un proceso discrecional.

Sobre el proceso de presupuestación y los costos de las evaluaciones, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU declararon que la asignación presupuestal le compete a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA). Los subsistemas presentan una propuesta presupuestal con un año de anticipación, y la SFIA autoriza el presupuesto destinado a evaluaciones. Además, mencionaron que los costos de las evaluaciones se asignan con base en el historial de evaluaciones previamente realizadas.

En este contexto, la DE-SEDESHU señala que en la entidad federativa los costos de las evaluaciones se encuentran por debajo de la media nacional. Esto se debe a que se contratan a empresas evaluadoras con baja especialización en evaluación, prefiriendo empresas locales y pequeñas. A partir de estas declaraciones, se infiere que el gobierno del estado de Guanajuato prioriza evaluaciones económicas sin cuestionar la calidad de las mismas, ni la credibilidad de quienes evalúan.

En el estado hemos logrado conseguir costos mucho más bajos. Lo que hemos hecho es apoyar y motivar a los proveedores locales, que cumplen con un perfil para hacer evaluación, pero no se compara con un perfil de un especialista que tienen otros proveedores. Recibimos propuestas de perfiles de institucio-

nes especializadas en el tema, que son de la ciudad de México y del norte del país, pero allí hablamos de personal técnico muy fuerte que tiene una enorme experiencia y por lo tanto sus cotizaciones son muy altas. (DE-SEDESHU)

Acerca de la selección de las empresas evaluadoras, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU comentaron que se realiza mediante licitaciones públicas. Se publica la convocatoria o se hace la invitación directa, junto con los Términos de Referencia (TdR). Posteriormente, se aceptan las propuestas técnicas y económicas de los postulantes, se analizan dichas propuestas y se delibera sobre la opción a contratar. Según las asignaciones de los ganadores de las licitaciones proporcionadas por transparencia, se realizaron un total de 17 contratos con 11 consultorías para evaluar programas del estado de Guanajuato en el periodo de 2017 a 2020.

La SEDESHU celebró 11 contratos con 5 consultorías, mientras que el IPLANEG celebró 6 contratos con 6 consultorías. Hubo empresas que recibieron múltiples contratos para la evaluación en la entidad, destacando una consultoría con 4 contratos en el periodo analizado. Dicha empresa estipula, según los currículos proporcionados por transparencia, que se especializa en el desarrollo de estrategias de investigación; sin embargo, no especifica experiencia más allá de los contratos con el gobierno de Guanajuato. Además, al revisar su portal oficial de internet, se pudo observar que su enfoque empresarial se orienta a la mercadotecnia y temas de imagen política. Esto pone en tela de juicio la credibilidad y el rigor metodológico de la empresa para evaluar.

Asimismo, se obtuvieron por transparencia unas tablas comparativas de las propuestas técnicas realizadas por el IPLANEG, pero no se obtuvieron las propuestas técnicas de ninguna de las propuestas mencionadas. Por el contrario, de la SEDESHU se obtuvieron, por transparencia, las propuestas técnicas de las empresas contratadas, pero no se recibió ningún documento que evidenciara un proceso de análisis en la selección.

Si bien parece que el IPLANEG, según el análisis proporcionado, selecciona las mejores propuestas para la evaluación de los programas y políticas que coordina, no puede corroborarse dicho análisis debido a la falta de información. Por otro lado, se pudieron examinar las propuestas técnicas consideradas por la SEDESHU durante el periodo en cuestión, aunque no queda claro el criterio de selección. Al examinar cada una de las propuestas proporcionadas, se observó que no se seleccionaron las propuestas óptimas o sobresalientes desde el punto de vista metodológico. Las propuestas técnicas seleccionadas por la SEDESHU cumplían con lo estipulado en los TdR publicados, pero sin profundizar en la estructura metodológica. Esto sugiere que al gobierno del estado de Guanajuato no le importa contratar las mejores propuestas técnicas, siempre y cuando se ajusten al presupuesto y a las especificaciones mínimas establecidas en los TdR.

Ahora bien, respecto a las metodologías utilizadas para la evaluación en el estado de Guanajuato, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU concordaron en que se emplean las metodologías del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), adaptadas al contexto de la entidad federativa. Las metodologías de CONEVAL están diseñadas para programas sociales del ámbito federal. Asimismo, comentaron que en la entidad no se están desarrollando metodologías propias para la evaluación. Según la DE-SEDESHU, lo importante es cumplir con lo que CONEVAL estipula.

Estamos utilizando las metodologías de CONEVAL, no estamos desarrollando nosotros la metodología, pero estamos aprendiendo de lo que se va contratando y podemos solicitarle a los nuevos que contratemos que desarrollen más este tema. (DE-IPLANEG)

Si lográramos una metodología propia, cuando los organismos como CONEVAL, que nos miden con las metodologías que ellos manejan, nos vamos a enfrentar con que van a decir que lo que tenemos no cumple lo que están midiendo y por lo tanto no nos van a reconocer el trabajo que se hace. Nos enfocamos a lo que sabemos que sí nos van a medir. A fin de cuentas, cuando hablamos de monitoreo y evaluación el parámetro con el que se mide que tanto trabajo tienes en el tema, o no, es el parámetro federal que dice CONEVAL. (DE-SEDESHU)

Pese a que, según la declaración de la Dirección de Planeación de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (DP-SFIA), el Sistema Estatal de Evaluación (SEE) tiene la obligación de generar metodologías propias para la evaluación de los programas estatales de Guanajuato, el IPLANEG, según los Términos de Referencia (TdR) proporcionados por transparencia, continúa utilizando la metodología de CONEVAL. Estas metodologías, además de estar diseñadas para el contexto federal, están enfocadas en programas sociales. No obstante, el IPLANEG las utiliza para evaluar en el ámbito local y para programas no sociales, políticas públicas y proyectos de inversión. Las decisiones metodológicas para la evaluación en el estado de Guanajuato son cuestionables, ya que se genera una gran cantidad de evaluaciones al año, pero parece que no tienen claridad sobre cómo deberían evaluar o qué están evaluando.

Como último punto del análisis de la implementación de la política de evaluación del estado de Guanajuato, destaca el tema de la calidad de las evaluaciones. Al cuestionar sobre la calidad de las evaluaciones a la DE-IPLANEG, esta puntualizó que se asegura la calidad de las evaluaciones a través de los TdR. Adicionalmente, se detalló que se realizan constantemente revisiones del proceso evaluativo mediante la recolección de productos entregables. Por otro lado, la DE-SEDESHU expresó que la calidad no era un aspecto contemplado hasta

ese momento, pero que se aseguraba la calidad de las evaluaciones mediante el compromiso de quienes evalúan.

Tenemos contacto con consultores que cuando sacamos la convocatoria presentan sus propuestas y en el fondo ellos se comprometen con el estado, aceptando las condiciones que hemos presentado de hacer más con menos. En las convocatorias establecemos el techo presupuestario para las evaluaciones, de allí que, quien se interesa en participar sabe la condición en la que se va a hacer y si le interesa colaborar con la evaluación en el estado pues dice yo me ajusto a esa necesidad. No es que sacrifiquemos la calidad de la evaluación, sino que hemos trabajado mucho en formar una sinergia institucional para poder atender esta necesidad de evaluación sin sacrificar la calidad de estas. (DE-SEDESHU)

El análisis realizado sobre el proceso de implementación de la política de evaluación permite cuestionar el beneficio de realizar tantas evaluaciones de programas en el estado de Guanajuato. La falta de personal cualificado en materia de evaluación en las organizaciones que coordinan la evaluación en la entidad, la contratación de empresas no especializadas y el uso de metodologías inapropiadas evidencian que, en Guanajuato, las evaluaciones carecen de calidad. Por lo tanto, es cuestionable el beneficio de realizar tantas evaluaciones si no son de calidad.

Finalmente, al cuestionar a la DP-SFIA, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU sobre las principales fortalezas y áreas de mejora del SEE, señalaron como retos la desarmonización de la normativa, la fragmentación del sistema, la falta de seguimiento a las evaluaciones y la no utilización de los resultados. Por otro lado, destacaron como fortalezas la implementación de evaluaciones, la creación de una agenda anual y la gran base de datos sobre los resultados de las evaluaciones.

## Conclusiones

A manera de conclusión, en 2017 se instituyó el Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato (SEE) a partir de la necesidad de coordinar el proceso de evaluación en la entidad federativa. Se infiere que el proceso de institucionalización surgió por un impulso político, mediante la sinergia existente entre la federación y el ámbito local en 2012.

Asimismo, se observó que el SEE está compuesto por subsistemas desvinculados entre sí, constituyendo un sistema fragmentado. Uno de los principales retos es la armonización del sistema, lo que requiere repensar su estructura y lógica causal. En términos prácticos, la SEDESHU, por ser la organización que coordina la mayor cantidad de evaluaciones en la entidad, actúa como el SEE del estado de Guanajuato.

El principal desafío del SEE es la calidad de las evaluaciones, un tema no contemplado hasta el momento de la investigación. La falta de metodologías propias al contexto de la entidad, la contratación de empresas no especializadas y con bajo rigor metodológico, y la falta de personal cualificado en las organizaciones rectoras del sistema, evidencian la baja calidad de las evaluaciones implementadas en la entidad.

Retomando la pregunta de investigación, se puede afirmar que la práctica de evaluación en la entidad federativa es una actividad institucionalizada. Existen estructuras orgánicas y normativa aplicable destinadas a la implementación de evaluaciones de los programas del estado, siendo incluso el estado de Guanajuato un referente a nivel nacional. No obstante, en cuanto al desarrollo de las prácticas, se observan fuertes debilidades en el proceso de evaluación. Especialmente, existen retos considerables en la calidad de las evaluaciones.

En conclusión, el gobierno del estado de Guanajuato ha logrado avances significativos en la institucionalización y desarrollo de las evaluaciones de programas estatales. La creación del SEE ha sido un paso importante para la sistematización y coordinación del proceso de evaluación en la entidad federativa. Sin embargo, se deben atender los retos señalados para fortalecer la política de evaluación de la entidad y el impacto de esta en el desempeño gubernamental. Abordar los desafíos identificados en esta investigación es crucial para consolidar la evaluación como herramienta para mejorar la toma de decisiones en el estado de Guanajuato.

Quedan entonces como interrogantes para futuras investigaciones los usos que se les dan a las evaluaciones, la capacidad institucional del gobierno del estado de Guanajuato respecto a la evaluación y el impacto que ha tenido la política de evaluación en el desempeño gubernamental del estado.

## Agradecimientos

El artículo se generó a partir de los resultados del trabajo de grado titulado: “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis sobre las prácticas y los usos de las evaluaciones de programas estatales”.

El autor agradece a la Dra. Macarena Orozco Martínez por el acompañamiento y asesoría en el proyecto de investigación.

## Referencias

- Aguilar Astorga, C. R. (2017).** *Evaluación de políticas públicas*. Una aproximación. UNAM.
- Arellano Gault, D. (2004).** Nueva gestión pública ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En E. D. Arellano Gault (Ed.), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 13–48). CIDE.
- Arellano Gault, D., Lepore, W., Zamudio, E., & Blanco, F. (2012).** *Sistema de evaluación al desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* CIDE.
- Ballart, X. (1996).** Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En E. Q. Burgué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de gestión públicas* (pp.321-353). INAP.
- Barrón Vidales, A. (2014).** *El sistema de evaluación del desempeño del gobierno federal en México en los programas sociales: Una herramienta, ¿de gestión?, ¿de política pública?, ¿para qué?* [Tesis de maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. <https://repositorio-digital.cide.edu/>.
- Bertranou, J. (2019).** El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151–188.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006).** Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(3), 277–299.
- Canta Honores, J. L., & Quesada Llanto, J. (2021).** El uso del enfoque del estudio de caso: Una revisión de la literatura. *Horizontes Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 5(19), 775–786. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v5i19.236>
- Cardozo Brum, M. (2006).** *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo Brum, M. (2013a).** De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y cultura*, 40, 123–149.
- Cardozo Brum, M. (2013b).** Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39–59.
- Congreso del estado de Guanajuato. (2019).** Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del estado de Guanajuato*, 64(11), 1–42.
- Congreso del estado de Guanajuato. (2021).** Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el estado y los municipios de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 66(24), 1–56.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020).** *Informe de Pobreza y Evaluación*. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Guanajuato\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Guanajuato_2020.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021).** *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico\\_2021/Diagnostico\\_ME\\_2021.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_2021/Diagnostico_ME_2021.pdf)
- Di-Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012).** *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC.
- Feinstein, O. (2017).** Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE Revista de economía*, 836, 19–31. <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>
- Gobierno del estado de Guanajuato. (2017a).** Decreto gubernativo número 189 mediante el cual se constituye el Sistema de Evaluación del estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 62(24), 1–10.
- Gobierno del estado de Guanajuato. (2017b).** Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas, Programas y Proyectos del Gobierno del Estado de Guanajuato. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, 241, 1–10.
- Gómez Mateos, J. (2012).** *Evaluación de la calidad de programas de servicios sociales*. Universidad de Granada.
- González Arreola, A. (2013).** Enfoque conceptual: El qué, por qué y para qué de la GpRD. En Centro de Investigación y Docencia Económi-

- cas. *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (pp. 11–20).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014).** *Metodología de la investigación. Sexta edición*. McGraw-Hill Education.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018).** *Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes (Casos por cada 100 mil habitantes)*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019).** *Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa (Porcentaje)*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020).** *Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años de escolaridad)*.
- Lasswell, H. (1992).** La orientación de las políticas públicas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79–103).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Banco Mundial. (2008).** *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. <https://bi-vica.org/files/gestion-por-resultados.pdf>
- Rodríguez Montañó, L. C., & Ordaz Álvarez, A. (2021).** La evaluación del desempeño, una nueva herramienta de la cultura de la transparencia aplicada al sector público en México. *Trascender, contabilidad y gestión*, 6(18), 28–40. <https://doi.org/10.36791/tcg.v0i18.126>
- Salazar Vargas, C. (2009).** La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, 9, 23–51.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano. (2020).** *¿Qué es Monitoreo y Evaluación?* <https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/monitoreo-y-evaluacion/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022).** *Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas. En los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implantación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2022*. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Informe-PbR-2022.pdf>