

Revista Encrucijada Americana

Año 17 n°2 2025

ISSN Versión digital 0718-5766

revista encrucijada americana

Departamento de Política y Gobierno

Universidad Alberto Hurtado

Índice

Editorial	3
Juan Pablo Vásquez Bustamante / Luís Clavería Cambon	
1. China y Estados Unidos en la zona austral-Antártica. Impactos para Chile y Argentina (2010-2025)	8
Karen Isabel Manzano Iturra / Dr. Diego Jiménez Cabrera	
2. Geografía y geografía política: evolución y diversificación de paradigmas	24
José Orellana Yáñez / Ignacio Pozo Paillán	
3. De vuelta al redil: Ecuador en la órbita geopolítica de los Estados Unidos, 2017-20251	51
Miguel Ruiz Acosta / Ángela Gortaire Logroño	
4. La invención de una tradición: Periodificación preliminar para un programa de investigación histórica de la murga en Chile. Siglos XIX-XXI1	78
Luis Thielemann	
5. Aportes para promover la asociatividad regional con miras al fortalecimiento de las capacidades institucionales en municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Valle del Cauca, Colombia)	89
Enzo Ricardo Completa	
6. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad universitario chileno: una mirada crítica desde la función reflexiva	116
Francisco Javier Villegas-Villegas / Alejandro Cataldo-Díaz	
7. La capacidad institucional: condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza en Colombia	128
Raúl Andrés Tabarquino Muñoz / Wilson Delgado Moreno	
8. Capacidad institucional y gobernanza en el manejo de vertederos ilegales en la comuna de Pudahuel	147
Esteban Quintana	

Editorial

Revista Encrucijada Americana

VOL. 17, N° 2-2025

Juan Pablo Vásquez Bustamante

Doctor en Estudios Americanos
Director Revista Encrucijada Americana

Luís Clavería Cambon

La presente edición de Revista Encrucijada Americana es la segunda entrega a cargo de este nuevo equipo editorial, y consolida nuestro trabajo al frente de ella. Con esta publicación, tal como en su primer número del año 2007, Encrucijada Americana busca contribuir al debate académico y público en la región americana, desde un enfoque multi e interdisciplinario en torno al amplio y diverso campo de los estudios sociales, políticos e históricos americanos. Agradecemos nuevamente al Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado por la confianza depositada en nosotros.

Los artículos y ensayos aquí publicados se enmarcan en un contexto geopolítico de fuerte agudización de las tensiones regionales, lo cual es parte de un momento histórico mundial de incertidumbre y convulsiones, que pareciera estar en el marco de un largo y lento proceso de transición hegemónica y de orden global.

Durante octubre de este año 2025, el gobierno de Estados Unidos anunció y realizó un salvataje a la economía de Argentina en medio de su último proceso electoral legislativo; de igual modo, tomó públicamente posición frente a determinadas elecciones presidenciales en América Latina, como en el caso de Honduras. Asimismo, el gobierno norteamericano ha comenzado una ofensiva militar en el norte de Sudamérica que, junto con interceptar y tomar control de buques petroleros, ha bombardeado lanchas presuntamente de narcotraficantes. Algunas de ellas se han reportado inclusive como simples lanchas de pescadores. En este contexto, el gobierno de Donald Trump inició una operación de bloqueo “total y completo” de todos los buques petroleros sancionados que entren y salgan de Venezuela.

Estas acciones del gobierno de Estados Unidos frente a América Latina no son aisladas, están en el marco de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional publicada por la Casa Blanca, donde señalan el objetivo de aplicar la vieja Doctrina Monroe bajo el nuevo “Corolario Trump”, de manera tal de, en sus palabras, “restaurar la preeminencia estadounidense en el hemisferio

occidental y proteger nuestro territorio nacional y nuestro acceso a geografías clave en toda la región”¹ (Trump, 2025, p. 15). Este documento señala que Estados Unidos niega a sus competidores “no hemisféricos” la capacidad de posicionar fuerzas u otras capacidades amenazantes, o de poseer o controlar activos estratégicamente vitales en lo que ellos denominan su hemisferio y proyectan desincentivar la colaboración de países latinoamericanos con otros estados que no sean EE. UU. Es decir, declarada y explícitamente, el gobierno de Trump está buscando expandir su presencia por América Latina, recuperar su influencia y poder, y enfrentarse a la fuerte y creciente presencia económica de China en la región.

En medio de este momento histórico de tensiones e incertidumbre, Revista Encrucijada Americana nuevamente ha recibido y publicado propuestas de distintas disciplinas y enfoques, que abordan diversas problemáticas en la región americana y que han sido construidas a través de diferentes metodologías. El primer artículo de esta edición lleva por título *China y Estados Unidos en la zona austral-Antártica. Impactos para Chile y Argentina (2010-2025)* de la doctora Karen Manzano y el Doctor Diego Jiménez. Las autorías abordan la creciente competencia geopolítica entre China y Estados Unidos por la región antártica, expresada en sus acercamientos, cooperación y disputa con Chile y Argentina por su respectiva zona austral-antártica, la cual posee enormes recursos naturales, pasos marítimos estratégicos y además es la puerta de entrada a esta región polar.

El segundo artículo, titulado *Geografía y geografía política: evolución y diversificación de paradigmas*, del Doctor José Orellana Yáñez y el doctorante Ignacio Pozo Paillán, realiza un comprensivo examen sobre la geopolítica y la geografía política como disciplina científica. El artículo podrá ser de interés para investigadores, docentes y estudiantes que busquen adentrarse (o expandir referencias) sobre estas disciplinas. Los autores describen el recorrido disciplinar desde aquellas perspectivas centradas en el Estado hacia aquellas que expanden el quehacer disciplinar hacia otros objetos de estudio. Cabe resaltar que el lector también encontrará referencias y discusiones que son específicas al territorio latinoamericano.

En el tercer artículo, *De vuelta al redil: Ecuador en la órbita geopolítica de los Estados Unidos, 2017-2025*, el Doctor Miguel Ruiz Acosta analiza la posición geopolítica de Ecuador y el reacomodo respecto a Estados Unidos posterior a la presidencia de Rafael Correa. El autor argumenta que Ecuador habría experimentado un giro hacia un proyecto soberanista durante la presidencia de Rafael Correa, en donde mostró distanciamiento con Estados Unidos y acercamiento a China. No obstante, tras el fin de aquel gobierno, Ecuador habría vuelto a subordinarse a los intereses de Estados Unidos. El autor caracteriza este proceso con el concepto de Estado-cliente, en el cual la geopolítica del país sudamericano estaría alineada con las directrices políticas, económicas y de seguridad de Estados Unidos.

1 Traducción propia,

En cuarto lugar, el Doctor Luis Thielemann propone una periodificación de las murgas en Chile en su ensayo titulado *La invención de una tradición: Periodificación preliminar para un programa de investigación histórica de la murga en Chile. Siglos XIX-XXI*. La murga como fenómeno de estudio, afirma el autor, no ha sido del todo desarrollado más allá de sus expresiones en Uruguay y Argentina. La periodificación que ofrece Thielemann es también un aporte para construir una agenda de investigación sobre la murga en Chile y en diálogo, mas no meramente dependiente, de sus expresiones en Uruguay o Argentina.

El quinto artículo de esta edición, de autoría del Doctor Enzo Completa, titulado *Aportes para promover la asociatividad regional con miras al fortalecimiento de las capacidades institucionales en municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Valle del Cauca, Colombia)*, analiza las potencialidades y limitaciones para abordar problemáticas comunes en siete municipios ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado) del Valle del Cauca, Colombia. El autor reconoce oportunidades y desafíos para implementar políticas públicas que promuevan esquemas asociativos con el sector público, privado, la sociedad civil y la academia. Este trabajo señala que, pese a las limitaciones estructurales y contextuales, los municipios poseen oportunidades para fortalecer sus capacidades institucionales mediante la cooperación, la articulación con actores externos y la implementación de prácticas de gobernanza asociativa, lo cual puede mejorar significativamente la eficacia de la gestión pública y la equidad en el desarrollo territorial.

El sexto artículo de esta edición, del Doctor Francisco Villegas y el Magíster Alejandro Cataldo, *El Sistema de Aseguramiento de la Calidad universitario chileno: una mirada crítica desde la función reflexiva*, busca problematizar las bases epistemológicas sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad chileno, con énfasis en las instituciones estatales o públicas. Los autores desarrollan una mirada crítica, poniendo en paralelo la función reflexiva histórica que han tenido las universidades versus la lógica de gestión empresarial aplicada a la educación universitaria y el mercantilismo del cual son funcionales hoy. Asimismo, desde la teoría de las políticas públicas, los autores analizan el capitalismo académico y los modelos de gestión empresariales que hoy imperan en los servicios públicos.

El séptimo artículo de esta edición, del Doctor Raúl Tabarquino y el Magíster Wilson Delgado, *La capacidad institucional: condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza en Colombia*, reflexiona sobre la importancia de la capacidad institucional de los gobiernos como condicionante y catalizadora de las políticas públicas en contextos de gobernanza, que se construyen y responden a especificidades territoriales. Los autores desarrollaron su investigación, a través de una revisión bibliográfica y documental que articuló los conceptos: capacidad institucional, políticas públicas y gobernanza. En esta propuesta se desarrollan las correlaciones entre régimen político y las políticas públicas en la medida en que estas son espejo y reflejo del régimen, y se plantean las relaciones entre las capacidades institucionales que deben configurar el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y las agencias operadoras de política.

Finalmente, el octavo artículo titulado *Capacidad institucional y gobernanza en el manejo de vertederos ilegales en la comuna de Pudahuel* del Licenciado en Administración Pública, Esteban Quintana Becerra, ofrece un estudio de caso sobre el problema de los vertederos ilegales en la comuna de Pudahuel en Chile. El autor demuestra, a través de entrevistas estructuradas y análisis de las normativas existentes, la debilidad de los actores territoriales frente a grandes empresas del sector industrial y de constructoras. El argumento del autor está relacionado al tema de la gobernanza y de los actores claves de la sociedad civil que son excluidos en la toma de decisión. Todo esto, produce resultados negativos en el manejo de los vertederos. De allí que, concluye el autor, son necesarias reformas normativas y estructurales que permitan a los actores excluidos tomar parte de las políticas públicas.

Referencia

Trump, Donald (2025). National Security Strategy of the United States of America. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

China y Estados Unidos en la zona austral-Antártica. Impactos para Chile y Argentina (2010-2025)

Repcionado 03/11/2025
Aceptado 19/11/2025

China And The United States In The South-Antarctic Area. Impacts For Chile And Argentina (2010 — 2025)

Dra. Karen Isabel Manzano Iturra
<https://orcid.org/0000-0002-7069-0698>
karen.manzano@usach.cl
Investigadora Centro de Estudios Hemisféricos y Polares.
Doctora en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile

Dr. Diego Jiménez Cabrera
<http://orcid.org/0000-0002-7408-1398>
diego.jimenez@uss.cl
Profesor Asistente de la Escuela de Gobierno, Facultad de Economía, Negocios y Gobierno, Universidad San Sebastián
Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile.

Resumen:

En pleno siglo XXI, se está observando una creciente competencia entre China y Estados Unidos en diversos sectores de América del Sur, una de ellas, la zona austral-antártica, ubicada al sur del continente y cuya definición fue propuesta el siglo pasado por el General Ramón Cañas Montalva (Chile), es reflejo de dicha competencia geopolítica entre dos potencias que buscan el acercamiento, la cooperación y la competencia en especial con Chile y Argentina. Mediante el siguiente trabajo, a través de un análisis cualitativo de discurso y geopolítico, en una dimensión temporal definida (2010-2025), se pretende trabajar el impacto de China y Estados Unidos en esta región, que posee enormes recursos naturales, pasos marítimos estratégicos y además es la puerta a la Antártica.

Palabras clave: Estados Unidos, China, Chile, Argentina, zona austral – antártica

Abstract:

In the 21st century, a growing competition between China and the United States is becoming increasingly evident across various sectors of South America. One of them, the southern-Antarctic zone —located in the south of the continent and whose definition was proposed last century by General Ramón Cañas Montalva (Chile)— reflects this geopolitical competition between two powers that seek rapprochement, cooperation and competition, especially with Chile and Argentina. Using a qualitative discourse and geopolitical analysis, within a defined time frame (2010-2025), this study aims to examine the impact of China and the United States on this region, which has enormous natural resources, strategic maritime passages, and serves as the gateway to Antarctica.

Keywords: United States, China, Chile, Argentina, south – Antarctic area.

1. Introducción

Durante el siglo XXI, dos grandes potencias han comenzado un acercamiento cada vez más notorio con América del Sur, siendo los espacios australes-antárticos los más solicitados. Se entiende como espacio austral antártico la zona que abarca el extremo meridional de América del Sur y la Antártica, incluyendo los océanos circundantes, concepto acuñado en el siglo pasado por el geopolítico y General de Ejército de Chile, Ramón Cañas Montalva (Cañas Montalva, 2008) cuya idea era resaltar esta unidad existente por características similares y que le permitían a Chile comprender su rol tanto al Pacífico como al continente blanco. Este concepto también se puede encontrar en Argentina con nombres como la Atlántártida (Fraga, 1980; Milia, 2009) donde el eje geopolítico se desarrollaba entre el Atlántico Sur, las Malvinas y Antártica, cuya idea central era el control de la zona en rivalidad directa con el Reino Unido y Chile. Dicha situación permaneció sin cambios e incluyó dos crisis importantes: por las islas del Canal Beagle, con una escalada de conflicto que casi provocó una guerra entre Chile y Argentina (1977-1984) (Lanús, 1984) y la Guerra de las Malvinas, entre Argentina y el Reino Unido (1982), cuyo punto en común es que se desarrollaron en la zona austral-antártica unida a la atlántica (Manzano, 2021).

Luego de un tenso siglo XX, donde existió un enfrentamiento directo y una escalada de crisis, el siglo XXI siguió su curso en torno a los tres países involucrados. Mientras el Reino Unido siguió manteniendo su control de las islas Falklands ante el reclamo permanente de Argentina que las denomina Malvinas, Chile continuó su desarrollo a nivel austral-antártico, especialmente reforzando su presencia en foros internacionales de protección de medio ambiente de ese continente. En ese contexto, y tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se posicionó como la gran potencia mundial, con presencia en todos los mares a través de su flota y, por supuesto, con presencia en la Antártica sin soberanía, ya que se reservó los derechos para reclamar hasta el momento adecuado (Dodds, 2009). Pero no era la única potencia, ya que con el siglo XXI se consolida una nueva potencia: China.

Fue entonces que se comenzó a generar una continua competencia de índole geopolítica entre Estados Unidos y China en diferentes planos: comercial, tecnológico y en la construcción de alianzas con otros estados. Chile y Argentina no se encontraban exentos de dicha situación, debido a su cercanía con la Antártica y sus recursos naturales —a los cuales China siempre ha mostrado interés— pero también, para el caso chileno esto se sumaba a la proximidad e indudable posición estratégica de los pasos interoceánicos como el Estrecho de Magallanes, Canal Beagle y Paso Drake, los que son las únicas conexiones naturales entre el Océano Pacífico y Atlántico. Entre una presencia real en el territorio, una cooperación a nivel de fuerzas armadas, como ejercicios y bases conjuntas, la pregunta de investigación es ¿China y Estados Unidos están buscando aumentar presencia o cooperación con Chile y Argentina? y la hipótesis es que dicha competencia se acrecentará en las próximas décadas de acuerdo a los intereses que posean en la zona.

1.1 Metodología y soporte teórico

El presente trabajo busca analizar la presencia de las potencias mundiales, China y Estados Unidos en la zona austral-antártica, en directa relación con Chile y Argentina. En primer lugar, se define la zona austral antártica, como aquella que se ubica desde la región chilena de Aysén y la provincia argentina de Chubut por el norte, hasta el Polo Sur, incluyéndose los pasos oceánicos (Estrecho de Magallanes, Canal Beagle, Paso Drake) donde se desarrollan las acciones del presente artículo. Para ello, la pregunta de investigación es ¿cuáles son los reales intereses de las potencias al sur del mundo? La hipótesis a tal pregunta es que las potencias muestran intereses con ambos gobiernos para posicionarse en recursos naturales claves y comunicaciones, sin embargo, ello depende de la relación directa entre gobiernos y no con los Estados, ya que depende del color político de cada uno para aceptar o no los acuerdos. Esto permite: 1) consolidar la presencia de las potencias en recursos naturales claves, y 2) solo consolidar su presencia, si tiene directa relación con el gobierno de turno. El objetivo general es analizar las acciones de Estados Unidos y China en la zona austral antártica, en directa relación con Chile y Argentina, mientras que los objetivos específicos son 1) comprender la relación de las potencias (China y Estados Unidos) con la Antártica; 2) identificar los principales recursos naturales de interés de Chile y Argentina para China y Estados Unidos; 3) identificar los principales puntos en común en cuanto a la defensa de las potencias con Chile y Argentina. Esto se realizó mediante una metodología cualitativa con análisis de discurso y geopolítico, que consideró fuentes primarias (acuerdos), secundarias (textos sobre la materia), y terciarias (prensa), en una dimensión temporal definida (2010-2025).

El soporte teórico de este trabajo se centra en la geopolítica. Dentro de la disciplina en su versión más clásica, la geopolítica alemana explicó la relevancia del crecimiento de los estados, a su vez que dicho crecimiento responde a ciertas condiciones (Ratzel, 2011), además de la división del mundo en pan regiones, cada una adjudicada a una potencia de su época (Haushofer, 2010). Sin embargo, también en el siglo XIX se planteó la necesidad del control de los mares (Mahan, 1987) mientras que a inicios del siglo XX el control de las zonas centrales o *heartland* (Mackinder, 1904), lo que cimentó las pretensiones marítimas y terrestres de los Estados, quienes las aprovecharon para el control de sus imperios, especialmente desde Estados Unidos y Gran Bretaña. Mientras tanto, China se encontraba en una difícil situación interna, con disputas por el poder y con Japón como el eje del continente asiático (Haushofer, 2013). Posteriormente, la escuela francesa retomó las enseñanzas de Eliseo Reclus cuyo énfasis eran los recursos naturales, a través de las rivalidades del poder que significaba, entre otras, que la geografía se transformara en un arma para la guerra (Lacoste, 1990) y una herramienta para el poder (Raffestin, 2011), donde el agua como elemento vital fue clave en los nuevos análisis de la geopolítica. Mientras tanto, la vertiente anglosajona se basó en el discurso (Agnew, 2005).

1.2 Contexto global

En el siglo XXI, las competencias geopolíticas entre las potencias mundiales comenzaron a ser notorias en algunas partes del globo, con un claro componente de discurso geopolítico (Agnew, 2005). Con Estados Unidos como el gran hegémón consolidado a fines del siglo XX, debido a la caída de la Unión Soviética, la expansión del capitalismo y el crecimiento económico de la década de los noventa (Pérez Tagle, 2022), el ataque del 11 de septiembre de 2001 colocó en jaque nuevamente sus intereses (Whitehead, 2011) en especial en torno a la idea del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) y abriéndose un periodo carente de sentido (Laidi, 1999). En medio de este proceso de discusión en Occidente, en Oriente comenzaba a cimentarse un nuevo competidor que, poco a poco empezó a aparecer en las decisiones internacionales: China.

Desde la compleja década de los ochenta, incluidas protestas estudiantiles, China empezó su ascenso internacional, amparándose en su desarrollo económico y el control de su territorio, como la incorporación definitiva de Hong Kong en 1997 y Macao en 1999, bajo la lógica de “un país, dos sistemas” con la transferencia de soberanía de Reino Unido y Portugal, respectivamente (Álvarez, 2012). Dichos puertos aumentaron considerablemente las capacidades chinas con respecto al comercio, en especial por la relevancia de Hong Kong en el sistema de intercambio global. Luego de esto, sus esfuerzos, que ya habían comenzado antes, empezaron a cimentarse para transformarse en la gran potencia que compitiese con Estados Unidos en el mundo. Precisamente en la Antártica, ha demostrado intereses por países como Nueva Zelanda, que además de su cercanía al continente es uno de los signatarios del Tratado Antártico (Brady, 2017), por lo que el acercamiento a esa zona del mundo ya está siendo construido hace muchos años por las potencias.

2. Chile, Argentina y las dos potencias

En el caso de América del Sur, tanto China como Estados Unidos comenzaron a prestar atención en las posibilidades que se les ofrecía en el nuevo siglo. Para Estados Unidos, mantener la hegemonía tradicional en América Latina era una cuestión de razones obvias, amparadas en su desarrollo geopolítico marítimo (Mahan, 1987) y en la contención a la Unión Soviética:

Cada rival proyectaba hacia el mundo entero un mensaje ideológico infundido de optimismo histórico que justificaba, para cada uno, los necesarios sacrificios, al tiempo que reforzaba en ellos la convicción en una victoria inevitable. Cada rival era claramente dominante dentro de su propio espacio, a diferencia de los aspirantes imperiales europeos a la hegemonía global, ya que ninguno de ellos consiguió jamás afirmar decisivamente su preponderancia dentro de la propia Europa. Y cada uno usó su ideología para reforzar la sujeción de los respectivos vasallos y

tributarios de una manera que recordaba en cierto modo los tiempos de las guerras religiosas. (Brzezinski, 1997)

Pero el siglo XXI abrió nuevas interrogantes, como las mejoras en el intercambio comercial, a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) pero también en los apoyos que se pudiesen conseguir ante un determinado problema. Chile se mostraba como un aliado estable en la región, con el que se estaba tratando la firma precisamente de un TLC. Sin embargo, la disyuntiva de este período ocurre en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando Chile se apega al principio de la paz y no apoyó la invasión de Estados Unidos a Irak, al igual que potencias como Francia, Alemania y China, generándose un distanciamiento con un país que se había mostrado como aliado en ocasiones anteriores (Ulloa, 2013). Aunque se firmó el TLC, las acciones marcaron una diferencia en la política exterior chilena con respecto a su par estadounidense.

Mientras tanto, Argentina comenzaba poco a poco a salir de la crisis institucional de 2001, que había significado la salida de Fernando de la Rúa y un periodo de inestabilidad marcado por las protestas y la rotativa presidencial, que terminará con el ascenso de Néstor Kirchner, justicialista², que se hizo conocido a nivel nacional por la defensa de Campos de Hielo Sur, que en Argentina eran conocidos como Hielos Continentales. Su llegada acercó posiciones con China, en el plano comercial con la venta de soja y alimentos, mientras que en el plano de defensa adquirió un cariz estratégico, especialmente en las inversiones que poco a poco comenzaron a realizar empresas chinas, las que apuntaban precisamente a los recursos naturales existentes.

Fue entonces que, desde el año 2010 se consolidó una tendencia, China comenzó a acercarse a Chile y Argentina, mientras ambos se iban alejando de Estados Unidos. En el caso chileno esto no significó una ruptura, sino que poco a poco la balanza comercial con China se hizo mayor que los intercambios con los norteamericanos, mientras que en Argentina sí se desarrolló una abierta ofensiva debido a la conjunción política del gobierno, que se encontraba en medio de una crisis con los préstamos impagos a instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y acreedores de empresas, los cuales eran los llamados “fondos buitre” que se negaron a conversar los términos de la deuda y demandaron a Argentina (Val, 2017). Por ello, se puede establecer la línea de tiempo que se muestra en la Figura 1.

² En el caso del peronismo, al constituir originalmente un movimiento, agrupó a una serie de personas de diferentes partidos que dieron origen al partido Justicialista (1946). En el caso de los kirchneristas, es decir, a los seguidores de Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández, se transformaron en un grupo de centro-izquierda, con un discurso marcado por los recursos naturales y su crítica a Estados Unidos.

Figura 1:
Relación de China y Estados Unidos con Chile y Argentina



Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, la zona de mayor proyección de dichas intervenciones es la zona austral-antártica, que como ya se ha mencionado, es la zona correspondiente desde la región de Aysén y Río Negro al sur, incluyendo los espacios marítimos y la Antártica —concepto chileno para referirse al continente— en donde se desarrollaron una serie de inversiones millonarias en torno a las telecomunicaciones, recursos hídricos, defensa. Para efectos del presente artículo, las secciones que se analizaron fueron la Antártica, los recursos naturales y la defensa.

2.1 Antártica

La preocupación por los polos ha marcado la agenda geopolítica de los últimos 15 años. Considerando que desde la década de los cuarenta en el siglo pasado ya se habían elaborado diversas conceptualizaciones geopolíticas para entender la unidad del extremo sur del continente americano con el polo, como la zona austral-antártica (Cañas Montalva, 1948) o desde el lado argentino el concepto de Atlantártida (Fraga, 1980; Milia, 2011), tras el establecimiento del Tratado Antártico en 1959 se entregó un orden a las reclamaciones territoriales y las potencias que participaban de sus decisiones (Doods, 2009) aunque sin olvidar las zonas donde cada Estado tenía un territorio formalmente incorporado a su legislación, que incluso había llevado a un caso formal ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, por parte de Gran Bretaña contra Chile y Argentina (Ferrada, 2015) que finalmente no tuvo resultado y donde Chile mantuvo sus mapas del Territorio Chileno Antártico. Posteriormente, tras la crisis que atraviesa la región durante la década de los setenta y ochenta por las islas del Canal Beagle y el archipiélago de las Malvinas (Manzano, 2021; Di Renzo, 2023) el posicionamiento de las potencias continuó, con la llegada de nuevos interesados como China, que empezó a instalar sus primeras bases en los 80, en un continente que se abría en

el marco del Sistema del Tratado Antártico a nuevos países que estaban haciendo expediciones e investigación.

Sin embargo, los nuevos países interesados ampliaron el radio de conversaciones del Tratado Antártico, pues buscaban participar con todos los derechos en las decisiones vitales de este continente, como los recursos vivos, minerales e inclusive posible presencia de hidrocarburos (Manzano y Jiménez, 2023). Mientras Estados Unidos desarrollaba una serie de leyes de sus organismos federales para su actuar en la Antártica con el fin de proteger los recursos naturales (Molina, 2022) y al igual que había trabajado con Chile y Argentina en las décadas anteriores para los experimentos desarrollados durante el Año Geofísico Internacional de 1957-1958, se desarrolló una coincidencia de planes estratégicos en torno a la protección del ecosistema del continente. Tras la caída de la URSS, Estados Unidos continuó su inversión en la Antártica:

Estados Unidos opera la estación más grande, la estación McMurdo en el Mar de Ross, que tiene capacidad para 1204 personas. McMurdo provoca comparaciones con un pueblo minero debido a su colección poco atractiva de edificios en ruinas y deteriorados, pero es el eje no solo para las actividades en el Mar de Ross, sino también para abastecer a la estación estadounidense Amundsen-Scott del Polo Sur, de importancia geopolítica. La estación del Polo Sur, con capacidad para 186 personas, es el lugar para investigaciones científicas innovadoras, como el detector de neutrinos IceCube. (Montean, 2025)

Sin embargo, la presencia china era un factor de preocupación. Mientras Washington buscaba un continente en “manos amigas” (Estenssoro, Zúñiga y Lorenzo, 2022) trabajando dentro de las reglas del Tratado, China comienza a aparecer a través de mayor cantidad de bases: Gran Muralla (1985), Zhongshan (1989), Río Amarillo (2004), Kunlun (2009), Taishan (2014), en donde tres de ellas fueron construidas en pleno siglo XXI, mientras que las tres bases grandes estadounidenses, aunque modernizadas y de alta tecnología, son del siglo pasado (Amundsen-Scott 1956, Mc Murdo 1956, Palmer 1968), lo que se constituye en ejemplos reales de la competencia e inversión. Chile y Argentina han seguido trabajando con Estados Unidos en el contexto del Tratado, pero la creciente participación y presencia china en el continente genera dudas en torno a cuáles son sus reales intereses, aunque la mayoría de los especialistas apuestan por la extracción de recursos naturales, lo que se ha demostrado en los intentos de frenar nuevas áreas protegidas marinas en la Antártica, un fenómeno que ha ido aumentado desde 2018 (RTVE, 2018) Junto a ello, China aumentó considerablemente su capacidad de traslados por medio de la construcción de más rompehielos y el fomento del turismo antártico, lo que provocó una discusión en Chile y Argentina, quienes buscan tener mayor protagonismo en la zona. A pesar de ello, las últimas noticias cambiaron el escenario nuevamente. Aunque la administración Biden siguió apostando por la Antártica, el foco geopolítico del gobierno de Trump se encuentra en el Polo Norte:

Estados Unidos anunció recortes a los fondos para operar su estación insignia en el Polo Sur. Si bien Estados Unidos conserva el lugar geopolítico más importante de la región (el Polo Sur) debido a que tiene la mayor presencia y capacidad logística, las decisiones de financiamiento de Estados Unidos podrían revertir rápidamente eso en detrimento de los intereses nacionales de Estados Unidos. (Montean, 2025)

Una medida de estas características, apostando los recursos por las zonas polares como Groenlandia y las posibilidades del paso del norte en el plano comercial, solo favorece los intereses chinos, quienes ya han iniciado una fuerte inversión apoyando a terceros países en sus labores. Un caso paradigmático es la reconstrucción de la base antártica brasileña Comandante Ferraz, que sufrió un incendio y quedó destruida, y que fue construida nuevamente con apoyo chino. Esto es una muestra de que:

China ha adoptado un sistema para gestionar sus actividades antárticas. Las expediciones de investigación árticas y antárticas se encuentran bajo la jurisdicción de dos organismos subsidiarios del Ministerio de Recursos Naturales (MNR): la Administración Ártica y Antártica de China (CAA) y el Instituto de Investigación Polar de China (PRIC). La CAA se encarga de organizar y administrar las expediciones, redactar leyes y coordinarse con las organizaciones internacionales pertinentes. El PRIC se responsabiliza de la propia actividad investigadora sobre ciencia, tecnología y cuestiones estratégicas, de realizar la vigilancia y conservación ambiental, operar estaciones de investigación, buques y aeronaves, brindar apoyo logístico a las expediciones de investigación, implementar programas educativos sobre ciencia polar y promover la cooperación internacional. El Programa Antártico Nacional Chino se organiza en un plan quinquenal que consta de tres partes: el Estudio del Medio Marino, el Estudio del Medio Terrestre y la Evaluación Integral del Medio Antártico. (Rodrigo, 2025)

Bajo esta lógica, ambas potencias están trabajando geopolíticamente en el continente, sin embargo, la disminución en los fondos estadounidenses podría significar una baja estratégica que los podría afectar en el futuro, si no consideran nuevamente reinvertir, lo que deja paso a una potencia como China que le interesa la extracción de los recursos. Mientras los turistas chinos aumentan en el continente, Estados Unidos se está quedando con sus bases consolidadas, en el Polo Sur, pero con un problema mayor en cierres, debido al aumento de los intereses chinos en el área.

2.2 Recursos naturales

Un segundo elemento clave en el presente análisis son los recursos naturales. Considerando geopolíticamente la situación, la zona austral-antártica es rica en recursos claves para el desarrollo mundial. En sus márgenes encontramos entre otros: gas natural, petróleo, recursos marinos (como el *krill*), pero también agua dulce, un elemento cada día más escaso por el cambio climático y la baja continua de las precipitaciones, lo que fomenta áreas claves o verdaderos *heartland blue*, es decir, zonas centrales ricas en agua dulce en donde se desarrollarán las futuras disputas entre los estados (Manzano, 2024). Bajo esa perspectiva, la relación de Chile y Argentina con las potencias ha favorecido la inclusión de alguna de ellas en los negocios tendientes a estos recursos, pero también en el apoyo de la construcción de infraestructura capaz de su aprovechamiento, aunque esto signifique mayor o menor inclusión en áreas estratégicas del estado. Desde 2010, este fenómeno se ha acentuado debido a que hay mayor presencia china en estas regiones.

Uno de los recursos con los que más cuenta la zona austral-antártica es precisamente el agua dulce, que es considerado un factor de disputa geopolítica desde hace décadas (Lacoste, 1990; Raffestin, 2011) ya que posee ríos y lagos, además de las reservas en estado sólido más grandes del cono sur: Campos de Hielo Sur, que se encuentran aún en demarcación entre Chile y Argentina. Alrededor de ellas, surgen varias cuencas de relevancia, como el lago General Carrera/Buenos Aires, que alimenta la cuenca del río Baker (occidente) y el río Deseado (oriente), como también el lago Argentino, de origen glacial y del cual surge el río Santa Cruz (oriente), que se constituye como un área clave para ambos Estados. En el caso del primero, el río Baker fue de interés para el proyecto Hidroaysén, que finalmente no se llevó a cabo, pero con el Santa Cruz ocurrió lo contrario. Este río, fue reconocido por parte de Chile, para entregar las nacientes de este curso, que se originan en los Campos de Hielo Sur, para asignarlas al gobierno de Argentina:

En el marco del presente Acuerdo las Partes declaran que todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República Argentina. Asimismo, serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República de Chile las aguas que fluyen hacia los fiordos oceánicos. Cada Parte se compromete a no alterar, en cantidad y calidad, los recursos hídricos exclusivos que corresponden a la otra Parte en virtud del presente Acuerdo. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1998)

Bajo la premisa de que no se puede alterar el agua, para no afectar la cuenca en su conjunto, Argentina buscó la utilización de dichos recursos para una región particularmente seca, debido a que por el efecto natural de las lluvias que caen desde el Océano Pacífico, se genera un verdadero biombo climático, donde la mayor parte de las precipitaciones caen en el sector occidental dejando muy poco al lado oriental (Manzano, 2024). Dicho efecto es clave para comprender la sequedad de la pampa patagónica, mientras que en el lado chileno se encuentran

bosques y lluvias todo el año. Aunque se planteó la necesidad de crear varias obras, en donde se incluían posibles acueductos, finalmente el gobierno logró plantear la creación de centrales hidroeléctricas para alimentar el sistema argentino, en donde China ocupó un rol central, ya que se adjudicó la construcción de esta infraestructura en el río Santa Cruz:

El complejo hidroeléctrico, actualmente en construcción, está conformado por dos presas, denominadas Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner (NK, ex Cóndor Cliff) y Gobernador Jorge Cepernic (JC, ex La Barrancosa). Estas represas constituyen la Obra Pública más importante en ejecución por parte del Estado Nacional, y se trata del proyecto más grande en el extranjero financiado por la República Popular China. (De Dios y Liscia, 2017)

Dichas represas ocupan un amplio sector de un río que está bajo presión demográfica constante. Hay que considerar que, dentro de los planes del estado argentino, desde hace décadas, se incluye la instalación paulatina en el sector patagónico y, de este modo, hacer uso del territorio y evitar los espacios vacíos, peligrosos desde el punto de vista geopolítico, pues se coloca en riesgo la presencia del Estado en esos lugares donde precisamente no puede llegar. Pero la construcción de represas no significa que la zona no posea problemas, porque el agua es cada vez más escasa y la continua explotación petrolera y gasífera aumentan los riesgos de contaminación, por lo que la gente se ve directamente afectada.

La inversión china en este proyecto es considerada una de las más grandes, y se logró en un proceso de paulatino acercamiento que integró el aumento de la participación de este país en los negocios en Argentina, a través de la instalación de varias antenas en la zona de Neuquén y el aumento del intercambio comercial. Bajo esa lógica, la llegada de capitales chinas no es de extrañar, debido a que Argentina ya había tomado esa opción alejándose de Estados Unidos, sin embargo, se debe considerar que las obras son muy cuestionadas debido al impacto ambiental sobre el río, que podría afectar los ecosistemas propios. Por otra parte, el financiamiento establecido por 2014 entregaba 5 años y medio a China para la construcción, pero:

En 2014, en el acuerdo de financiación con China se definía que la devolución del crédito otorgado se saldaría 15 años después de la entrada en operación, con el beneficio obtenido de la venta de energía. El plazo estimado para la entrada en operación original era de cinco años y medio. Recientemente se cumplió ese periodo de gracia y las obras se encuentran en un estado de avance inferior al 40 %. Sin las centrales operativas, Argentina no empezó a pagar el crédito y China detuvo la financiación de la obra a la espera de un nuevo acuerdo. Sin fondos para la obra, el Estado argentino desvió excepcionalmente 170 millones de dólares del presupuesto nacional mediante un ajuste presupuestario en agosto de 2021 (DNU 489/2021) para pagar sueldos de trabajadores (y apaciguar el conflicto gremial) y otros costos inmediatos. (Tamburini, 2023)

Una inversión tan alta solo aumentó con el paso de los años, al punto que no se sabe con certeza cuándo se terminarán las represas y cuáles son los reales costos que deberá pagar a las empresas chinas. Finalmente, el 2023 se detuvieron definitivamente, se perdieron 1800 empleos en la provincia al año siguiente (2024) debido a que no se está trabajando y aunque se produjo un cambio de gobierno, con la llegada de Javier Milei, que políticamente es más cercano a Estados Unidos, negociando con las empresas para recuperar las obras, estableciendo acuerdos con bancos chinos. Mientras que, en el lado chileno, poco a poco las empresas chinas comienzan a aparecer en obras similares, como en la central Rucalhue, región del Biobío —al norte de nuestra área de estudio— que comenzó siendo un proyecto privado chileno-brasileño, hasta que en 2021 fue comprado por la empresa International Water & Electric Corp, estatal china que ha desarrollado diferentes trabajos de este tipo en el mundo (Rucalhue Energía SPA, 2025).

Figura 2:
Río Santa Cruz y represas



Fuente: Diario La Nación, Argentina.

2.3 Defensa

En el plano de la defensa, Estados Unidos sigue siendo un elemento muy relevante en la región, especialmente en el plano militar y marítimo, siguiendo la geopolítica clásica (Mahan, 1987). Debido a que los lazos entre las Fuerzas Armadas están muy consolidados, se mantienen con Chile y Argentina sucesivos ejercicios donde ambos participan en conjunto con sus pares estadounidenses, como UNITAS (Armada), Southern Fenix (Ejército), Estrella Austral (Estado

Mayor Conjunto), y en este punto, China no ha logrado entrar en el continente. Mientras que en Chile es considerado un socio comercial y en Argentina uno estratégico (con presencia en varias materias) China no ha copado el sistema en el plano de la defensa, y es precisamente en Argentina donde tiene más avanzadas las labores en torno a esta área.

El primer caso, en la Patagonia, al norte de la zona austral-antártica, ocurrió en 2014, cuando se instalaron una serie de antenas para una instalación china, denominada oficialmente Estación de Espacio Lejano, de la Administración Espacial China y que se integra a su Red de Espacio Profundo. Dicha infraestructura, ubicada en la provincia de Neuquén, se hizo mediante un comodato de 50 años firmado entre ambos gobiernos:

El Sitio CLTC-CONAE-NEUQUEN será utilizado en el marco de las tareas de colaboración aquí previstas y con el propósito exclusivo de apoyar actividades tales como la exploración interplanetaria y el estudio del espacio lejano, la observación astronómica, el seguimiento y control de satélites en órbita y la adquisición de datos. (Consejo Argentino Chino, 2012)

Dichas antenas se instalaron en esa provincia y desde entonces no se han tenido mayores informaciones sobre sus acciones. Aún más, se firmaron posteriormente nuevos acuerdos que consolidaron la visión de socio estratégico entre Argentina y China, en áreas como el comercio, las comunicaciones, inversiones y agroindustria, que involucraban el uso de áreas de la zona austral-antártica, en donde Chile es el otro actor involucrado. Mientras tanto, China continuaba con su relación comercial con Chile, pero no lograba involucrarse en estas áreas, aunque capitales chinos lograron la compra de la Compañía General de Electricidad a través de la empresa State Grid. Sin duda, el periodo fue muy propicio para estos acuerdos argentinos-chinos, mientras Estados Unidos seguía manteniendo los lazos con las instituciones armadas y participando en los ejercicios conjuntos con América del Sur.

Se debe considerar también que ambos Estados, Chile y Argentina, han continuado realizando, a pesar de los vaivenes antes descritos, ejercicios permanentes con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. A su vez, se han dedicado a mantener los lazos de cooperación mutua en otras zonas como la Antártica, a través de la Patrulla Antártica Naval Combinada, que desde 1998, está trabajando en los periodos de verano en la región, en labores de vigilancia, transporte y apoyo a las bases antárticas.

El vuelco estratégico se dio con la llegada al poder de Javier Milei. Junto a su ascenso, se produjo un acercamiento real con Estados Unidos, a través de viajes periódicos presidenciales, defensa y apoyo irrestricto a Israel como aliado histórico de los gobiernos de Washington, pero también con la participación real en el territorio. Una de las primeras medidas fue el anuncio de una base militar conjunta en Ushuaia, que buscaba la proyección a las áreas polares, lo que generó gran interés internacional, aunque al poco tiempo, dicha información fue variando considerablemente, hasta que algunos incluso la desmintieron. Lo que es real

son las visitas de los comandantes del Comando Sur estadounidense a Chile y Argentina, para mantener los lazos en el área de defensa y consolidarlos frente al avance rápido de China en el continente.

3. Conclusiones

Considerando los puntos antes expuestos, China y Estados Unidos han desarrollado una serie de estrategias con Chile y Argentina, especialmente en el siglo XXI (2010-2025). En los últimos quince años, se han mostrado muy interesados en la zona austral-antártica, es decir, la correspondiente a la sección más austral de América más el continente antártico, donde abundan recursos naturales (vivos, minerales, hidrocarburos) pero también vías estratégicas que comunican el mundo de hoy. El presente trabajo se centró en tres áreas de interés, las acciones en la Antártica, los recursos naturales como el agua y la defensa, materias en donde ambas potencias han tenido mejores o peores resultados.

En el plano antártico, Estados Unidos se consolidó como una potencia que, aunque no posee un reclamo territorial establecido, sí estaba presente en los primeros descubrimientos y en la participación científica del Año Geofísico Internacional, sin embargo, los últimos años ha tenido una menor inversión, algo notorio en las tres bases que posee que, al ser modernas, están quedando atrás frente a las cinco bases chinas que ya están en funcionamiento. Desde la década de los ochenta, con la instalación de la base Gran Muralla, China comenzó un proceso antártico con inversiones en ciencia, tecnología y presencia efectiva en el continente, algo que se demuestra en sus capacidades operativas (como instalaciones y rompehielos) además de apoyo a otros estados, como la reconstrucción de la base Comandante Ferraz de Brasil. Mientras tanto, las informaciones de disminución de gasto antártico por parte de Estados Unidos para concentrarse en el polo Ártico puede constituir un error estratégico a futuro, si pretende seguir presente en el continente. En esa lógica, su relación tanto con Chile como con Argentina ha sido de acercamiento, debido a que ambas potencias están interesadas en tener una mayor presencia en el continente, sin embargo, China se ha opuesto a las iniciativas de protección de los recursos naturales, que es un punto en común en la agenda de los países sudamericanos.

El segundo punto para considerar, los recursos hídricos, ha sido fundamental en el desarrollo energético de Argentina, donde China comenzó a invertir con la presencia de empresas chinas en las mega represas del río Santa Cruz, que en este momento se encuentran paralizadas. Esto se debe a que, a diferencia de Chile, Argentina vio como un socio estratégico a China de acuerdo con sintonías políticas del momento, que lo alejaron de Estados Unidos al punto que se firmaron convenios y documentos que incluían comunicaciones, comercio, e incluso defensa. Mientras tanto, en Chile se ha privilegiado la relación comercial con China antes que el paso a socio estratégico, debido a la balanza comercial existente, aunque en los últimos años se están incorporando poco a poco en grandes proyectos hidroeléctricos.

Sobre la defensa, Estados Unidos siempre ha mantenido una buena relación con las Fuerzas Armadas de la región, algo que se mantiene sin variaciones en este siglo, en especial con los ejercicios conjuntos que se hacen todos los años y que involucran al Ejército, Armada o Fuerza Aérea. Sin embargo, China logró ingresar con éxito en el plano de la defensa, mediante las antenas de la Estación de Espacio Profundo en apoyo a su programa lunar, instaladas en Neuquén y que marcó una clara proyección a las zonas australes. Mientras que en Chile se ha mantenido el trabajo con Estados Unidos, la presencia de estas bases en Argentina los unió fuertemente a China. La contramedida surgió con la posibilidad de acercamiento de Javier Milei con Estados Unidos, en donde se habló de una posible base en Ushuaia, algo que, aunque se ha desmentido, puede marcar la relación a futuro.

En conclusión, el presente siglo ha visto como las dos potencias están discutiendo si acercarse, cooperar o tener una presencia efectiva en la zona austral-antártica, especialmente con los países más australes que se encuentran en ella, sin embargo, ante el retroceso de Estados Unidos, China adquirió mayores posibilidades de desarrollo en diferentes áreas. Su inserción ha sido muy exitosa en Argentina, en donde ha alcanzado un rol relevante en el desarrollo de diversas materias, sin embargo, en Chile todavía se le considera un socio comercial, por lo que deberán observarse las acciones a futuro.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, G. (2012) La transferencia de soberanía sobre Hong Kong y Macao a la República Popular de China. Boletín de información, número 326, pp. 8 – 30
- Agnew, J. (2005). Geopolítica una re-visión de la Política Mundial. Trama, Madrid.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1998) Decreto 1155 Anexo Acuerdo de 1998, para precisar recorrido de límite.
- Brady, A.-M. (2017). China as a Polar Great Power. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brzezinski, Z. (1997) El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Paidós, Barcelona.
- Cañas Montalva, R. (2008) Geopolítica Austral y Antártica. Colección Academia de Guerra Ejército de Chile, Santiago.
- Consejo Argentino Chino (2012) Acuerdo de Cooperación en el Programa Chino de Exploración de la Luna entre el China Satellite launch and tracking control general (CLTC) y la Comisión Nacional de Actividades espaciales (CONAE) de la República Argentina. https://www.consejoargentinochino.org/_files/ugd/ba0473_8efcb9c8424449a1ab221e1b4963f387.pdf
- De Dios, M.; Liscia, S. (2017) Aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/162413/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Di Renzo, C. (2023) Entre la integración y la vecindad amenazante: la perspectiva editorial de la revista Geopolítica frente al conflicto Beagle entre Argentina y Chile, 1975 -1983.. Revista Universitaria De Historia Militar, 12(24), 268-287.
- Dodds, K. (2009) La administración del continente polar: los orígenes geopolíticos del Tratado Antártico de 1959, ISTROR, Revista Internacional de Historia, N°39, pp. 27 - 49
- Estenssoro, F., Zúñiga, J. y Lorenzo, C. (2022) La Antártica en la geopolítica ambiental de Estados Unidos. En: La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global Implicancias para América Latina (pp.288-318), CLACSO, Buenos Aires.
- Ferrada, L. (2015). La Antártica ante la Corte Internacional de Justicia: A 60 años de los casos Reino Unido c. Chile y Reino Unido c. Argentina. Revista Tribuna Internacional, Vol. 4, N°7, pp. 155–172.
- Fraga, J. (1980) El mar y la Antártida en la geopolítica argentina. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.
- Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Free Press. Nueva York.
- Haushofer, K. (2013). Los fundamentos geográficos de la política exterior. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 3, N° 2, pp. 329-336.
- Laldi, Z. (1999) Un mundo sin sentido. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Lacoste, Y. (1990). La geografía, un arma para la guerra. Anagrama, Barcelona.
- Lanús, J.A. (1984) De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980. Emecé, Buenos Aires.
- Mahan, A. (1987). The Influence of Sea Power upon His tory, 1660-1783. Dover Publications, New York [reedición texto 1890].
- Manzano, K. (2021). La disputa por el canal del Beagle y sus consecuencias geopolíticas para la zona austral-antártica. Revista Científica General José María Córdova, Vol. 19, N°35, pp. 799–815.
- Manzano, K.; Jiménez, D. (2023) Plataforma continental y Antártica Chilena. Antecedentes históricos, geopolítica y recursos naturales. Santiago, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Manzano, K. (2024) Geopolítica del agua y heartland blue. Patagonia y Acuífero Guarani. Ariadna Ediciones, Santiago.
- Milia, J. (2011) Geopolítica de los límites y fronteras de Argentina. Dunken, Buenos Aires.
- Molina, A. (2022) La normativa antártica de Estados Unidos y su interacción con la normativa internacional. Sophia Austral, N° 22, pp. 89 – 115.
- Montean, W. (2025) ¿Qué puede hacer Estados Unidos para contrarrestar la creciente influencia china y rusa en la Antártida? CSIS <https://www.csis.org/analysis/what-can-united-states-do-counter-growing-chinese-and-russian-influence-antarctica>
- Pérez Tagle, J. (2022) La hegemonía de Estados Unidos, una propuesta conceptual. Itzapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. N° 93, pp. 197 – 228
- Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder. Michoacán: Colegio de Michoacán.
- Ratzel, F. (2011). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre el Espacio y Poder*, 2(1), 135-156.
- Rodrigo, R. (2025) Presencia China en la Antártida, ¿un nuevo reto geopolítico? Observatorio de Política China. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/presencia-china-en-la-antartida-un-nuevo-reto-geopolitico>

RTVE (2018) China, Rusia y Noruega frenan la creación de la mayor área protegida del planeta en el Océano Antártico. <https://www.rtve.es/noticias/20181102/china-rusia-noruega-frenan-creacion-mayor-area-protegida-del-planeta-oceano-antartico/1831443.shtml>

Rucalhue Energía SPA (2025) Nosotros. <https://rucalhuenergia.cl/nosotros/>

Tamburini, G. (2023) Deconstruyendo a las mega represas en el río Santa Cruz de la Patagonia argentina: cara y cruz del discurso oficial. En Schweitzer, Alejandro Fabián Territorios de acumulación en el siglo XXI: los andes meridionales-Patagonia en el espacio global. Biblos, Buenos Aires.

Ulloa, E. (2013) Chile ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Acción diplomática y opinión pública. 1952 – 2004. Tesis doctoral, Universidad de Valladolid.

Val, M.E (2017) El accionar de los “fondos buitre”: una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina. Relaciones Internacionales, N° 52, pp. 163 – 180.

Whitehead, L. (2011) Una mirada actualizada sobre la hegemonía de Estados Unidos a cincuenta años de la Fundación del Centro de Estudios Internacionales y a veinte años de “El fin de la Historia” Foro Internacional, vol. LI, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp. 41-6

Geografía y geografía política: evolución y diversificación de paradigmas

Recibido 07/08/2025

Aceptado 21/10/2025

Geography and Political Geography: Evolution and Diversification of Paradigms

José Orellana Yáñez

<https://orcid.org/0000-0002-6342-7664>
jorellanay@gmail.com
Profesor en la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales y Artes de la Universidad Mayor. Doctor en Estudios Americanos.

Ignacio Pozo Paillán

<https://orcid.org/0000-0001-6123-5223>
ignacio.pozo@usach.cl
Doctorando en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

Resumen

El artículo recoge, algunas interpretaciones de la evolución del objeto de estudio de la geografía política y geopolítica. Se constata la superación del enfoque ratzeliano que centra la geografía en el estudio del Estado. Asimismo, se evidencia la tensión que aún persiste entre la geografía política y geopolítica, favorecida por la existencia del enfoque crítico. Además, se exponen sinópticamente los alcances y limitaciones desde Latinoamérica para densificar conceptos y teorías desde la geografía política y geopolítica. En términos metodológicos, se utiliza el método de análisis de contenido, permitiendo la revisión e interpretación de las fuentes consultadas, de los cuales se recogen enfoques, teorías y conceptos que den cuenta de la evolución disciplinar. Entre las conclusiones se encuentra la inexorable evolución del objeto de estudio, la cual ha diversificado su enfoque y alternativas analíticas, incluida la perspectiva latinoamericana, en un contexto de transición del sistema internacional.

Palabras claves: geografía, geografía política, espacio geográfico, geopolítica

Abstract

This article, presents several interpretations of the evolution of the object of study in political and geopolitical geography. It confirms the overcoming of the Ratzelian approach, which centers geography on the study of the state. Likewise, it highlights the ongoing tension between political and geopolitical geography, exacerbated by the critical approach. Furthermore, it synoptically outlines the scope and limitations of Latin America in developing concepts and theories within political and geopolitical geography. Methodologically, the article employs content analysis, allowing for the re-

view and interpretation of consulted sources, from which approaches, theories, and concepts are gathered that account for the discipline's evolution. Among the conclusions is the inexorable evolution of the object of study, which has diversified its focus and analytical alternatives, including the Latin American perspective, within a context of international system transition.

Keywords: geography, political geography, geographic space, geopolitics

1. Introducción

La geografía —disciplina científica adscrita a las ciencias sociales, en el entendido que su preocupación analítica se encuentra en las interrelaciones entre las personas organizadas y sus entornos físicos, pero también humanos cuando han modificado el entorno natural— tuvo que realizar un tránsito epistemológico similar al resto de las ciencias sociales, comprometiendo, sino todas, una gran cantidad de especificidades analíticas de su preocupación. En específico, la geografía política, contenida en la geografía humana ha sido testigo de las múltiples tensiones a las que se hace referencia en el desarrollo del artículo (Frutos, 1986).

Este saber político espacial abordado por la geografía política tuvo su momento de institucionalización originaria, como lo indican varios autores (Talledos, 2014; Cairo Carou, 1997; López Trigal y Benito Del Pozo, 1997; Estenssoro y Orellana, 2021), cuando al Estado se le denominó y entendió como lugar geográfico de primer orden, no sólo a analizar, sino que también a fortalecer y, en alguna oportunidad de su desarrollo histórico, expandir más allá de los límites conocidos por el mismo, no como mero mecanismo de defensa, sino que también como una voluntad política del grupo humano que se encuentra al interior del mismo. Así, esta geografía política, será denominada la Geografía Política del Estado, la cual en esa línea tuvo su máximo desarrollo teórico-práctico y prestigio, pero a su vez, su descrédito integral (disciplina de la guerra y la muerte), entre los inicios de la I Guerra Mundial y la II Guerra Mundial, proyectándose hacia los otros saberes que cultivaban otra/os científica/os geógrafo/os (Estenssoro y Orellana, 2021).

La geografía política, en este periodo, se le conoció, además, como geopolítica, la cual tuvo un tratamiento que, junto con diversificar los estudios geográficos políticos en general, permitió una distorsionada interpretación de la realidad política al interior y exterior de la vida de los Estados, cuestión que predisponía a sus cultores a generar recomendaciones, no sólo funcional a la defensa de los Estados, sino que a la guerra (Estenssoro y Orellana, 2021).

Habida cuenta de dicha situación, los esfuerzos que realizaban geógrafos políticos por ampliar el ámbito de análisis de este saber político espacial miraron más allá de los Estados —tradicional objeto de estudio de la subdisciplina— lo que implicó análisis dentro de sus fronteras como fuera de las mismas, al hacerse cargo de los procesos, instituciones y actores políticos que trascendían al Estado en cuanto institución, proceso y actor único de preocupación (Sanguín, 1981).

Este giro geográfico y epistémico, estuvo inscrito en una evolución propia de la subdisciplina, relacionado a la transversalidad de las ciencias sociales, cuando la teoría social recogió otras interpretaciones de cómo entender el hecho social. En ese sentido, tanto la ciencia política como las relaciones internacionales en sus tensiones contribuyeron a diversificar el objeto de estudio de la geografía política, lo cual le devolvió capacidad analítica, interpretativa y hasta predictiva. No sólo las relaciones internacionales y la ciencia política en sus tensiones epistémicas contribuyeron, sino que también la sociología, antropología, ecología y otras, para derivar de un objeto de estudio centrado en un espacio geográfico, a otro entendido como un espacio geográfico social (Uribe, 1996), o espacio geográfico del poder (Raffestin, 1980), ambas acepciones, que si se colocan en la clásica acepción de espacio político o espacio geográfico político no lo podían hacer única y exclusivamente desde la tradición de la geografía política del Estado, sino que desde una multiplicidad de relaciones sociales y de poder.

Este redimensionamiento de la geografía política se logró desde enfoques positivistas o neopositivistas, estructuralistas, funcionalistas, sistémicos, pasando a los radicales, críticos, humanísticos, posmodernos en su amplia gama, hasta la mezcla de unos y otros, en el entendido que cada uno puede hacerse cargo de una u otra interpretación de la realidad geográfico-política (social o del poder) en escala local, nacional o global entendidas en interescalidad (Cuadra, 2014b). En este sentido, conviene indicar cómo Massey (1994) avanza en comprender la articulación del espacio desde la perspectiva de género con enfoque feminista, también en cómo las relaciones de poder tienen contexto territorial —espacial y de ahí, como todas las relaciones sociales se encuentran geograficadas, de-construyendo la condición pública de los hombres versus la condición privada de las mujeres en el logro del espacio geográfico en cuanto producto social (ello debe superarse para no continuar fortaleciendo el patriarcado). Interesa de esta autora, además el concepto de geometría del poder, en cuanto fijar las relaciones de las personas en el espacio desde sus posiciones jerarquizadas en género, clase y otros, involucrando, además los temas identitarios de lugar en cuanto expresiones dinámicas (Massey, 1994).

En este contexto de evolución epistemológica y de ajuste del objeto de estudio, no sólo la subdisciplina de la geografía política se fortaleció, sino que también la dimensión geopolítica de la misma. Esta última, otra vez, que es utilizada indistintamente para referirse en conceptualización y en uso a la geografía política, ha ofrecido nuevamente dificultades para situar diferencias, sin perjuicio que ambas pertenezcan a un mismo campo de análisis.

En lo específico, la geopolítica se fortaleció, por el contexto científico post II Guerra Mundial y durante la Guerra Fría como técnica de análisis funcional a los intereses, ahora de la nueva potencia hegemónica como fue Estados Unidos. El resultado de la Guerra situó a esta nación en la obligación de proyectar su influjo por medio de su política exterior, lo que hizo que los cuerpos diplomáticos comenzaran a utilizarla de forma habitual, resituándola con algún grado de prestigio, sin perjuicio de que utilizaran los mismos o muy cercanos presupuestos axiales de la geopolítica alemana, como fue la determinación de la geografía física

en las problemáticas políticas (Raffestin, 1980; Uribe, 1996). Esta geopolítica se comenzó a tensionar desde los enfoques ya consignados, y se operativizó no sólo en la escala internacional, sino que también en la nacional y subnacional, hasta llegar a expresiones de escalas barriales (Estenssoro y Orellana, 2021).

Finalmente, se puede afirmar que, desde lo epistemológico, la geopolítica, independiente de las aplicaciones amplias y poco convencionales que se le asignen analíticamente tendrá en la escala internacional su mayor desarrollo e identificación, siendo parte de la geografía política, la geografía humana y la geografía a secas.

Es, a partir de lo anterior, que el artículo rescata algunas definiciones generales y otras más complejas de espacio geográfico para dar cuenta de su evolución en tiempo y espacio. Busca situarse en específico desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, por lo tanto, no tiene la pretensión de hundir raíces en la rica tradición clásica y moderna (incluso posmoderna) de la ciencia geográfica, como lo realizan tan prolíficamente varios estudios en estas materias (Cuadra, 2014a; Paulsen, 2021; Talledos, 2014).

Este examen, se hace atractivo dada las recurrentes validaciones que se hacen sobre el territorio en cada una de las escalas geográficas que el mismo permite, desde la personal hasta la global (Vicente Ruffi y Nogué, 2001). Cabe indicar que una obra, muy geográfica, no escrita por un geógrafo (y ese sería su valor contrario *sensu* de la canónica validación epistémica de cualquier campo disciplinar), sino que por un periodista-internacionalista y asesor de seguridad internacional estadounidense, da cuenta de ello. El título de la obra es *La venganza de la geografía* de Robert Kaplan.

Kaplan (2020) hace un reconocimiento del espacio geográfico como una condición fundamental para la buena comprensión de lo que ocurre en la política mundial, sin perjuicio de los avances tecnológicos y humanos, a propósito de la conflictividad vigente y de la que vendrá, lo que sitúa la geografía como una ciencia pivote, de una prospectiva definición de la geografía política interna (lo nacional) y externa (lo internacional, en oportunidades, denominada como geopolítica). El autor afirma que no es un determinista geográfico en su análisis, sí valida la importancia de la geografía física para la comprensión de la actual conflictividad y de la pasada (Kaplan, 2020). En la misma línea, otro reputado periodista e investigador inglés, Tim Marshall, fija en la geografía una variable importante para explicar el diseño de las políticas exteriores de los diversos Estados, sobre todo en lo referido a las grandes potencias (Marshall, 2017).

Por lo tanto, dada estas referencias, más otras, es pertinente volver la mirada hacia situaciones como las que este artículo propone, cual es repasar cómo la geografía y la geografía política varían su objeto de estudio, identificando con meridiana claridad momentos y argumentos que evidencian ese clivaje, o quebre, delineando la ocurrencia del florecimiento de nuevas posibilidades analíticas, no renunciando a la clásica que permite el Estado, en cuanto institución con expresión espacial, sino que trascendiendo hacia la idea de proceso intraestado y extraestado.

Metodológicamente, el presente estudio utiliza el método de análisis de contenido, donde por medio de la revisión de obras y artículos especializados se recogen definiciones, enfoques y métodos geográficos funcionales a la interdisciplinariedad que, aunque solo de manera teórica la propuesta analítica, permite colegir la interdisciplinariedad geográfica en el análisis de la realidad. También el método permite asumir la importancia de la geopolítica, aunque sea de manera introductoria, como resultado de la maduración y complejidad de la geografía y de la geografía política.

2. Un encuadre teórico general de la geografía

Responderse qué es la geografía política y su relación con el concepto de geopolítica obliga una mínima reflexión respecto de qué es la geografía y cómo la misma geografía política se dispone en las clasificaciones generales dentro del campo analítico de la misma.

Mínimamente, se puede afirmar que la geografía es una disciplina científica que se ocupa de las interrelaciones que logran las personas con sus entornos espaciales, sean estos naturales o humanos, con el ordenamiento o reordenamiento espacial-territorial que ello implica. La geografía es una disciplina científica, de relaciones e interrelaciones múltiples a multi o interescala geográfica, inscrita en las ciencias sociales, a diferencia de lo que ocurría a principios del siglo XX, e inclusive desde fines del siglo XIX (se le entendía como una ciencia natural).

El objeto de estudio de la geografía es el espacio geográfico, entendiéndose éste, desde la perspectiva de la geografía humana, como una red de interrelaciones entre personas y entornos a multi o interescala, y se formaliza en la idea de espacio geográfico, el cual tiene una serie de características como son su dinamismo, heterogeneidad, su no neutralidad sociopolítica y sociocultural, posibilidad de ser consumido en un sistema capitalista, entre varias otras, las cuales varían según la latitud y longitud que se seleccione para analizar la diversidad de contextos sociales, políticos, económicos y culturales en el que se inscribe (Méndez, 1997). También se le atribuye al espacio geográfico el concepto de social, a propósito de superar la dicotomía entre la historia como lo dinámico y el espacio como lo estático, característica que menoscabó la geografía pero que ahora “el espacio social se analiza como una producción de las múltiples relaciones sociales y de sus transformaciones temporales” (Uribe, 1996, p. 57).

Cabe indicar, para propósitos analíticos, que tanto las ideas de la geografía humana y la geografía física se utilizan a efectos sólo de especializaciones investigativas, lo que ha permitido superar pasadas tensiones donde una podría estar sobre la otra, o bien, que dicha separación implicaría una división epistemológica-ontológica o teórica. La geografía humana no se entiende sin las aportaciones analíticas de la geografía física. Sería una comprensión parcial si es que no estuviese considerado el componente físico en el análisis. Lo anterior se entiende mediante el ordenamiento del territorio, el cual se encuentra muy relacionado a los procesos que tienen los grupos de personas (organizaciones) que, en función de

sus medios de poder asimétrico (Raffestin, 1980), determinan en clave de disputas espacial-territoriales los patrones del ordenamiento que finalmente se logra.

Dollfus (1982) tiene un planteamiento muy cercano al ya indicado respecto del espacio geográfico en cuanto objeto de estudio de la Geografía, donde la interrelación entre personas y a su vez con los entornos en los cuales se encuentran, es básico para la óptima interpretación de la realidad. Este espacio, se encuentra en evolución permanente permitiendo, además, entenderlo en historicidad. Para Dollfus (1982)

El espacio geográfico se presenta, pues, como el soporte de unos sistemas de relaciones, determinándose unas a partir de los elementos del medio físico (arquitectura de los volúmenes rocosos, clima, vegetación), y las otras procedentes de las sociedades humanas que ordenan el espacio en función de la densidad del poblamiento, de la organización social y económica, del nivel de las técnicas, en una palabra, de todo el tupido tejido histórico que constituye una civilización. (p. 9)

Interesa la caracterización que realiza el autor sobre: a.- el espacio geográfico es localizable y diferenciado, cuestión que en sí misma implica otros rasgos distintivos como son la situación del espacio geográfico (funcional a las relaciones sociales, económicas, entre otras); y b.- la heterogeneidad en la que se articuló, muchas veces en rugosidad, la que convive al mismo tiempo con la homogeneidad que logra, a propósito de los criterios que se utilicen para definirla (datos no solo de carácter cuantitativo).

En esta línea, la geografía humana en su evolución epistemológica (regional, determinismo físico, positivista, neopositivista, conductista, radical, humanística, crítica, estructuralista) se ha hecho cargo de diferenciadas pulsiones humanas que han tenido en el espacio geográfico su reflejo. Ello implica, como indica Uribe (1996), que ante la vertiginosa evolución de hechos sociales, políticos y económicos a toda escala con la carga ideológica que corresponda, en este caso neoliberal, que proyectó el fin de la historia, la geografía humana se encuentra en una vigencia incuestionable desde lo teórico, analítico y metodológico en un contexto interdisciplinario de las ciencias, con globalización y avance tecnológico en todas las áreas imaginables (informática, armas, espaciales, financieras, otras). Uribe indica que “las ciencias geográficas también han diversificado su quehacer manteniendo la unidad del conjunto, logrando así una integración concordante a equipos interdisciplinarios que constituyen la forma más adecuada del trabajo científico tecnológico contemporáneo” (Uribe, 1996, p. 53). Afirma esta autora, que la evolución de la geografía humana estuvo muy asociada a las geopolíticas logradas en el periodo de entreguerras mundiales y segunda guerra mundial, principalmente alemanas, al relacionarla con este contexto político, lo que dificultó su problematización analítica de momento.

3. Geografía política

En esta mirada evolutiva y descriptiva de la geografía en su dimensión humana y política, interesa observar parte del prólogo del libro *Por una geografía del poder* de Claude Raffestin (1980), escrito por Roger Brunet (1980), quien destaca del autor el ser capaz, desde su interpretación analítica, rescatar una geografía política “apolítica”, cultivada tras la “sobre politización” que tuvo durante el ciclo de guerras mundiales. Indica que esa herencia es la que permitió entender cómo “durante décadas se estudiaron las ciudades sin actores, el campo sin propietarios, la industria sin empresarios, las organizaciones sin inversionistas, los estados sin gobernantes. Es decir, una geografía sin poderes, puesto que la prima alemana había concedido demasiado al poder” (Raffestin, 1980, p. 4).

Raffestin (1980) enmarca dentro de la geografía humana a la geografía política y le reconoce inauguración moderna de la subdisciplina desde Friedrich Ratzel en adelante (antropogeografía y geografía política), por medio del axioma relacional entre Estado y suelo, cuestión que la instala como una disciplina nomotética, en sentido contrario de lo que plantea Piaget respecto de la geografía en general y la política en particular en la época, respecto de sus estudios de psicología y educación¹.

Una de las singularidades que destaca Raffestin (1980) sobre la producción intelectual de Ratzel es generar las bases, sin buscarlo intencionalmente, de un modelo de poder estatal totalitario, cuestión explicada por el contexto europeo y la consolidación de un estado moderno que deriva hacia un estado nacional moderno, sobre todo para el caso de Alemania. El contexto filosófico hegeliano de la época es influyente junto con las teorías organicistas y deterministas desde los aspectos físicos de la geografía. Raffestin (1980) reflexiona sobre el nacimiento de la subdisciplina, indicando que se inaugura la geografía política del Estado, la cual no se pregunta por otros poderes interiores del mismo, ni tampoco exteriores, a menos que sean conflictos interestatales. Por defecto, entonces, es la geopolítica única y exclusivamente del Estado y de los Estados, en donde el autor se pregunta si es la geografía política una subdisciplina preocupada por múltiples interrelaciones de poder, o si solo es la disciplina del Estado.

La pregunta anterior es desarrollada por Raffestin a partir de tres aspectos: 1.- la geografía al considerar solamente el Estado, se limita al espacio delimitado por las fronteras; 2.- el estado es evidentemente el objeto de estudio de la subdisciplina, sin perjuicio de las novedades que el mismo Estado pueda gestionar en cuanto centro de poder; y 3.- fractura entre la dinámica del poder estatal y lo que se observa en el terreno de un territorio (Raffestin, 1980). Por ello, el autor plantea derivar de una geografía política del Estado a una geografía del poder, la cual, reconociendo al Estado como forma avanzada de concentración de poder, se permite rescatar otras interrelaciones de poder (o todas). Interesa, desde esa

¹ Interesa la visión contemporánea del profesor Joel Ángel Anduaga, quien rescata a Piaget desde su epistemología de la imaginación y genética la posibilidad de entender como objeto de estudio la geopolítica como tal, que vendría a reafirmar la vigencia de las relaciones internacionales (Bravo, 2014).

perspectiva, reconocer, indica el autor, el lenguaje de la geografía del Estado codificado en un lenguaje sintáctico (distribución, dimensión, forma, entre otros) y otro semántico (fronteras). En este último lenguaje “no establecen posibilidades generadoras, sino esquemas ya hechos; no formas abiertas que suscita la palabra, sino formas esclerotizadas...” (Raffestin, 1980, p. 21). Los lenguajes sintácticos, por otro lado, que no fueron considerados importantes por la geografía política clásica, son relevantes en la definición de estrategias de acción (Raffestin, 1980).

Uribe (1996), en tanto, percibe que la geografía política debe superar el umbral analítico de la geografía humana anclada en decimonónicas visiones, por lo menos respecto a Latinoamérica y el Caribe, al indicar que la geografía política “estrechamente vinculada a los postulados generales de la geografía humana, no conculca la vitalidad del conjunto, sino que, por el contrario, abre nuevas perspectivas y eleva los niveles para una convergencia hacia equipos de trabajo internos o interdisciplinarios” (Uribe, 1996, p. 76). Esta idea se enlaza con lo indicado por Ortega Valcárcel (2000), quien indica que en el momento de consolidación de objetos disciplinares, referirse a geografía política era igual a geografía social, humana o económica, distinguiéndose de la geografía física. Tal situación se fija hasta la actualidad gracias al aporte que logra Ratzel con su *Politische Geographie* de 1887, y de forma más completa en su edición de 1903.

Siguiendo a Uribe (1996), quien, desde la generalidad analítica de la disciplina, pero también en la especificidad latinoamericana y caribeña, afirma que la geografía política no puede ni debe abstraerse del proceso social, en cuanto energía de movimiento de la realidad multi e interescalares en la cual se desarrollan las acciones de las personas. Desde esa perspectiva, conmina, junto con superar los análisis biológicos —organicistas— deterministas físicos propios desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX y provenientes desde los centros de poder global, a posicionar en el centro el proceso social. La autora propone la idea del objeto de estudio centrado en el espacio geográfico del poder a multi e interescalares operadas desde la realidad social anclada en todas las expresiones propias de la realidad concreta (económicas, culturales, entre otras). En tanto, el objeto de estudio debe tener traducción en estructuras y funciones del Estado, espacios de poder, nacionalismos, guerra y paz, globalización, gobiernos locales, movimientos sociales, ideologías y poder político, geografía electoral, criminalidad urbana, conflictos raciales, análisis geopolíticos críticos y partidos políticos (Uribe, 1996).

En este sentido, López Trigal y Benito del Pozo (1997) plantean un interés en la geografía política desde una perspectiva parecida, pero desde la idea de espacio político, al abordar en su propuesta el cómo conciben la idea/acción de la política que se despliega en el espacio geográfico, entendiéndosele a ésta como la legitimación de la decisión pública, pero consecuentemente cuando se desvela no solo el antagonismo clasista, sino también el competitivo entre los intereses concurrentes, por lo que se convierte la política en interés social trascendentemente público. Por lo tanto, la política trata de poder, no concentrado en el gobierno, sino en elementos territoriales (fronteras, equilibrios de poder, distribución de

territorios, espacio marítimo como extensión de territorio, entre otros) que son parte del objeto de estudio de la geografía política.

4. Tensiones epistemológicas: recurrentes y duraderas

Inscrita la ciencia geográfica en el debate de instalación de las otras ciencias “primas”, las que en más de una oportunidad circunscriben a las ciencias geográficas en las de la tierra, las ambientales o las naturales, cualquiera de ellas, sobre todo la última, anula directamente la producción analítica de la geografía humana y de la política, entendida como contribuyente de la primera. Las ciencias sociales, producto de la posmodernidad asociada a la caída de ideologías propias del ordenamiento mundial del siglo XX, como fueron los marxismos-comunismos reales con sus avances tecnológicos y la instalación de enfoques positivistas y neopositivistas, también tensionan el canon nomotético de la geografía, como de otras disciplinas, entre ellas, la ciencia política.

Sin perjuicio de lo anterior, y siguiendo a Gómez Mendoza (2017), las ciencias sociales en general han venido demandando la localización en el territorio, o bien, en el espacio que estudia la geografía humana, sus resultados y procesos investigativos, cuestión que coloca la geografía en general y, la humana en específico, la política en particularidad concreta, en un buen pie interdisciplinario, independientemente de las dificultades del periodo, “es notorio el giro espacial de las ciencias sociales. No solo es que todas las ciencias necesiten localizar sus conocimientos, sino también que necesitan comunicarse de verdad entre unas y otras” (Gómez Mendoza, 2017, p. 34).

Nogué (1998) también concurre a reconocer la valía que tiene la geografía en el ámbito de las ciencias sociales. Indica que Giddens y otros sociólogos afirman que se hace urgente rescatar, para el buen logro de la teoría social, la relación entre espacio y tiempo. Lo mismo ocurriría con la historia, donde se conoce la relación de complementariedad, pero ahora se trata de no asimilar la historia local con la territorial, sino de incluir el espacio vivido, soportado, vigilado e imaginado (Iradiel, 1989, citado en Nogué, 1998).

5. La geografía y la geografía política en el vértigo de la tensión: ¿sólo Estado y/o modelo ratzeliano?

Es a partir de lo anterior que la geografía y la política se encuentran, ya que, como la primera, la segunda, también contiene tensiones profundas respecto de su canon nomotético, pero sin perjuicio de ello, Uribe (1996), como también ocurre con López Trigal y Benito del Pozo (1997), ve en la ciencia política una oportunidad de encuentro analítico necesario y, por defecto virtuoso, sin perjuicio de las desviaciones o equívocos a los que llevan las metodologías cuantitativas del dato positivista. Indica que no es posible interpretar el dato renunciando al contexto histórico geográfico en el que se da, ni tampoco a las estructuras profundas de

multi e interescalas geográfica y social. Desde una perspectiva, además, realista de la política, invita a comprender “el pensamiento y la acción política, vinculado a otros aspectos de la vida social, conforma un conjunto de relaciones sociales que manifiestan su existencia a través del espacio geográfico social” (Uribe, 1996, p. 111), lo cual implica que el poder tiene su expresión espacial temporal, donde “estos espacios de poder se caracterizan por ser opacos o indefinidos; están casi siempre encubiertos o invisibles a primera vista, y es justamente por estos, que es preciso mirar ‘tras el espejo’ de las estructuras profundas” (Uribe, 1996, p. 111).

La concepción anterior es compartida por Talledos (2014), quien indica que en la producción del espacio, a propósito de las relaciones espaciales de poder, debe la geografía política involucrarse en dichas relaciones, las que no siempre son claras ni coherentes, ya que la “práctica política ofrece una mezquina coherencia entre el discurso y la acción o, por otra parte, oculta la filosofía y los intereses que están tras el discurso de grupos de poder o de grupos que luchan por lograr el poder” (Talledos, 2014, p. 34). Así, la geografía política, estudiaría la dimensión espacial del poder, lo que implica examinar la manifestación espacial de esta compleja amalgama de ideas, discursos y acciones contrapuestas que se da en cualquier sociedad de clases y que cambia con el tiempo. Ello constituiría el contenido de la noción de espacio geográfico social del poder.

En una postura similar se encuentra Sánchez (1992), quien entiende la geografía política como la disciplina que estudia las relaciones espaciales de poder, consignando que si bien el Estado es una de estas relaciones, no es la única, muy por el contrario, sin desconocer su importancia, necesariamente debe compartir, con otras relaciones espaciales de poder, el interés analítico de esta disciplina. Las relaciones de poder, las entiende como relaciones sociales y en ese sentido este autor, coincidiendo con Uribe (1996), enfatiza el punto que señala que “se trata de asumir uno de los aspectos esenciales y fundamentales dentro de las relaciones sociales, al entender las relaciones políticas como relaciones de poder” (Sánchez, 1992, p. 35). En esa línea indica que esta situación se encuentra en todas las posibilidades interescalares de la sociedad, las cuales van desde las interindividuales, intergrupales o globales, reconociéndole en este punto, una importancia significativa al Estado, en cuanto momento de síntesis de las relaciones espaciales de poder, capital para la comprensión de otras que se encuentran sobre él, o por debajo de él como indican, Vicente Rufí y Nogué (2001) cuando analizan el Estado en un contexto de globalización entregando soberanía hacia arriba (internacional) y hacia abajo (subnacional). Indicará Sánchez (1992) “quedó justificada de esta forma la propuesta de análisis de la geografía política como análisis de las relaciones de poder en el espacio” (p. 35).

Nogué (1998), a propósito de la valía de la geografía política en el concierto de las ciencias sociales, significa a la disciplina como escrutadora del espacio político, pero ahora llenándolo de otros contenidos analíticos provenientes de una acción colectiva localizada en un lugar concreto, involucrando familias, grupos e instituciones diversas lo que implica interacciones políticas como un “conjunto dinámico de relaciones fundadas en lejanas afinidades y traducidas en interacciones de corto plazo” (Nogué, 1998, p. 36). Con ello, supera la fijación principal

por el estado nacional, en cuanto objeto de estudio práctico de la disciplina, para trascender al estudio de lo étnico, religioso, pasando por barrios de ciudad, ruralidad y análisis internacionales. Nogué (1998) profundiza en el fenómeno nacional, indicando que los nacionalismos son una ideología territorial, con determinados territorios que constituyen parte de su identidad, atribuyéndoles un valor político, histórico y distintivo. Para el autor estos movimientos nacionalistas usan una geografía básica y simple como estrategia para integrar diversidad de etnias, razas, etc., utilizada por los grupos dominantes con el objetivo de encubrir conflictos y/o intereses (Nogué, 1998).

Santis (1990), geógrafo político chileno, recoge las mismas preocupaciones que los anteriores autores, cuando afirma la importancia que tiene Ratzel en la creación de la categoría analítica denominada como Geografía Política, atribuyéndole relevancia capital a su interpretación biológica del Estado cuando indica que el núcleo de la célula biológica representa en más de una oportunidad la capital de cualquier estado, siendo el momento-espacial de consolidación de la idea de estado, junto con sus periferias y membrana protectora de la célula, en este caso, la frontera política protectora del Estado.

Sin embargo, Santis (1990) sitúa ese reconocimiento temporal y epistémico en relación con las aportaciones de Kant, cuando éste crea la noción de espacio relativo, propio de la tradición corológica analítica de la geografía, esto es no sólo estudios descriptivos sino que analíticos sobre un objeto de estudio dinámico heterogéneo y principalmente de relaciones, de ahí la idea de relativo (la geografía de la corografía es la del análisis descriptivo), pero, además, esta relación epistémica que realiza la circunscribe a la idea de estructura y sistema. Santis (1990) se refiere a la idea de estructura porque la descripción ratzeliana (núcleo, capital, periferias-semiperiferias y fronteras) puede encuadrarse en esta idea y también en la de sistema, en tanto cada una de las estructuras del modelo ratzeliano de estudio del estado se encuentran interrelacionadas.

Santis profundiza en la idea sistémica del espacio político, a propósito de la funcionalidad de éste, en cuanto a momento epistémico de comprensión del mismo, lo que permitiría romper con la tradición ratzeliana del análisis, sin perjuicio del esfuerzo analítico del mismo Ratzel. En clave de estructura, Santis indica lo siguiente:

Si bien es acertado —o podría considerarse acertado— que esta concepción de la naturaleza del espacio político difiere sustancial y diametralmente de la teoría orgánica ratzeliana y de las proposiciones de los sociólogos políticos, de los politólogos y de los teóricos del derecho político (Prélot, 1960; Duverger, 1973; Burdeau, 1949; Von der Gablentz, 1974; Kelsen, 1925; Heller, 1934; Jellinek, 1954), en tanto ellas aluden preferentemente a las nociones de territorio político, territorio como fenómeno cultural y material, territorio para residir y resolver la subsistencia y territorio como ámbito de validez del orden jurídico, es claro que sólo Ratzel intentó identificar los segmentos de espacio que definían la estructura de su célula territorial. (Santis, 1990, p. 56)

De este modo, indicará Santis, el modelo ratzeliano cedería en consistencia a los que avanzaron otros geógrafos políticos en orden a disponer las estructuras del espacio político más allá del Estado (lo internacional) y más acá del Estado (lo subnacional y otros procesos sociales). A modo de una interpretación más formalmente teórica, se consigna lo siguiente:

La investigación y reflexión sobre estructuras espaciales, esto es, identificación de nódulos, redes y jerarquías que se generan en las nociones de distribución areal de fenómenos naturales y humanos, conduce hacia la sistematización de la influencia de la toma de decisión política y el movimiento de los patrones espaciales (Johnston, 1973), tanto como hacia las preocupaciones por una metodología de análisis entre los procesos políticos y los atributos espaciales que confluyen en el sistema político. (Cohen y Rosenthal, 1971, como se citó en Santis, 1990, p. 56)

Santis (1990), recogiendo la reflexión analítica y epistemológica de geógrafos y geógrafas, después de los años 50, asume que las innovaciones teóricas acercan el hecho espacial en general y político en particular, a la cotidianeidad de las personas, o a otras relaciones entre organizaciones, las que si bien pueden tener una relación con los Estados, las mismas tienen autonomía en su quehacer, permitiéndose otras estructuras analíticas funcionales a las organizaciones que se encuentran más allá o más acá del Estado. Ante ello, indica, existiría una superación de la aportación ratzeliana, sin perjuicio de contribuir, a su modo de ver, a los enfoques de estructura espacial y funcionalismo del espacio geográfico en general y político en particular (Santis, 1990).

De este modo, finalmente, el autor termina indicando que el espacio político es la relación funcional de la población, del territorio, de la organización y de los medios de poder. Para verificar ello, asumió el “espacio político como un sistema espacial de tipo político implicando tal aproximación (sistémica) la identificación de estructura, funcionamiento y evolución del todo y sus partes” (Santis, 1990, p. 56).

Con Cairo Carou (1997) también se encuentra una relación lineal entre la geografía y la ciencia política, teniendo en la geografía política la oportunidad de encuentro no solo natural, sino que también, indicará este autor, potenciadora de evolución de ajuste positivo para la geografía política toda vez que la ciencia política, por medio de sus avances desde la década de los 60 en adelante, entregó y permitió varias de sus sistematizaciones, enfoques y metodologías a la geografía política, crecer y complejizarse analíticamente. Cairo Carou (1997) propone una clasificación general de los intereses investigativos de la geografía política, en donde unos son cercanos a la geografía y otros a la ciencia política, y cada clasificación agrupa temas relacionados, como se expone en el Cuadro N°1:

Cuadro N° 1

Clasificación general de los intereses investigativos

Clasificación de temática investigativa	Temas relacionados
Análisis de la política territorial	Sistemas territoriales; relaciones centro-periferia; regionalismo político.
Geografía de los bienes públicos y de elección racional	La geografía de los bienes públicos profundiza en cómo la ciencia política aporta elementos de base para reflexionar espacialmente respecto de lo que debe entregar un sistema político en cuanto a la satisfacción de necesidades se refiere. La elección racional importa las elecciones (políticas), ya que determinarán la concreción de las expectativas respecto a lo público.
Geografías políticas marxistas y neomarxistas	Agrupa la economía política marxista y el análisis de los sistemas mundiales, haciendo referencia al Estado como actor relevante de las relaciones desiguales producidas por el sistema capitalista y globalizado.
Geografía política humanista	No expresa subclasificación, hace referencia a la relación directa entre procesos sociales y espacio, desde la horizontalidad.
Geografía del poder	Una de sus corrientes analíticas le asigna importancia capital al Estado, en oposición a otra que si bien no lo desconoce, lo considera un elemento más entre otros varios que permiten el análisis.
Teorías geográfico políticas posmodernas o posestructuralistas	Genera una clasificación denominada los disidentes en las relaciones internacionales y la geopolítica crítica, teniendo preocupación por las relaciones espaciales de poder, prioritariamente fuera del Estado nacional, sin perjuicio de que igualmente se involucra.

Fuente: elaboración propia con base en Cairo Carou (1997).

En esta línea, interesa el planteamiento que realiza Ortega Valcárcel (2000), el cual, al igual que los anteriores autores, describe la evolución de la geografía política de manera muy similar en clasificaciones y enfoques; sin embargo, interesan los énfasis que usa para describir el estado actual de la geografía política. Uno de ellos se ancla en reconocer cómo el poder y las relaciones de poder deben colocarse en el centro de las preocupaciones de la disciplina en todas sus escalas, lo que implica derivar de una geografía política centrada en el estado a una centrada en el poder. Otro rasgo epistemológico que sitúa la geografía política en el sitio que se le conoce, que, además denomina una nueva geografía política, es la referida a la utilización de la idea de sistemas mundiales como marco de análisis. Indicará el autor:

El interés del nuevo enfoque es situar los cambios sociales locales y nacionales en el contexto de un conjunto o sistema mundial del que los cambios nacionales o locales son parte. En consecuencia, es el concepto de cambio social a escala global el que adquiere primacía teórica y analítica y el que permite abordar epistemológicamente y explicar los cambios sociales a otras escalas, como señalaba Taylor, “un determinado cambio social sólo puede ser comprendido en su totalidad en el contexto más amplio del sistema mundial”. (Ortega Valcárcel, 2000, p. 433)

Para el autor, este esquema de análisis le otorga un contexto teórico robusto a la geografía política, pasando del estadocentrismo a un nuevo sistema de relaciones donde el Estado es la referencia institucional que permea los procesos sociales y es agente político a nivel mundial y regional, pero no el único (Ortega Valcárcel, 2000).

Massey (1994), como se indicó más arriba, enriquece el análisis cuando incorpora la dimensión feminista en el logro del espacio geográfico y su concepto geometría del poder, sumándose a la idea de que el espacio geográfico no es neutro, sino que social. David Harvey (2004), canónico geógrafo marxista inglés, permite e influye en estas corrientes reafirmando la condición social del espacio geográfico, no neutro, colocando como pivote la ciudad (el urbanismo), entre otros para dar cuenta de la tensión que permite el capitalismo (neoliberalismo) en la organización y reorganización del espacio geográfico, aportando con su clásico y vigente concepto de la ‘acumulación por desposesión’. Sus análisis no sólo tienen posibilidad de interpretación en las escalas nacionales y subnacionales sino que también a nivel internacional, más cuando su foco es el capitalismo.

Paulsen (2015), en sus reflexiones geográfico-políticas y de geopolítica, se sitúa desde posiciones de tipo más bien posmodernas en general. Marca con asertividad las temporalidades que determinaron el hacer de la geografía política y geopolítica, una de ellas, a propósito de las cuestiones revolucionarias y contrarrevolucionarias situándolas entre 1917 hasta la caída del Muro de Berlín y de la URSS, pero indica con lente contemporáneo que incluso esa temporalidad debe ser analizada a partir de diferentes coberturas en interescalidad y diversidad de actores.

Situándose en la posmodernidad, Paulsen (2015) indica que la geografía política se sometió a las fluctuaciones epistemológicas previas a la caída de los socialismos reales, es más, la sitúa después de la segunda mitad del siglo XX, al igual como lo hacen los otros investigadores consultados. Epistemológicamente, esta geografía política, anclada a la geografía humana, debe tensionarse desde los cultores positivistas, neopositivista y regionalistas, tan propias de los nuevos tiempos que ofrecían las ciencias sociales en general y la geografía en particular. Desde ahí, es que el autor recoge una serie de aportaciones que son sintetizados por geógrafos políticos, ya más propios de la posmodernidad y de las visiones e interpretaciones más radicales o críticas. Indica en su concepto que hay dos visiones generales: una más conservadora y otra más de “renovación radical” (Agnew, 2005, p. IX), que “se fue desarrollando en torno a la revista francesa *Hérodote*, fundada en París por Yves Lacoste en 1976 y de la revista *Political Geography Quarterly*, editada por Peter Taylor desde 1982 en el Reino Unido” (Paulsen, 2015, p. 75).

Paulsen indica que una situación que permite esta revitalización de la geografía política y geopolítica se encuentra en la vuelta epistemológica que logran las ciencias sociales en general, hacia la idea de espacio versus la dimensión del tiempo. Y esta situación coloca a la geografía en una posición privilegiada, en cuanto su objeto de estudio, el espacio, sin perjuicio que otras disciplinas de las ciencias sociales también hacen del espacio un importante factor o variable de

análisis. Consigna de todos modos que ello no significa que el esfuerzo historiográfico del análisis social (temporal) aún no goce de privilegio analítico versus el geográfico, al hacer del primero la expresión dinámica del proceso, mientras que, del segundo, la expresión estática. Para el autor, la geografía política se ha revitalizado, por aportaciones como la de Henri Lefebvre, autor que ve en el espacio un objeto científico de carácter político y estratégico, formado por elementos tanto históricos con naturales provenientes de un proceso político (Lefebvre, 1991; citado en Paulsen, 2015).

Con ello, más otros autores, el campo de la geografía política, se diversifica. Conviene indicar que este autor (Paulsen), utiliza de forma indistinta los términos de geografía política y geopolítica. Por lo menos en esta sistematización que realiza, no proyecta una distinción, como sí lo hace Peter Taylor. Taylor consigna que la geografía política es capaz de analizar la integralidad de los hechos políticos en cuanto escala. De ahí su idea y propuesta de análisis de localidad, estado nación y sistemas mundiales con todas las relaciones e interrelaciones posibles, pero es claro en supeditar la geopolítica al estudio de la rivalidad entre estados y el quehacer de los imperialismos, asociado fundamentalmente a las cuestiones económicas. Paulsen indica que en esta nueva geopolítica se puede estudiar hasta lo cotidiano, en donde ejemplifica con la crisis de los socialismos, la que necesitó abordar desde una perspectiva menos estado-céntrica y dialéctica las contradicciones ideológicas, lo que posibilitó análisis geopolíticos a escala local o interurbana asociada al capitalismo global (Paulsen, 2015).

Una situación que corrobora lo anterior son las conclusiones que expone Paulsen (2015) respecto al objeto de estudio de la geografía política, donde visualiza que en la actualidad la disciplina se construye a partir de la noción de espacio como un objeto con carga política en el que los actores sociales compiten por la concreción de sus objetivos en las distintas escalas, lo que permite que el logro de dichos objetivos esté sujeto a la construcción de territorialidades y territorializaciones, cuestión que le plantea nuevos desafíos al análisis geopolítico (o geográfico político, si es que utiliza unívocamente ambos términos) (Paulsen, 2015). A partir de ello, indica el autor, el geógrafo político (pero no indica geopolítico) debe disponerse en su quehacer investigativo, analítico y hasta profesional, y pareciera colegirse de la lectura, mucho más atento a los diferentes mensajes que se encuentran dispuestos sobre el espacio (Paulsen, 2015).

Sin embargo, en su última conclusión o ejes de conclusión como los denomina, ancla la cuestión geopolítica al análisis nacional e internacional, como es habitualmente abordado por la geografía política cuando de esta escala se refiere. La textualidad de la conclusión, aunque larga, sirve para indicar que el autor relaciona directamente desde la convención analítica de la geografía política a la geopolítica con la escala nacional y la internacional:

Un tercer eje de conclusiones es el referido a identificar posibilidades de análisis geopolítico a escala nacional e internacional. Uno de los aspectos que distingue al siglo actual es la imposibilidad de adelantar con algún nivel de exactitud escenarios geopolíticos futuros. Entre las causas de esta

imposibilidad destacaremos la fragilidad de las naciones, otra gran invento de la Modernidad: Cuando los intereses geopolíticos lo demandan se crean naciones con gran facilidad y dinamismo, tal es el caso de la naciente Crimea prorrusa, la posible federalización y consecuente generación de múltiples estados naciones de Siria, Irak y Libia, según los intereses de las naciones del Primer Mundo y no de los pueblos beligerantes. Lo anterior tensiona, en países como el nuestro, discusiones referidas a la condición plurinacional de los Estados, en tanto la existencia de este tipo de modelo podría despertar el interés de algunas potencias para apoyar procesos emancipatorios y/o separatistas, o bien, a respuestas desde el Estado central en sentido contrario, según dicten los análisis referidos a las posibilidades para el acceso a recursos naturales estratégicos en espacios fronterizos en la dinámica del capitalismo global. Relacionado con lo anterior, urge analizar los posibles efectos, sobre todo en democracias con un alto grado de vulnerabilidad, del Cambio Climático, que no tiene nada de global en tanto afecta de modo distinto a los países en función de sus niveles de desarrollo y cuotas de participación en el capitalismo global. En algunos casos la pérdida de territorios y de los recursos que estos contienen, amenaza severamente la estabilidad de algunos Estados, la supervivencia de grupos humanos, especialmente los más excluidos y profundiza la inequidad en materia de distribución de la renta mundial. (Paulsen, 2015, p. 79)

A continuación, se esquematiza (Cuadro N°2) lo tratado en este apartado para permitir más claridad:

Cuadro N°2

Aporte a la geografía política de autores mencionados

Autores	Descripción	Apporte a la geografía política
Uribe (1996)	Enfoque centrado en las estructuras profundas y relaciones de poder multiescalar.	Otorga un análisis histórico-estructural de los espacios de poder, haciendo de lo social un aspecto insoslayable.
López del Trigal y Benito del Pozo (1997)	Encuentro entre geografía y ciencia política. Espacios de poder flexibles en un contexto histórico-geográfico multiescalar.	Ofrece una visión hacia una geografía política diversa y en renovación, con énfasis en las interacciones sociales y políticas en diferentes escalas geográficas.
Talledos (2014)	Geografía política estudia la dimensión espacial del poder, con foco en las incoherencias entre discurso y acción política.	Logra la idea de que el espacio geográfico es un saber político. Analiza la disonancia discurso-acción.
Sánchez (1992)	Geografía como estudio de relaciones de poder en todas las escalas.	Propone un enfoque multiescalar, supera exclusividad del Estado sin omitir su relevancia.
Vicente Rufí y Nogué (2001)	Geografía política de acción colectiva localizada, nacionalismos como ideología territorial y Estado multinivel en la globalización.	Incluye el análisis étnico, religioso, espacios urbanos y subnacionales. Proyecta la geografía de los nacionalismos.

Autores	Descripción	Aporte a la geografía política
Santis (1990)	Espacio político como sistema integrado por población, territorio, organizaciones y medios de poder.	Ofrece una visión sistémica. Supera el determinismo ratzeliano. Posee una perspectiva de análisis estructural-funcional.
Cairo Carou (1997)	Relevancia de la ciencia política con aportes a la geografía en sistematizaciones, enfoques y metodologías.	Incluye una clasificación sistemática de enfoques: territorial, marxista, humanista, de poder y postmoderno.
Ortega Valcárcel (2000)	Cambio de enfoque pasando desde una geografía centrada en el Estado a una centrada en el poder. Sistemas mundiales como marco de análisis.	Establece un giro epistemológico del estadocentrismo. Aplica contexto mundial para cambios locales.
Paulsen (2015)	Revitalización desde una perspectiva posmoderna. Giro epistémico hacia espacio versus tiempo. Espacio como objeto político-estratégico.	Realiza un análisis geopolítico multiescalar. Posee una perspectiva constructivista de territorialidades.
Massey (1994)	Logra complejizar el objeto de estudio, entendiéndolo como una producción social, con relaciones asimétricas de poder, hasta de género.	Ofrece un enfoque feminista para sincerar y superar un espacio geográfico patriarcalizado. Propone concepto de la geometría del poder, para dar cuenta de las asimetrías de sus ejercicios.
Harvey (2004)	El espacio geográfico es una producción social íntimamente vinculado con el capitalismo y neoliberalismo.	Introduce el concepto de acumulación por desposesión. Reafirma el espacio geográfico no neutro a la síntesis de las relaciones de poder.

Fuente: elaboración propia con base en autores consultados.

6. Geopolítica

Uribe (1996) profundiza en el término geopolítica en cuanto técnica analítica que estuvo desde un inicio anclada a satisfacer las necesidades de grupos de poder alemán que, como estado nacional derrotado en la Primera Guerra Mundial, con un tratado de Paz de Versalles humillante para Alemania, cristalizaron en ideas y acciones reivindicativas en clave nacional. La emergencia de la geopolítica es, además, posible en un contexto dinámico de teorizaciones provenientes desde las ciencias naturales y sociales, como también de algunas deformaciones de origen, o bien, forzando conceptos científicos hacia los intereses de dichos grupos. Señala Uribe que la geopolítica es una amalgama de ideas en el que “convergen el social-darwinismo, el chauvinismo xenofóbico, el racismo, el determinismo físico, el militarismo y la legitimización bélica como elementos centrales de una estrategia de poder mundial de la ideología perversa de las rivalidades interimperialistas” (Uribe, 1996, p. 138).

La autora agrega otro dato que, sin perjuicio de la derrota en la primera Guerra Mundial, dos aspectos centrales de la política exterior alemana estaban fundidos desde la geopolítica, como es el caso del *Lebensraum* (espacio vital) y la *weltpolitik* (política mundial). Será en este contexto donde el Partido Nacional Socialista sintetizará estas y otras ideas y las traspasará a un movimiento social

de clases contrapuestas para, por medio de una propaganda política sistemática, avanzar en la socialización de las mismas. Importante fue el Instituto de Geopolítica de Múnich liderado por Karl Haushofer para difundir académicamente estas ideas sociales y partidariamente en el partido consignado. Kjellan, catedrático sueco admirador del germanismo, acuña el término de geopolítica, el cual buscaba la instalación del pangermanismo.

Los resultados de esta geopolítica alemana alejaron a los geógrafos políticos no sólo de la geopolítica sino que del desarrollo de la geografía política, ya que en ese contexto político y académico la relación de geografía política y geopolítica se transformó en lineal, hecho que impidió profundizar desde la geografía política en los estudios estratégicos de los estados nacionales o el sistema internacional en general durante largos años. Ello, indica Uribe, fue un error estratégico, ya que varios y varias que se dedican a la geopolítica crítica no han depurado del todo las definiciones ‘malsanas’ de la geopolítica alemana (Uribe, 1996, p. 143). Esta autora es significativamente crítica de los estudios geopolíticos y de la geopolítica crítica, no así de la geografía política, la cual afirma, ha sido capaz de elevar su estándar analítico y comprensivo de la realidad:

La emergencia de la así llamada geopolítica crítica no es sino el resultado de los deseos de geógrafos por vincularse nuevamente a los problemas estratégicos, pero, desgraciadamente esto sucede sin haberse depurado de los rasgos perversos que han caracterizado la geopolítica desde su nacimiento. Examinar escritos geopolíticos de geógrafos en estas décadas que termina el siglo XX, deviene una experiencia lastimosa puesto que los análisis retoman y refuerzan herramientas conceptuales de la pseudociencia del Tercer Reich. En un delirio formalista, en los hechos, estos estudios descalifican los fenómenos y procesos políticos centrales que actúan produciendo los equilibrios o desequilibrios del poder mundial. (Uribe, 1996, p. 143-144)²

Haciendo un crítico análisis de la aplicación de los conceptos de geopolítica en Latinoamérica y el Caribe, de momento que acoge la definición norteamericana de la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual se ensambla con la instalación de las dictaduras militares e implementación del neoliberalismo, jibarización del Estado y uso de un nacionalismo chovinista para ocultar diferencias sociales internas de los países y resistir las ideas comunistas, Uribe reafirma lo antes dicho:

La utilización distorsionada del conocimiento geográfico y las oscuras herramientas conceptuales geopolíticas actúa en contrasentido a la elevación del nivel científico de la geografía política. Por ello, el estudio geográfico político de las fuerzas armadas de la región puede proporcionar una valiosa ayuda para revertir el mal uso de los atributos geográficos en

² La rudeza con la cual se refiere la autora a este tipo de geopolítica crítica debe ser circunscrita hasta el año 2000, que es cuando fallece. Por lo tanto, la geopolítica crítica producida desde el 2000 en adelante, no debería porque escrutarse de la misma forma.

el que se apoya el militarismo y abrir amplios cauces a nuevas proposiciones para la relación de la sociedad civil y el sector militar que superen las franjas cupulares. (Uribe, 1996, p. 157)

En un examen epistemológico que realiza la autora, respecto de la geografía política, identifica cuatro grandes enfoques, asignando uno importante al de geopolítica crítica, en donde indica textualmente, “muy cercano a esta posición el enfoque geopolítico recupera terreno, aunque ahora con el apellido ‘crítico’ que, sin embargo, continúa fundamentándose en los criterios deterministas territoriales y en conceptualizaciones ideológicas ya señaladas...” (Uribe, 1996, p. 175). Esta cita implica que la geopolítica la entendió como un saber contenido en la geografía política.

Por otra parte, Ortega Valcárcel (2000) también sitúa la geopolítica dentro de la geografía política. A diferencia de Uribe, indica que la maduración de la geografía política alemana centrada en elementos patrióticos o nacionalistas la convirtieron gradualmente en un instrumento funcional a las estrategias nacionales. Así la disciplina queda capturada a los fines nacionalistas o a su justificación, al entenderse como natural la desviación hacia la geopolítica que inaugura Kjellen, quien hace del Estado un organismo vivo, y se transforma en la disciplina práctica al servicio de esta institución.

Ortega Valcárcel (2000) coincide con otros respecto de las diferentes concepciones que extrajeron de la geografía política reflexionada por Ratzel y Mackinder, fundamentalmente, estableciendo las mismas estructuras de desarrollo académico en la Escuela de Munich-Heidelberg, con manifiestos vínculos con el partido nacional socialista, considerándosele, además en una verdadera empresa de propaganda y adoctrinamiento político. En específico, este autor indica que la concepción de geopolítica para la época fue

plantear, en su enfoque esencial, el análisis de los Estados desde el axioma de la conflictividad permanente, del equilibrio inestable, como fundamento de las relaciones internacionales. En ese marco, trataba de establecer los principios que podían regir la confrontación y la lucha por la hegemonía regional y mundial. (Ortega Valcárcel, 2000, p. 429)

En tanto, Taylor (1992) reconoce la geopolítica como parte de la geografía política. Indica que la geopolítica en función de sus sistematizaciones funcionales a los intereses alemanes, fundamentalmente desde la instalación del régimen liderado por el Partido Nacional Socialista, con sus consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, alejó la geografía política de los esfuerzos que habían realizado sus padres fundadores como son Ratzel, Mackinder y Mahan. Esta lejanía de la geografía política de la geopolítica distanció la primera de la cuestión internacional como se indicó más arriba, lo que permitió de todos modos, desde el análisis interno del Estado, preocuparse de materias interiores del mismo en cuanto proceso, actores e instituciones. Señala Taylor (1992) que el renacimiento de la geopolítica se debe a la vulgarización en el uso del término, a propósito de

los conflictos globales durante la Guerra Fría, el trabajo académico de la misma, considerándose más moderna y crítica, y, finalmente, cómo grupos de presión promilitar y neoconservador, donde, utilizando el discurso geopolítico, propiciaron la Guerra Fría.

El ámbito de acción de la geopolítica o su objeto de estudio, en la parte introductoria de su obra, lo delinea con claridad este autor: a.- la geopolítica es funcional a los políticos y sus consejeros para la toma de decisión en la escala internacional, y se le denomina como la ‘geopolítica práctica de los políticos’; b.- identificar, describir e interpretar las regularidades del sistema internacional, sea en regímenes y políticas internacionales de la inter-estatalidad como de una sociedad civil global, lo denomina “órdenes geopolíticos mundiales” funcionales a la política mundial (la Guerra Fría es un orden, del cual se salió y ahora se configuraría en otro); c.- estudio de los códigos geopolíticos, en los cuales se organizan los estados en función de sus políticas exteriores, las cuales en rigor debiesen contener regularidades temporales y espaciales y d.- preguntarse derechamente cuál es el orden mundial que se viene y cuáles serán sus características. Agrega, además, otra preocupación, cuando ancla la geografía política con el estudio de los imperialismos, cuestión que indudablemente tiene vasos comunicantes con la geopolítica. Taylor (1992) indica que

En términos políticos, la geopolítica define una relación de rivalidad, en tanto que el imperialismo define una relación de dominación... En el análisis de los sistemas mundiales, la geopolítica trata de la rivalidad (el este contra el oeste, hasta hace poco tiempo) que existe en el centro por dominar la periferia mediante el imperialismo (actualmente, el norte contra el sur). (p. 47)

Como se puede deducir de lo antes consignado, este autor circunscribe prioritariamente el análisis geopolítico en la escala internacional, situándola como una de las ramas de la geografía política operativa, que también contribuye a la formalización académica cuando de análisis se refiere. Este planteamiento estaría alejado de las aprensiones de Uribe respecto de la geopolítica, la cual hasta en las definiciones críticas encuentra aspectos que provienen de las sistematizaciones alemanas – nazi.

Otro autor que adscribe a la perspectiva crítica de la geopolítica es John Agnew, quien introduce elementos discursivos, lingüísticos y simbólicos para el estudio de la geopolítica, al entenderla como una práctica discursiva sobre la cual los especialistas “espacializan” la política internacional (Ó Tuathail y Agnew, 1992).

Esta definición entregada por Agnew, junto a Ó Tuathail, amplía la tradicional relación entre la geografía física y la geopolítica, con clara influencia de las visiones de Ratzel y Mackinder, principalmente donde la geopolítica se encuentra separada de las dimensiones sociales, económicas e ideológicas, en donde observan que la geopolítica cuenta con un análisis altamente ideologizado y politizado, por lo que se hace necesaria una reconceptualización de la geopolítica

desde el concepto de discurso para entregar una teoría coherente entre escritura geopolítica y las prácticas espaciales (Ó Tuathail y Agnew, 1992). Por tanto, para Ó Tuathail y Agnew (1992) el estudio de los discursos en la geopolítica implica estudiar los recursos y reglas socioculturales por los cuales se escribe la geografía política internacional, es decir, cómo se construyen las narrativas geográficas políticas globales e interactúa en ellas.

La presencia de los discursos ha sido permanente en el desarrollo de la geopolítica y la política mundial, presencia que ha implicado la caracterización del espacio geográfico, los lugares y habitantes circunscritos a ellos (Agnew, 2005). La importancia de los discursos en la argumentación de Agnew se justifica en la relevancia que adquieren ciertos significados que orientan ciertas prácticas y acciones, manifestándose en lo que denomina imaginación geopolítica moderna, lo que en esencia es ideológica, resaltando diferencias culturales y políticas que justifica las prácticas de los Estados en la política internacional (Agnew, 2005). De esta forma, la geopolítica crítica propuesta por Agnew se encuentra situada en las prácticas discursivas que utilizan las características geográficas para la formulación de narrativas, sirviendo de base material y simbólica para los discursos geopolíticos.

7. Geografía, geografía política y geopolítica desde el enfoque crítico. La perspectiva latinoamericana

La geografía, en cuanto ciencia social, encontró en los enfoques críticos oportunidad para avanzar en sus análisis, sistematizaciones y propuestas de trabajo. Además, estas coberturas de análisis teóricas contribuyen a la tensión entre la geografía (política) y la geopolítica, ya que ambas se allanan al abordaje crítico para precisar sus análisis, difuminándose y, en oportunidades, confundiendo la separación entre una y otra línea de análisis. Cabe mencionar que, de lo ya enunciado en este artículo, existen aspectos que son propios del abordaje crítico, sea en algunos autores, o bien, en la (re)significación del objeto de estudio. Conviene indicar que la geografía en general, tras sus evoluciones ontológicas y epistemológicas, encuentra en estas coberturas analíticas oportunidades de analizar la realidad desde una dimensión más comprometida respecto a explicar cómo se ejercen las relaciones espaciales de poder a escala global, pero también nacional e intranacional, en la multiplicidad de variables entre economía, política, cultura, tecnología, identidades territoriales, sociales o de género, medio ambiente, entre otras, en sus diversas combinaciones y actorías asociadas (no solo el Estado). Como indican Estenssoro y Orellana (2021), será este enfoque uno que tiene orígenes desde el mundo anglosajón en la década de los 80 en adelante, que, junto con interpretar la realidad desde un mayor compromiso de las geógrafas y geógrafos para decodificar esas relaciones, será deber de este enfoque crítico deconstruir los discursos hegemónicos de las potencias globales, pero también las de un capitalismo global, que no sólo cristaliza en esa escala, sino que en las intermedias (nacionales e intranacionales) y llega hasta la local o de lugar. La teoría crítica es el telón de fondo

de este modo de entender la geografía y la geopolítica, ya que hunde raíces en la dimensión posestructuralista y postmoderna, distinta a la radical (Estenssoro y Orellana, 2021).

Conviene indicar que este enfoque crítico de la geografía se relaciona o confunde regularmente con el radical, ya que este último tiene una relación analítica lineal con el materialismo histórico, la dialéctica y la interpretación marxista, al relevar de forma consistente la idea de que el espacio geográfico es una producción social, donde se encuentra involucrado el capitalismo en cualquiera de sus formas, y donde se evidencia la no neutralidad del mismo en su logro, comprensión, difusión y ocupación (ordenamiento).

Desde esta perspectiva y en esta distinción, que no implica tener zanjada la relación de las distintas variantes críticas y radicales en geografía, geografía política y geopolítica (con vasos comunicantes en lo epistemológico y ontológico), la región latinoamericana se ha dispuesto en su proceso político y sistematización del mismo, ocupando las definiciones teóricas antes dichas a una adecuación u horizontes epístémicos traducidos en una agenda de investigación que combina enfoques y temas funcionales a los nuevos (no tan nuevos) repertorios de análisis críticos (Preciado Coronado y Uc, 2010). En ese sentido, en esta relación entre geografía política y geopolítica (términos que se utilizan indistintamente), interesan destacar algunas perspectivas (prácticas espaciales) que provienen desde Latinoamérica, las que, recogiendo las definiciones sobre geografía crítica, pretenden densificarla, ello queda refrendado en el siguiente Cuadro N°3:

Cuadro N°3

Prácticas espaciales latinoamericanas de investigación en geopolítica crítica

Perspectiva	Descripción	Sub-perspectiva
Práctica(s) espacial(es) del poder	Tensión entre los establecido, normado y normalizado versus las re-interpretaciones.	Relaciones internacionales. Política exterior. Políticas interiores de los Estados.
Práctica espacial del conocimiento	Tensión entre el conocimiento occidental versus el popular, originario, decolonial, otros.	Historia del comercio internacional. Construcción de los Estados nacionales. Diseños globales versus historias locales. Nueva idea de América.
Práctica espacial anti-geopolítica y contra-representaciones de resistencia	Tensión combinada entre el poder geopolítico “material” de los Estados y las instituciones globales, más las representaciones impuestas por las élites políticas acerca del mundo, dispuestas para servir sus intereses.	Práctica espacial indígena. Práctica espacial feminista/de género. Práctica espacial ecologista-medioambiental.

Perspectiva	Descripción	Sub-perspectiva
Práctica espacial de la integración	Tensión entre la autonomía regional deseada en contexto de región en construcción, incorporando el influjo de la sociedad civil, pueblo, entre otros.	Revisión de los enfoques que critican tanto los modelos de desarrollo ortodoxos y de depredación natural insustentable. Revisión de los proyectos de integración regional.
Práctica espacial de los derechos humanos y la migración	Tensión entre respeto de los DD. HH. en sí mismo en cada territorio, también funcional al movimiento migrante.	Revisión y aplicación de DD. HH. Migración lícita e ilícita. Xenofobia. Seguridad fronteriza. Reterritorialización migrante.

Fuente: elaboración propia con base en Preciado Coronado y Uc (2010).

El Cuadro N° 3 permite una mirada panorámica atingente, en cuanto el hacer concreto devenidas en ‘prácticas espaciales’, las cuales, además, se entienden interrelacionadas y desafiadas con el correr del tiempo. Cada una de estas prácticas son problematizadas intensamente en una temporalidad en que algunas se encontraban muy vigentes, a propósito del proceso político global-internacional y regional, con regímenes políticos validados y en ejecución, replanteándose las definiciones atávicas de cómo entender el Estado-Nación, las identidades de todo tipo, procesos económicos (neo) extractivistas, entre otros, vía nuevas constituciones políticas en algunos casos (Venezuela de Hugo Chávez; Bolivia de Evo Morales y el movimiento MAS; Ecuador de Rafael Correa; Brasil de Luis Inácio Lula da Silva; y Chile de Michelle Bachelet). Mención especial merecen los feminismos, en cuanto posibilidad interpretativa de la realidad, que si bien tienen un desarrollo fecundo desde el mundo anglosajón y europeo (como el decolonial), en su aplicación regional encuentra la riqueza y singularidad epistémica.

Otros autores, centrando su análisis en la consistencia de la geopolítica desde lo ontológico y epistémico, afirman que una dificultad insoslayable de la misma en Latinoamérica y Sudamérica en específico fueron las dictaduras civiles-militares las que capitalizaron el análisis geopolítico, reduciendo su análisis y aplicación a cuestiones ideológicas y eminentemente militares (Guerra Fría), que es continuidad de un importante influjo histórico de los militares en esta dimensión, sin necesariamente lograr un contrapeso civil-universitario en el análisis (Cabrera, 2019). También destaca Cabrera (2019), el incipiente abordaje de la geopolítica crítica versus lo que denomina clásica, al reducirla al reconocimiento de mayores actores del sistema internacional. Mención especial les asigna a los esquemas de integración o cooperación internacional regionales, situados en la cercanía con EE. UU. (lo que implica poder hegemónico permanente), pero que inevitablemente obliga una línea de investigación y acción a rescatar, como también la referida a los recursos naturales (amazonas, océanos, petróleo, litio, gas natural, otros), que son parte ineludible de la ecuación de los ejercicios de cooperación o integración regional.

Salas (2011), en línea con lo referido en el Cuadro N°3, releva los procesos sociales en clave de movimientos sociales de resistencia como oportunidad de análisis desde una geografía política, sindicando la calle como un escenario privilegiado para ello. Conviene señalar que, en el marco de los movimientos sociales chilenos, registrados desde el 2010 (incluso antes), hasta el denominado estallido o revuelta social, se acuñó la idea de la geografía de la multitud (Orellana, 2024) como concepto geográfico espacial que busca encuadrar la protesta social con sentido territorial e inorgánico en su conducción (regiones-comunas-barrios), y que influye en la toma decisiones referidas a políticas descentralizadoras, ambientales, entre otras. La geografía de la multitud debiese enmarcarse en una geografía crítica, geografía política crítica o una geopolítica crítica, en el entendido que busca relevar las relaciones espaciales de poder, más allá de las instituciones formales, desafiando consensos vigentes, para articular otros o, ajustando los vigentes.

Por otra parte, Estenssoro (2014, 2019, 2022), viene desarrollando una línea crítica de ciencia política, geografía y geopolítica desde la dimensión ambiental, deconstruyendo el discurso oficial proveniente desde los poderes centrales políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros, mediados regularmente por las expresiones nacionales institucionales y de sociedad civil alineadas con esos preceptos centrales. Desde ahí, la geopolítica ambiental, generalmente gestionada desde los centros del poder, tendría que ser reutilizada en código latinoamericano vía cooperación e integración regional, asumiendo la condición estratégica de los recursos naturales de la región, entre otros.

8. A modo de conclusiones

La geografía y sus derivadas analíticas, como ocurre con otras ciencias sociales, se encuentra en una tensión regular conforme pasa el tiempo, lo que permite la innovación analítica desde lo epistemológico, que a la postre está muy de la mano respecto de cómo los hechos sociales, políticos, económicos y culturales (entre otros) se despliegan en la realidad concreta, al exigir ajustes de las epistemes, sea desde lo conceptual-teórico, conceptual-empírico y hasta de las herramientas metodológicas que permiten el rescate de información, su sistematización, interpretación y posterior recomendación de acción práctica o teórica.

Se describió en el artículo el tránsito evolutivo del espacio geográfico en cuanto objeto de estudio de la geografía y geografía política donde la forma estatal captó, sino la totalidad del interés investigativo y de propuestas a considerar, parte importante de las mismas. De ahí, ante la constatación que el hecho geográfico político estatal no era la única concreción de estudio de la geografía y la geografía política, se colocó, sin renunciar a la forma Estatal, foco en que las relaciones de poder, o bien, las relaciones espaciales de poder, las que cristalizan más acá y más allá de los estados, agregándole, además, la variable social como una determinante explicadora de la producción del espacio geográfico, entendido además como un producto social en permanente dinamismo. La cuestión

del género se erige como un aporte que enriquece la reflexión y las preguntas de investigación.

Insoslayable es el compromiso analítico que debe realizarse con la geopolítica, la cual encuentra asiento epistémico en la geografía y geografía política en particular, sin perjuicio del reclamo que puedan realizar la ciencia política o con más énfasis las relaciones internacionales como herramienta analítica. Importa indicar que esta situación es ineludible en la maduración y tensión de la ciencia geográfica que, situada en la idea de paradigma Kuhniano (no abordado en este artículo en la profundidad conceptual requerida), el de la geografía, por lo menos ha ido ajustándose en tensiones, perturbaciones, hasta crisis, lo cual ha permitido revoluciones funcionales a nuevas formas analíticas, o por lo menos complementarias, al ser la geopolítica una forma plausible de explicarla y aplicarla en sus derroteros de luces y sombras históricas.

En este camino descrito, como ocurre con otras disciplinas de las ciencias sociales, la idea-acción de la multi e interdisciplinariedad, a la geografía y geografía política le vino y viene bien. Conviene indicar que, en teoría geográfica, siempre se afirma que por ser esta ciencia una de relaciones con su objeto de estudio como es el espacio geográfico, precisa de otros saberes para construir sus métodos y enfoques analíticos.

Son varias las perspectivas y autorías en este campo disciplinar que no se encuentran aquí, provenientes desde el mundo desarrollado como del subdesarrollado, o periférico, como indican algunos autores. Sin embargo, sin perjuicio de esa limitación, se visibiliza una dimensión central, como es, entre otras, que el espacio geográfico comporta relaciones de poder que se materializan en múltiples formas institucionales interrelacionadas todas, y que se encuentran en permanente mutación, donde quienes tengan más conciencia de este dato podrán tomar mejores y más assertivas decisiones para sus propios intereses y para el común interés, si es que lo desean.

Quedan algunas preguntas abiertas, entre ellas, ¿qué profundidad lograrán los esfuerzos periféricos-latinoamericanos en consolidar teoría de la geografía política y geopolítica en orden a las prácticas expuestas en el Cuadro N°3?, y desde esa perspectiva ¿cómo la producción teórica desde esta dimensión de las prácticas consignadas se relaciona con la transición del sistema internacional, el que ofrece tensionar las prácticas descritas y, quizás, plantear otras? Y finalmente, ¿cómo la academia latinoamericana cristalizada en los centros de estudios universitarios, entre otros, asume el desafío de contener la producción e interpretación de los influjos militares en estas materias? Estas preguntas son sólo una aproximación de varias más que se encuentran ya avanzadas bajo otros análisis y realidades. Sin lugar a dudas, las posibilidades de incrementar los avances es una necesidad disciplinar, pero también política, en cuanto y tanto de geografía política y geopolítica en este artículo se reflexionó.

Referencias bibliográficas

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Trama Editorial.
- Bravo, J. (2014). Una nueva perspectiva del estudio del escenario mundial: geopolítica y relaciones internacionales desde una epistemología de la imaginación. *Intersticios Sociales*, (8), 1 – 27. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n8/n8a1.pdf>
- Brunet, R (1980) Prefacio. En Raffestin, C. *Por una geografía del poder*. Editorial El Colegio de Michoacán.
- Cabrera, L. (2019). Una discusión disciplinaria y epistemológica y su aplicación en el caso sudamericano. *Cinta moebio*, (66), 366-379. <http://dx.doi.org/10.4067/s0717-554x2019000300366>
- Cairo Carou, H. (1997). Los enfoques actuales de la Geopolítica. *Espiral*, 7(9), 49-72. <https://www.redalyc.org/pdf/138/13870903.pdf>
- Cuadra, D. E. (2014a). Teoría de la geografía: reflexiones en torno a la identidad de la disciplina. *Perspectiva Geográfica*, 18(2), 325-346. <https://doi.org/10.19053/01233769.2681>
- Cuadra, D. E. (2014b). Los enfoques de la geografía en su evolución como ciencia. *Geográfica Digital*, 11(21), 1-22. <https://doi.org/10.30972/geo.11212186>
- Estenssoro, F. (2014). *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945 – 1992. La perspectiva latinoamericana*, editorial USACH. <https://editorialusach.cl/producto/historia-del-debate-ambiental-en-la-politica-mundial-1945-1992-la-perspectiva-latinoamericana/>
- Estenssoro, F. (2019) *La geopolítica ambiental global del siglo XXI. Los desafíos para América Latina*, Ril Editores.
- Estenssoro, F. (2022). Crisis ambiental y soberanía. Las bases del neo-imperialismo verde. En Estenssoro, F. y Vásquez, J. (Coord.) *La geopolítica ambiental de EE. UU y sus aliados del norte global. Implicancias para América Latina* (pp. 95-117). Editorial CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169336/1/Geopolitica-ambiemtal-EEUU.pdf>
- Estenssoro, F. y Orellana, J. (2021). La geopolítica crítica anglosajona y sus críticos: un debate teórico que aporta al análisis en política mundial. *Estudios Avanzados*, 35, 55-68. <https://doi.org/10.35588/estudav.v0i35.5324>
- Frutos Mejías, L. (1986). *Geografía, espacio y poder*. Universidad de Extremadura. <http://hdl.handle.net/10662/9065>
- Gómez Mendoza, J. (2017). La geografía humana como ciencia social. En Romero, J. (coord.), *Geografía Humana en España*. Universitat de València. <http://josefinagomezendoza.com/wp-content/uploads/2012/04/La-geogra%C3%ADA-humana-como-ciencia-social.pdf>
- Harvey, D. (2004). *The new imperialism*. Oxford University Press.
- Kaplan, R. (2020). *La venganza de la geografía*, Editorial RBA.
- López Trigal, L. y Benito del Pozo, P. (1997). *Geografía Política*. Ed. Cátedra.
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.
- Marshall, T. (2017). *Prisioneros de la geografía. Todo lo que hay que saber sobre política global a partir de diez mapas*. Ed. Peninsula.
- Massey, D. B. (1994). *Space, place and gender*. University of Minnesota Press.
- Nogué, J. (1998). *Nacionalismo y territorio*. Editorial Milenio.
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992). Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*, 11(2), 190-204. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X)
- Orellana, J. (2024) Geografía de la multitud y su vínculo con la descentralización. En Arenas, F. Orellana, J. y Carter, V. (Eds.), *Relaciones espaciales de poder. Desde los consensos vinculantes a la descentralización* (pp.46 – 92). Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica. https://geografia.uc.cl/wp-content/uploads/2025/04/GEOlibro-42-REL.-ESPACIALES-PODER_Arenas_et_al_EDS_2024.pdf
- Ortega Valcárcel, J. (2000). *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. Editorial Ariel.
- Paulsen, A. (2015). Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios, *Revista de geografía Espacios*, 5(9), 64-81. <https://doi.org/10.25074/07197209.9.372>
- Paulsen, A. (2021). El pensamiento geográfico como acción y como resultado. Las relaciones entre la producción de un modo específico de pensar y la generación de conocimiento científico. *Revista de Geografía Norte Grande*, (78), 9-28. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022021000100009>
- Preciado Coronado, J. y Uc, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(1), 65-94. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/GEOP1010120065A>

Raffestin, C. (1980). *Por una geografía del poder*. Editorial El Colegio de Michoacán.

Salas, L. (2011). Ejes teóricos para una geografía política de América Latina. *Revista Geográfica de América Central*, 2(47E), 1-15. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2235>

Sánchez, J. E. (1992). *Geografía Política*. Editorial Síntesis.

Sanguín, A. L. (1981). *Geografía Política*. Editorial Oikos-Tau.

Santis, H. (1990). La Estructura del espacio político. *Revista Norte Grande*, 17, 53-65. <https://revistadisena.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/39857>.

Talledos, E. (2014). La geografía: un saber político, Espiral (Guadalajara),21(61).15 – 49. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652014000300002

Taylor, P. (1992). *Geografía política: Economía – mundo, Estado – nación y localidad*. Trama editorial.

Uribe, G. (1996). *Geografía política. Verdades y falacias de fin de Milenio*. Ed. Nuestro Tiempo.

Vicente Rúfí, J. y Nogué, J. (2001). Geopolítica, identidad y globalización, ed Ariel, España.

De vuelta al redil: Ecuador en la órbita geopolítica de los Estados Unidos, 2017-2025¹

Repcionado 11/08/2025
Aceptado 25/09/20

Return to the Fold: Ecuador in the Geopolitical Orbit of the United States, 2017-2025

Miguel Ruiz Acosta
<https://orcid.org/0000-0002-7392-7865>
maruiz@uce.edu.ec
Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, y miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador.
Doctor en Estudios Latinoamericanos

Ángela Gortaire Logroño
<https://orcid.org/0009-0000-8898-8305>
angelagortaire30@gmai.com
Asistente de investigación en el Observatorio de Élites y poder político en el Ecuador contemporáneo, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador.
Socióloga

Resumen:

Desde 2017, Ecuador ha retomado una estrecha alineación geopolítica y militar con Estados Unidos, tras el quiebre del proyecto soberanista de Rafael Correa. Este viraje se inició con Lenín Moreno y se profundizó con los gobiernos de Guillermo Lasso y Daniel Noboa. Bajo el discurso de combatir amenazas como el narcotráfico, la migración y la influencia china, Washington promovió una creciente militarización del Estado ecuatoriano, canalizada mediante la Asistencia Militar y en Seguridad (AMyS), el retorno de agencias como USAID y la firma del acuerdo SOFA, que otorga privilegios a las fuerzas estadounidenses en territorio nacional. Noboa, además, declaró un conflicto armado interno y promovió reformas constitucionales que abren la puerta a bases extranjeras. El texto argumenta que Ecuador ha sido reconfigurado como un Estado-cliente, funcional a los intereses estratégicos de EE. UU., en un contexto de rivalidad global con China y consolidación del panamericanismo como doctrina de control regional.

Palabras clave: Ecuador, Estados Unidos, geopolítica hemisférica, militarización, seguridad y defensa.

Abstract:

Since 2017, Ecuador has resumed close geopolitical and military alignment with the United States, following the collapse of Rafael Correa's sovereignty project. This shift began with Lenín Moreno and deepened under the governments of Guillermo Lasso and Daniel Noboa. Under the guise of combating threats such as drug trafficking, migration, and Chinese influence, Washington promoted the growing militarization of the Ecuadorian state, channeled through Military and Security Assistance, the return of agencies such as USAID, and the signing of the SOFA agreement, which

1 El texto presenta los principales hallazgos de una investigación que los autores realizaron en el marco del Grupo de Trabajo interdisciplinario “Economía, poder y capitalismo” de la Universidad Central del Ecuador.

grants privileges to US forces on national territory. Noboa also declared an internal armed conflict and promoted constitutional reforms that open the door to foreign bases. The text argues that Ecuador has been reconfigured as a client state, functional to the strategic interests of the US, in a context of global rivalry with China and the consolidation of Pan-Americanism as a doctrine of regional control.

Keywords: Ecuador, United States, hemispheric geopolitics, militarization, security, and defense

Ecuador y Estados Unidos tienen una larga historia de alianzas, pero nunca antes había sido tan sólida.

KRISTIN NOEM,
Secretaría de Seguridad Nacional de EE. UU., 31 de julio, 2025.

Ecuador se ha convertido en un socio cooperativo en la lucha contra el narcotráfico y el combate a la influencia maligna de la China comunista.

MARIO DÍAZ-BALART,
Representante al Congreso de los EE. UU., 3 de abril, 2025.

1. Introducción

En su señero estudio sobre la relación bilateral entre Estados Unidos y Ecuador, Pineo (2007) anotó que desde que la política norteamericana hacia América Latina se volvió más consistente a finales del siglo XIX, los objetivos para Ecuador fueron generalmente los mismos que aquellos para la región en su conjunto. Sin embargo, con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, la élite del poder norteamericana cobró conciencia de la especificidad estratégica del país equinoccial. De acuerdo a lo señalado por Lauderbaugh (2010), hasta 1939 Ecuador tenía muy poca relevancia para Estados Unidos. Pero, con la guerra, el país se volvió un baluarte geopolítico, sobre todo por su posesión del Archipiélago de las Galápagos, a cerca de mil millas del Canal de Panamá. Al mismo tiempo, las Galápagos son las islas pertenecientes a la plataforma continental ubicadas más al occidente del subcontinente sudamericano; es decir, las más cercanas a la cuenca del Pacífico asiático. En otras palabras, un punto privilegiado para vigilar y proteger el Canal interoceánico de las potencias del Eje y desplegar una avanzada militar hacia el oriente justo desde la latitud 0. De esa época (1942-1947) data la construcción y uso de las primeras bases militares norteamericanas en territorio ecuatoriano, en la isla de Baltra y en el puerto de Salinas, en tierra firme (Castilla y Tituaña, 2021). Al ser Ecuador un país relativamente pequeño y con una cantidad de recursos naturales estratégicos significativamente menos abundantes que la de la gran mayoría de países de Sudamérica, su principal atractivo desde

el punto de vista de los intereses estadounidenses siempre fue su posición en el espacio.

Esa posición privilegiada volvió a adquirir relevancia a finales del siglo XX e inicios del XXI, cuando Estados Unidos reforzó su presencia militar en la región andina so pretexto de la “guerra contra las drogas” (Romano *et al.*, 2025), a la cual siguió una oleada de movimientos sociales que comenzaron a desafiar el proyecto neoliberal en expansión y que, en algunos casos (Venezuela, Ecuador, Bolivia), lograron poner en pie plataformas político-electorales que llevaron al gobierno a líderes con orientaciones en cierta medida antineoliberales y anti-imperialistas. En los inicios de ese cambio de época, el gobierno ecuatoriano de turno abrió las puertas a la injerencia militar norteamericana, a través de un acuerdo concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticas a finales de 1999. Así, el siglo se cerraba para el Ecuador como ya había sucedido seis décadas atrás: con la presencia de marines estadounidenses en su territorio.

No obstante, las relaciones de subordinación conocerían un breve paréntesis en la década que va de 2007 a 2017, cuando uno de los gobiernos de la llamada “marea rosa”, aquél encabezado por Rafael Correa, comenzó a dar pasos hacia un proyecto de desarrollo nacional que ponía en jaque algunos intereses estadounidenses en la región y, de paso, estableció buenas relaciones comerciales y financieras con China². Como es costumbre en la tradición intervencionista bicentenaria que se remonta a la época de la Doctrina Monroe (Morgenfeld, 2023), la respuesta de los EE. UU. fue una mezcla de poder duro y poder blando, no exenta de conspiración y golpismo. La embajada de dicho país no fue del todo ajena a la intentona golpista de policías y militares contra el presidente Correa el 30 de septiembre de 2010 (Vold, 2017). Una vez descubierto el entrampado, el gobierno decidió expulsar a la embajadora del país del norte y, más adelante, dio por finalizada la presencia en el Ecuador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como la solicitud para el cierre de la Oficina de Cooperación en Seguridad adscrita a la Embajada norteamericana. Sin embargo, hacia 2017 se abrió una doble coyuntura tanto en Ecuador como en Estados Unidos que cerraría el breve paréntesis soberanista que había adquirido la política exterior ecuatoriana durante los últimos años (ver Anexo 1). Por un lado, Lenin Moreno, quien había sido vicepresidente durante la primera gestión del correísmo, ganó las elecciones presidenciales, pero, de forma relativamente inesperada, dio un giro radical en la orientación de su gobierno, abrazando nuevamente la política neoliberal y subordinándose a la política hemisférica de Estados Unidos. Por otro, y en coincidencia con la traición de Moreno al proyecto político del cual formaba parte, en Estados Unidos Donald Trump llegó

² Uno de los cancilleres de la era correísta resumió la nueva coyuntura regional, “La constitución de la ALBA [...] la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia por el Gobierno del Presidente Evo Morales, en 2006; la salida en Ecuador del FMI, en 2007, y la recuperación de la Base de Manta, en 2009 [...] la anulación de contratos de empresas transnacionales que no cumplen con sus obligaciones en Bolivia, Argentina y Ecuador; hasta la renegociación de la deuda externa por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana” (Patiño, 2013, p. 10).

por primera vez a la Casa Blanca y, con él, cobraron fuerza algunas orientaciones de la política exterior norteamericana que ya venían madurándose durante los últimos años, particularmente la de considerar a China como una amenaza existencial para la hegemonía estadounidense.

A partir de estas premisas, el propósito del presente artículo es dar cuenta de cuáles fueron los principales reacomodos de la relación bilateral entre Estados Unidos y Ecuador a partir de esa doble coyuntura del 2017. El acento está puesto en dos dimensiones interconectadas de dicha relación, que adquirieron un lugar cada vez más preponderante durante los últimos años: la *geopolítica* y la *militar*. Lo que se intenta mostrar es cómo, a partir de ese momento y hasta el presente, los últimos tres gobiernos de Ecuador se plegaron a las orientaciones de *seguridad hemisférica* y *control geopolítico* de Estados Unidos en la región, con lo cual ganó terreno un doble proceso de *militarización/securitización* de las políticas de Estado³. Hasta cierto punto, la propia existencia y política exterior de esos gobiernos es el resultado de un nuevo campo de fuerzas en donde convergen los intereses de algunas fracciones oligárquicas locales con los propios intereses de la élite de poder norteamericana (Mills, 1975), encargada de diseñar y poner en marcha la política exterior de corte imperial.

2. Metodología

Para reconstruir esa historia, el texto se organizó en los siguientes apartados: en primer lugar, se analizó la visión estadounidense sobre América Latina a la luz de la emergencia de China como potencia económica global. Para ello el análisis se apoyó de documentos oficiales de las instituciones de los EE. UU. relacionadas con su política exterior, tanto civiles como militares; así como en la lectura de analistas especializados en las relaciones triangulares entre ambas potencias mencionadas y la región. A manera de interludio, un segundo momento se dedicó a exponer una sugerente propuesta analítica de académicas latinoamericanas (Lajtman, García y Romano, 2024) que reflexionan críticamente sobre la “asistencia militar y en seguridad” de EE. UU. hacia la región como uno de los ejes articuladores de la política de seguridad hemisférica y de control geopolítico, mostrando cómo los datos oficiales de las agencias norteamericanas tienden a subestimar los montos reales de la cooperación en tales rubros.

A partir de tales aproximaciones contextuales y metodológicas, el tercer apartado se dedica a reconstruir la nueva naturaleza de los vínculos entre Ecuador y Estados Unidos, desde el punto de vista de la progresiva *securitización* de las relaciones bilaterales y la subordinación de la política exterior del país equinoccial al coloso del norte. Para ello se hizo una revisión de los principales medios de

³ Para Tellería (2023, p. 121) la militarización “se manifiesta en el plano objetivo de diversas maneras, tales como volumen de presupuesto militar, roles de las fuerzas armadas, número de efectivos, instalación de bases, invasiones, guerras, etc. En las últimas décadas, se ha vinculado a la militarización con la “securitización”, escenario en la que ambos términos reproducen un contexto político donde las políticas públicas son abordadas desde lógicas militares (amenaza, enemigo, guerra, exterminio etc.)”.

prensa del Ecuador durante el periodo referido, además de consultar las fuentes oficiales de ambos países: embajadas, ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, publicaciones del Comando Sur, memorandos de entendimiento, comunicados de prensa, así como la consulta de la prensa nacional e internacional especializada en asuntos geopolíticos, militares y de seguridad. La exposición de esta última parte se hizo en forma cronológica, exponiendo los principales hitos durante los periodos de los últimos tres gobiernos ecuatorianos.

3. América Latina en la mirada estadounidense

Como anotan Lajtman, García y Romano (2024), a lo largo del tiempo EE. UU. fue remodelando su discurso sobre las “amenazas” a las que se enfrentaban, en función del contexto global: del comunismo, al narcotráfico, al terrorismo y actualmente a la migración y el crimen organizado. Para el caso particular de América Latina contemporánea vale la pena retomar lo planteado por las académicas brasileñas Vidal y Wietchikoski (2022), quienes realizaron un análisis minucioso sobre los discursos de los jefes del Comando Sur (SouthCom) ante los comités especializados del Congreso y del Senado de Estados Unidos desde inicios del presente siglo hasta la actualidad. Las autoras identificaron cuatro momentos de evolución de la perspectiva en materia de seguridad hemisférica, de acuerdo al tipo de “amenazas construidas” (internas y externas; de actores estatales y no estatales) que fueron postuladas por los militares norteamericanos: entre 2002 y 2009 la única amenaza externa de carácter no estatal fue el terrorismo, y no se identificó ningún actor estatal extra hemisférico como un peligro; mientras que dentro de las amenazas internas no estatales, destacaron las siguientes: tráfico de drogas, migración, crimen organizado, narcoterrorismo, violencia, inestabilidad política y desastres naturales. Un segundo momento discursivo se ubica entre 2010 y 2018, durante el cual las amenazas internas son más o menos las mismas que el periodo anterior, pero entre las externas se comienza a identificar a China, Rusia e Irán como actores *desafiantes*. Finalmente, a partir de 2019 (bajo Trump), el Comando Sur agregó una serie de países latinoamericanos (Cuba, Nicaragua y Venezuela) como parte de los actores internos considerados un peligro para la seguridad de Estados Unidos.

A lo aquí analizado habría que agregar el hecho significativo de que, con la llegada de Trump a la Casa Blanca, y como resultado del despegue de China como un actor económico y diplomático de escala global, a partir de 2017-18 la nación asiática pasó de ser considerada desafiante a ser caracterizada por primera vez como un competidor estratégico. Esta nueva lectura geopolítica fue desarrollada en diversos documentos como la *Estrategia de Seguridad Nacional* (NSS) de Trump (White House, 2017) y la NSS de Biden (White House, 2022), que postula que China debe ser enfrentada mediante la llamada disuasión integrada (*integrated deterrence*). Sin embargo, también en algunos otros específicamente referidos al hemisferio occidental, que ponen su atención en los desafíos que supone, desde el punto de vista norteamericano, el estrechamiento de los lazos

de cooperación económica, política y militar de China con América Latina. Ya desde los años de la primera administración Trump, se comenzó a llamar la atención sobre una presunta influencia externa e incluso “maligna” de China en nuestro continente, como lo postula el *Overview of Western Hemisphere Strategic Framework* del NSC (National Security Council, 2020), o la reciente comparecencia del Almirante Alvin Hosley, jefe del Comando Sur, ante un Comité del Senado, en la cual sostuvo que ganar la competencia estratégica con China en el hemisferio occidental es esencial para garantizar la defensa de nuestra patria, mantener la estabilidad regional y promover los intereses nacionales de Estados Unidos (SouthCom, 2025).

Como anota Jackson (2025), durante los últimos años se desarrolló un fuerte consenso entre las élites políticas y militares norteamericanas respecto a China: cualesquiera que sean los desacuerdos sobre China que puedan existir dentro de la comunidad de política exterior estadounidense, son menores, tácticos, en relación con el mayor consenso compartido a favor de considerar a China como una amenaza. Un claro ejemplo se encuentra en las declaraciones de la anterior jefa de Comando Sur, Laura Richardson, ante la Cámara de Representantes en marzo de 2024, cuando utilizó 24 veces alguna variante de la expresión “maligno” (“actor maligno”, “influencia maligna”, “actividades malignas”, etc.) para referirse a la presencia de China, Rusia e Irán en esta región (Tokatlian, 2024). Como anota el mismo autor, esa narrativa que alerta sobre la posibilidad de que China o Rusia desplacen a EE. UU. en materia de *seguridad y defensa* en América Latina es desmedida, pues Estados Unidos viene reforzando, y con mucho éxito, su preponderancia militar en el área⁴. Así, la reiterada alusión a la presencia “maligna” de China en Latinoamérica (así como de organizaciones criminales y grupos caracterizados como terroristas o narcoterroristas) parece el pretexto ideal que le permite a los círculos de poder de EE. UU. justificar una mayor injerencia a escala continental.

Siendo conscientes de que ninguna región afecta más directamente a EE. UU. que el hemisferio occidental (White House, 2022, p. 40), los responsables de la política exterior ensayan diferentes estrategias hacia la región: a) promover la colaboración con la policía; b) fortalecer los sistemas judiciales; c) ampliar el intercambio de información (National Security Strategy, 2022), a las cuales habría que agregar la anunciada en el Marco Estratégico para el hemisferio occidental; d) Avanzar en las relaciones de defensa y seguridad con nuestros aliados y socios afines que cuenten con capacidades militares acordes con los retos de defensa compartidos (National Security Council, 2020). Para ponerlo en palabras del jefe del Comando Sur: La financiación de la cooperación y la asistencia en materia de seguridad ofrece oportunidades continuas para la presencia duradera

⁴ De acuerdo a los datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) retomados por Tokatlian, entre 2000 y 2022 Estados Unidos fue el país de origen del 94,9% de la adquisición de armas de Argentina, el 93,4% de las adquiridas por Colombia, el 90,7% de las adquiridas por México y el 82,7% de las adquiridas por Brasil, las economías más grandes de la región. Entre 2007 y 2014 las Fuerzas Especiales norteamericanas triplicaron las misiones de entrenamiento en América Latina; las Guardias Nacionales de 18 estados de EE. UU. tienen acuerdos de cooperación con dos docenas de países de la región.

de Estados Unidos y demuestra las ventajas de la alineación occidental (South-Com, 2025). En este sentido el Comando Sur, sus componentes y fuerzas de tarea desplegados en varios países de la región son caracterizados como

un instrumento estratégico híbrido que mezcla la acción militar (basada en la cooperación en materia de armamento y el uso de bases militares); actividades supuestamente «humanitarias» [...] y actividades educativas y de formación que implican a las fuerzas de defensa y seguridad. Estos tres pilares sustentan la estrategia de mantenimiento de la hegemonía en una combinación que abarca simultáneamente el uso de la fuerza y el consenso. (Vidal y Wietchikoski, 2022, p. 23)

En otras palabras, las amenazas construidas por los órganos de poder político y militar norteamericanos (llámense China, desastres naturales, narcotráfico o terrorismo) han servido de coartada perfecta para justificar la creciente presencia subordinante del hegemón hemisférico en los asuntos internos de los países latinoamericanos en un gran espectro de ámbitos (militares, policiacos, económicos, diplomáticos, etc.) Sin duda, el hilo conductor que atraviesa la panoplia injerencista es el discurso de una seguridad supuestamente compartida entre todos los países de las Américas; es decir, la puesta al día del ya bicentenario *panamericanismo* inaugurado por la Doctrina Monroe.

Por otro lado, pero no completamente desligado del bloqueo a las buenas relaciones de la región con China, se encuentra el activo papel que juegan algunos círculos de poder de EE. UU. en el llamado giro conservador latinoamericano, principalmente mediante el respaldo activo a la estrategia de *Lawfare* contra líderes y movimientos políticos y sociales protagónicos de las diferentes oleadas de posneoliberalismo en la región (Romano, Lajtman y García, 2023; Romano, 2025). El objetivo de esa guerra parece ser doble: por un lado, impedir a toda costa que esos políticos puedan volver a contender en las elecciones de sus países y, de paso, cancelar cualquier posibilidad de que logre consolidarse en *Nuestra América* un proyecto de integración que desafíe al panamericanismo, aprovechando la nueva coyuntura de tránsito hacia un orden multipolar.

En este sentido, no es en absoluto una coincidencia que el discurso de algunos de los intelectuales orgánicos del ámbito de la seguridad en EE. UU. se haya centrado en demonizar los acuerdos que aquella nación ha logrado con gobiernos de la región caracterizados como populistas o autoritarios. Para muestra, las siguientes palabras de Ellis (2024), del Instituto de Estudios Estratégicos de la Escuela de Guerra del Ejército de EE. UU.:

Con respecto a la tecnología, los sistemas chinos de vigilancia y control a nivel nacional en América Latina incluyen el ECU-911, vendido al régimen populista autoritario de Rafael Correa en Ecuador; el sistema BOL-110, vendido al régimen de Evo Morales en Bolivia; así como el sistema del Carnet de la Patria, que está ayudando al régimen autoritario de Venezuela a expandir su control social. (párr. 25)

Antes que una opinión en solitario, la de Ellis es una muestra del consenso antichino al que ha llegado la élite de poder norteamericana, como quedó de manifiesto con la aprobación de la Cámara de Representantes (septiembre de 2024) de un “Fondo para Contrarrestar la Influencia Maligna de la República Popular China” por una abrumadora mayoría bipartidista (351 a favor, 36 en contra). Dicho fondo asignó 1,600 millones de dólares para que durante el próximo lustro el Departamento de Estado pueda subvencionar a medios de comunicación y grupos de la sociedad civil del resto del planeta para que contrarresten la pretendida “influencia maligna” de China a escala global (Stanley, 2024). Es en este marco geopolítico que debemos pensar las relaciones de los Estados Unidos con Nuestra América.

4. ¿Cómo entender la asistencia militar y en seguridad?

Desde una perspectiva crítica, el concepto “asistencia militar y en seguridad” (en adelante AMyS) debe ser problematizado más allá de sus definiciones convencionales. Debe ser entendido como un dispositivo mediante el cual EE. UU. busca asegurar sus intereses hegemónicos a escala regional y global, en el marco más amplio de una política imperial que articula mecanismos de coerción, consenso e intervención de larga data (Borón, 2014). Así, la AMyS sería uno de los engranajes del disciplinamiento geopolítico que reconfigura instituciones, alinea doctrinas de defensa y consolida un orden global funcional a los intereses estadounidenses. Desde un punto de vista histórico de largo aliento, el concepto de *seguridad hemisférica* - entendido como la subordinación de las agendas nacionales a los intereses estratégicos de EE. UU.- es la clave que permite comprender las continuidades e innovaciones de la política norteamericana en la región. A partir de la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y de la expedición de la Ley para la Seguridad Mutua de 1951 comenzó a desplegarse un proyecto en permanente readecuación para que las FF. AA. latinoamericanas

estuvieran influenciadas en lo tecnológico y operativo por EE. UU. y se construyera una institucionalidad de la asistencia militar (posteriormente en seguridad) ramificada en una diversidad de agencias de gobierno que hicieron presencia en la región [...] Tanto las administraciones republicanas como demócratas han considerado la asistencia en seguridad como un pilar clave de la política exterior, así como una herramienta de la seguridad nacional estadounidense capaz de permitir los ajustes geopolíticos necesarios para garantizar su hegemonía. (Lajtman, García y Romano, 2024, p. 61)

Una hegemonía pensada en función del mantenimiento de orden que, a nombre de la seguridad de todo un continente, se centró casi siempre en la defensa de los intereses de un puñado de compañías norteamericanas que controlan

algunas de las áreas estratégicas de la economía mundial (petroleras, mineras, farmacéuticas, productoras de armas y demás ramas del complejo industrial-militar, etc.). Por tanto, es la seguridad de esos intereses oligopólicos lo que realmente está en juego en una región como Sudamérica, que es depositaria de una porción significativa de los recursos estratégicos planetarios⁵.

Ahora bien, como anotan las autoras antes citadas, la tarea de contabilizar el dinero que EE. UU. ha gastado en AMyS no es una tarea sencilla, pues es uno de los rubros más opacos de la asistencia norteamericana. En cualquier caso, lo que nos sugieren Lajtman, García y Romano (2024) es que la propia contabilidad de las agencias tiende a esconder bajo el rubro de asistencia económica, lo que en realidad debería considerarse parte de la AMyS. En ese sentido, postulan un concepto más amplio, el cual incluiría no sólo a los rubros que oficialmente se cuentan como asistencia militar de acuerdo a la clasificación del ForeignAssistance.gov, sino que también deberían incluirse los “programas de asistencia para la seguridad no militares (principalmente vinculados al control de narcóticos) ubicados en un inicio en la asistencia económica” (2024, p. 63). Adoptar este enfoque

visibiliza la securitización de la asistencia –pilar fundamental de la política exterior de EE. UU.– y su instrumentalización mediante programas y actividades de 19 subagencias de los Departamentos de Estado, Justicia, Defensa y el Homeland Security que complementan la asistencia militar.⁶ (71)

Este ejercicio de reclasificación de algunos de los rubros originalmente etiquetados como de ayuda económica, le llevó a concluir que del total de la asistencia estadounidense para América Latina entre 2010 y 2022 (cerca de 35 mil millones de dólares), la AMyS constituye poco más del 35% del total, y no solo el 10% reportado en principio. Los propios analistas ligados al complejo industrial militar norteamericano reconocen que la AMyS es algo mucho más abarcativo de lo que se suele considerar, pues incluye la

5 Sudamérica es estratégicamente importante para Estados Unidos. La región representa 740.000 millones de dólares en comercio anual; contiene el 31% del agua dulce del mundo; tiene las mayores reservas de petróleo del mundo; posee el 66% de las reservas mundiales de litio, principalmente en depósitos de salmuera en Chile y Argentina. Desde la alimentación de satélites a drones y vehículos eléctricos, la demanda de litio aumentará en función de la tendencia de la tecnología y las capacidades emergentes (Herring, 2023).

6 La lista completa de las agencias consideradas son *Department of Defense*: Armed Forces Health Surveillance, Center Army Corp of Engineers; Defense Security Cooperation Agency; Department of Defense HIV/AIDS Prevention Program. *Department of Homeland Security*: Transportation Security Administration; US Citizenship and Immigration Services; US Customs and Border Protection; US Immigration and Customs Enforcement; US Secret Service. *Department of Justice*: Criminal Division; Drug Enforcement Administration (DEA); Federal Bureau of Investigation (FBI); US Marshals Service. *Department of State*: Conflict and Stabilization Operations; Counterterrorism Coordinator; Diplomatic Security; International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL); International Security and Nonproliferation; Political-Military Affairs.

ayuda en el sector de la seguridad a fuerzas civiles y militares extranjeras, organismos e instituciones que van desde las fuerzas de seguridad locales y los sistemas judiciales hasta los ejércitos permanentes. El objetivo de esta ayuda es reforzar el acceso de Estados Unidos a territorios e instalaciones clave, configurar la toma de decisiones y la gobernanza en materia de seguridad nacional de los socios, y desarrollar sus capacidades y aptitudes para utilizarlas contra amenazas y adversarios comunes. También promueve la industria de defensa estadounidense mediante transferencias de armas, apoya la infraestructura y las operaciones de organizaciones multilaterales como la OTAN y aumenta la interoperabilidad militar. El Departamento de Estado presta asistencia a todo el sector de la seguridad, incluidas las organizaciones responsables de la defensa, la aplicación de la ley y la seguridad de activos clave como puertos y fronteras. El Departamento de Defensa tiene un mandato más limitado y proporciona ayuda a los ejércitos socios en el marco de la cooperación en materia de seguridad. El Pentágono también participa en una serie de otras actividades —ejercicios combinados, conversaciones entre estados mayores, visitas a puertos e intercambios de oficiales— que también entran dentro de la cooperación en materia de seguridad [...] El gobierno estadounidense no suele definir las Ventas Militares Extranjeras como asistencia, pero creemos que debería hacerlo, y que también debería incluir las Ventas Comerciales Directas en su planificación de la asistencia. (Tankel y Ross, 2020)⁷

Desde este enfoque la AMyS se entiende como un vasto campo de intervención que legitima relaciones de subordinación en el sistema interestatal. Esta concepción ampliada servirá como referente para la tercera parte de este análisis, en donde se relevan algunos de los principales hitos de la nueva orientación de la relación binacional.

5. La relación bilateral durante la era pos-Correa

La primera administración de Donald Trump (enero 2017-enero 2021) coincide muy de cerca con la del presidente ecuatoriano Lenín Moreno (mayo 2017-mayo 2021), mientras que la de Joe Biden (enero 2021-enero 2025) lo hace a su vez con el breve mandato de Guillermo Lasso (mayo 2021-noviembre 2023) y del primer

7 Las *Foreign Military Sales* (FMS) “son una forma de ayuda a la seguridad [...] y una herramienta fundamental de la política exterior de EE. UU. [para] vender artículos y servicios de defensa a países extranjeros y organizaciones internacionales [...] El Secretario de Estado determina qué países tendrán programas. El Secretario de Defensa ejecuta el programa; pueden financiarse con fondos nacionales del país cliente o con fondos del Gobierno de EE. UU.”, a través del programa *Foreign Military Financing*, FMF (Defense Security Cooperation Agency, s.f.). Por su parte las *Direct Commerce Sales* (DCS) son ventas que resultan de la consulta directa entre el cliente extranjero y la industria militar. También existe otra forma de ayuda a través del *International Military Education and Training* (IMET).

gobierno de Daniel Noboa (noviembre 2023-mayo 2025). A continuación, se analizó esta época en los dos subperiodos considerados.

5.1. EE. UU.-Ecuador bajo la dupla Trump-Moreno, 2017-2021

Tres asuntos de carácter geopolítico ilustran con claridad el giro sustancial del gobierno de Moreno respecto a la política exterior de su predecesor. Todos ellos relacionados de una u otra forma con el papel de EE. UU.: Venezuela, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el caso de Julián Assange (Ruiz, 2019). El alineamiento de Moreno con EE. UU. respecto a Venezuela fue *in crescendo* a medida que pasaba el tiempo: de una postura inicial de respeto a la soberanía venezolana, la posición de Moreno pasó al desconocimiento de Nicolás Maduro como presidente legítimo. En una conferencia de prensa conjunta que tuvo con el secretario de Estado Mike Pompeo aseguró: “No me voy a referir jamás al señor Maduro como el presidente porque no lo es, es una persona que dejó de serlo. El presidente de Venezuela, y nosotros lo hemos reconocido ya, es el señor Juan Guaidó” (Farfán, 2019); una declaración que le valió los elogios de Pompeo. Por otro lado, pero también en sintonía con la permanente intención norteamericana de mantener dividida a *Nuestra América*, Moreno fue parte clave del desmantelamiento de la UNASUR, cuya sede se había construido durante la época de Correa precisamente en un predio ubicado en la latitud 0, al norte de la capital del Ecuador, Quito. El 13 de marzo de 2019 el gobierno comunicó su decisión de salir definitivamente de la Unión, además de anunciar que se retiraría la estatua de Néstor Kirchner de la sede (El Comercio, 2023); y, poco tiempo después, el 12 de junio, remitió oficialmente a la Asamblea Nacional la iniciativa para comenzar el proceso de denuncia del Tratado. Por otro lado, como se recordará, el gobierno de Correa había tomado la decisión de otorgar asilo político a Julián Assange en 2012, quien se había refugiado en la Embajada ecuatoriana en Londres, para escapar de las garras del poder anglosajón que pretendía condenarlo por sus actividades periodísticas. Después de casi siete años de refugio, en 2018 el gobierno de Moreno comenzó a torturar psicológicamente a Assange, bloqueando todas sus comunicaciones con el exterior y, como hoy sabemos gracias al documental de Jarecki (2025), lo hizo a cambio de un préstamo del FMI por 6 mil millones de dólares. El 11 de abril de 2019, el presidente ecuatoriano anunció que el asilo quedaba sin efecto, abriendole las puertas de la embajada en Londres a la policía británica para la captura del periodista.

Por otro lado, centrándose más específicamente en los diferentes aspectos de la AMyS, es importante recordar que desde 2018 EE. UU. lanzó una ofensiva diplomática y militar en el Ecuador para recuperar el “tiempo perdido” durante la era Correa. De acuerdo a Córdova (2024), de 2018 a la fecha se intensificaron las visitas de altos funcionarios norteamericanos al país, y se comenzaron a suscribir numerosos acuerdos de “cooperación” en los más diversos ámbitos, pero siempre atravesados por una perspectiva securitista.

Nada mejor que un pretexto para justificar la necesidad de una nueva era para la AMyS entre Estados Unidos y Ecuador. Durante el primer trimestre de 2018, a partir de una serie de acontecimientos violentos (estallido de un coche bomba, secuestro de un grupo de periodistas) en la frontera colombo-ecuatoriana. El entonces embajador Todd Chapman manifestó que el compromiso de su país era dar seguridad a Ecuador. El mismo día del secuestro de los periodistas (26 de marzo) arribó a Ecuador una delegación militar norteamericana de alto nivel, encabezada por Joseph P. DiSalvo, Subcomandante Militar del Comando Sur, quien declaró que la cúpula militar ecuatoriana le había manifestado la intención de reactivar los programas de formación de las FF. AA. ecuatorianas en los centros de capacitación militar de Estados Unidos (Ruiz, 2018). Como apunta Córdova (2024), el 27 de abril EE. UU. logró dar un paso muy importante, “con la designación del general Oswaldo Jarrín como ministro de Defensa Nacional: un hombre de confianza del SOUTHCOM y profesor itinerante del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa Willian J. Perry, adscrito al Pentágono”.

En esas mismas fechas, ambos países firmaron un memorando de entendimiento (MOU) entre la DEA, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE), y Ecuador para intercambiar información y experiencias contra el tráfico de drogas y el combate a la delincuencia organizada transnacional. En junio, con la visita a Ecuador del vicepresidente Mike Pence, se reafirmó la intención de reforzar la cooperación militar y, a inicios de septiembre, arribó al país un avión estadounidense (P-3 Orion) para comenzar a realizar patrullajes antinarcóticos, al tiempo que el Gral. Jarrín viajaba a la sede del *SouthCom* en Miami, para afinar los detalles del acuerdo de cooperación. Un mes después la Oficina de Cooperación en Seguridad de la embajada norteamericana, que se había cerrado durante el mandato de Correa, volvió a entrar en funciones. La mesa estaba servida para los norteamericanos.

El nuevo *status quo* quedó consagrado en el documento que orienta la política específica de EE. UU. para Ecuador: el *Integrated Country Strategy* (Department of State, 2018), publicado en septiembre de 2018. Allí se sostiene que el objetivo estratégico de la Misión Ecuador [léase Embajada de EE. UU.] de volver a comprometerse en materia de seguridad durante los próximos cuatro años es apoyar el surgimiento de un gobierno que comparta los intereses de Estados Unidos en la lucha contra las redes criminales y terroristas transnacionales y contribuya a la seguridad regional.

Ese mismo documento establece que el compromiso de las FF. AA. de Ecuador debería ser el de permitir oportunidades comerciales para los proveedores con sede en los Estados Unidos, al tiempo que mejorará las capacidades militares de Ecuador. En pocas palabras, reposicionar al país andino como peón de la política de seguridad hemisférica y de los intereses del complejo industrial militar norteamericano. El referido texto daba más detalles sobre el amplio abanico de instituciones ecuatorianas que deberían subordinarse a la perspectiva norteamericana de seguridad: la estrategia de seguridad de la Misión Ecuador utilizará nuevos fondos y personal de la INL, la recientemente establecida Oficina de Cooperación en Seguridad (OSC) y nuevos programas de EE. UU. con la Policía

Nacional para combatir el crimen transnacional, fortalecer las instituciones de seguridad ecuatorianas y apoyar a las fuerzas armadas, la Policía Nacional ecuatoriana, la Aduana, los fiscales y el poder judicial en sus esfuerzos para investigar, interceptar y procesar estos crímenes (Department of State, 2018).

Siguiendo la línea trazada, en abril del 2019 el jefe del SouthCom, Craig Faller, arribó al Ecuador para promover una estrategia conjunta en la lucha contra el narcotráfico, el crimen transnacional y la pesca ilegal. Además el General Faller propuso una política de defensa regional con Colombia y Perú (Lajtman y Romano, 2019). La prensa también informó algunos detalles respecto a otros acuerdos en materia militar anunciados por el General Jarrín: estrechamiento de los lazos de cooperación en equipamiento y entrenamiento militar; acceso a los sistemas de comunicación y facilitación de la compra de material bélico a través del FMS de Estados Unidos. A mes seguido de la visita de Faller, el mismo Ministro de Defensa hacía una polémica declaración asentando que Galápagos era una especie de “portaviones natural” de Ecuador y que, en virtud de ello, Estados Unidos se ocuparía de la ampliación del aeropuerto de la isla de San Cristóbal (Redacción, 2019).

Otra de las materias de la cooperación de la época de Moreno es la de la llamada ciberseguridad. Durante el verano de 2019, la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley de Estados Unidos, en coordinación con las policías nacionales de Colombia y Ecuador, organizó un curso de ciberseguridad: miembros de la Policía Nacional de Colombia y del Comando de Defensa Cibernética del Departamento de Defensa de Estados Unidos se encargaron de la capacitación a los policías ecuatorianos.

En febrero de 2020 se terminaría de sellar el pacto de subordinación del gobierno de Moreno a los intereses norteamericanos, con el viaje de este último a Washington, para reunirse con el presidente Trump, quien calificó al país sudamericano como “Puerta de los Andes” y aplaudió a los esfuerzos de Moreno para “lograr una transición pacífica y democrática que se aleje del socialismo del siglo XXI” (Vaca, 2020).. El presidente de EE. UU. fue enfático: “Analizaremos posibles acuerdos militares, entre ellos uno que permita (a Ecuador) comprar nuestros equipos militares [...] Ecuador ofrece un buen panorama, con un gran presidente. Solo quiero felicitarlo porque nuestra relación es buena. Él ha logrado un gran progreso” (Vaca, 2020). Estas declaraciones no dejan lugar a dudas: uno de los objetivos centrales del nuevo estado de cosas era convertir Ecuador en un Estado-cliente de EE. UU., es decir, un Estado subordinado cuya soberanía se ve limitada al supeditar sus decisiones políticas, económicas y de seguridad a los intereses estratégicos de Washington, al funcionar como engranaje periférico de su política exterior.

Desde otros espacios de poder de EE. UU. como el Senado se escucharon voces similares, como la Resolución bipartidista propuesta por el entonces Senador Bob Menéndez para fortalecer la relación bilateral, lo cual debería incluir, una mayor cooperación en materia de aplicación de la ley y de seguridad entre los dos países, incluyendo la ciberseguridad, la gestión de fronteras, los narcóticos, la lucha contra el lavado de dinero, la profesionalización de la seguridad militar y civil, y las capacidades de la justicia penal (US Senate 2021), así como el regreso

de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la ampliación del Programa del Cuerpo de Paz en Ecuador. Así, la estrategia de dosificar *hard* y *soft power* en Ecuador también contó con la bendición del poder legislativo de EE. UU. (US Senate 2021)⁸.

Finalmente, como apunta Córdova (2024), la injerencia de EE. UU. en el periodo Biden-Moreno no se limitó a la dimensión militar y de seguridad, sino que también dio pasos para la adecuación de la economía ecuatoriana a los intereses de las élites del país del norte, a través del respaldo de EE. UU. a las políticas de endeudamiento del país andino con el FMI que, como se recordará, implicaron la eliminación de los subsidios a los combustibles, lo que llevó a un gran estallido social (duramente reprimido) en octubre de 2019. Una deriva que tuvo continuidad con los gobiernos de Lasso y Noboa, quienes también impulsaron agresivas políticas de austeridad fiscal, flexibilización laboral, privatizaciones y desregulación financiera.

5. 2. EE. UU.-Ecuador: Biden, Lasso y Noboa, 2021-2025

En enero de 2021 el demócrata Joe Biden comenzó a despachar como presidente de Estados Unidos desde la Casa Blanca; menos de tres meses después, el banquero Guillermo Lasso hacía lo propio en Ecuador desde el Palacio de Carondelet. Durante la breve presidencia de este último (2021-2023) se consolidó y se amplió el acercamiento en materia de seguridad con Estados Unidos iniciado durante la administración de Lenín Moreno. Lasso, además de continuar con la deriva neoliberal iniciada por Moreno, facilitó una relación fluida con la administración estadounidense. Tal como lo describió la nueva *Integrated Country Strategy* de abril de 2022, Lasso es “el presidente más favorable a los Estados Unidos en más de dos décadas” (Department of State 2022, p. 10-11). En este mismo documento, la embajada norteamericana no dejó lugar a dudas sobre cuál sería una de sus prioridades en la nueva era: “pretendemos garantizar que la kleptocracia autocrática no vuelva jamás” (p. 1), en clara alusión al gobierno de Correa. Amparándose en los crecientes niveles de violencia provocados por la intensificación del narcotráfico y las masacres carcelarias en el país, que alcanzaron niveles históricos (Paladines, 2023) EE. UU., a través de su embajada, dispone que Ecuador tendrá que aumentar significativamente el gasto en defensa para entrenar y equipar adecuadamente a las fuerzas armadas. Dependiendo de la financiación de la cooperación en materia de seguridad de Estados Unidos como único mecanismo no será suficiente para cumplir los objetivos de seguridad. La Misión tiene la intención de mitigar estos riesgos abogando por un mayor gasto en defensa a través de las

8 La injerencia de Menéndez en asuntos ecuatorianos iría mucho más allá, cuando al año siguiente se convirtió en promotor de una Ley de Asociación Ecuador-Estados Unidos que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2022, con un fuerte sesgo anti-Chino: la asociación entre Estados Unidos y Ecuador presenta una oportunidad para promover los intereses básicos de seguridad nacional de Estados Unidos y trabajar con otros socios democráticos para mantener un hemisferio occidental próspero, políticamente estable y democrático que sea resistente a la influencia extranjera maligna (US Senate, 2022).

Ventas Militares Extranjeras y las Ventas Comerciales Directas (Department of State, 2022).

En otras palabras, el Estado-cliente debería financiar con sus propios recursos, al menos una parte de la modernización de sus fuerzas del orden, pero manteniendo EE. UU. como principal proveedor de armamento. En esa doble dirección de asistencia y compra-venta de equipos militares se fueron dando pasos cada vez más claros: durante una visita a Los Ángeles en junio de ese año, Lasso llegó a plantear que el país necesitaba una especie de Plan Colombia.

En septiembre de 2022 el ministro de Defensa ecuatoriano recibió una delegación de alto nivel integrada por Laura Richardson, la nueva jefa de Comando Sur, y por Daniel Hokanson, comandante de la Guardia Nacional de EE. UU., para tratar asuntos de defensa. (Ministerio de Defensa, 2022); la General Richardson también se reunió ese mismo día con el presidente Lasso a puerta cerrada para discutir sobre seguridad interna. Esa visita al país también sirvió al Comando Sur para entregar 730 000 dólares en equipos a la Brigada “Napo” del Ejército Ecuatoriano, en la provincia de Orellana (US Embassy, 2022a). En ese mismo mes, la INL puso a disposición del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad 1,5 millones de dólares para el fortalecimiento del Servicio Penitenciario (SNAI, 2022). Un par de meses después, en noviembre, ambos gobiernos tuvieron un diálogo político ampliado de alto nivel en Quito, entre el presidente Lasso y Victoria Nuland, Subsecretaria de Asuntos Políticos del Departamento de Estado, donde se vuelven a tratar temas de seguridad multidimensional (US Embassy, 2022b).

Estas iniciativas despejaron el terreno para la colocación de una pieza clave del rompecabezas securista. Teniendo como sede el Pentágono, en julio de 2022 se firmó un Memorando de Entendimiento (MOU) entre el Ministerio de Defensa Nacional y los Departamentos de Estado y de Defensa de EE. UU., para implementar el “Plan de Acción Bilateral Hoja de Ruta para la Asistencia al Sector de Seguridad de Ecuador”, con cuatro líneas de acción: intercambio de información; fortalecimiento de las capacidades de las FF. AA.; entrenamiento y capacitación, y adquisición de recursos (US Embassy, 2023a). De acuerdo al propio Lasso, este MOU con 169 objetivos a ser desplegados durante los siguientes siete años (hasta 2030) era lo más cercano al Plan Colombia: una especie de *Plan Ecuador*, sin ser nombrado como tal en los documentos firmados (Agobian, 2023).

Como resultado de tal entendimiento, en agosto EE. UU. entregó al país equipos militares, drones y sistemas de comunicación avanzada, valorados en 3,1 millones de dólares, los cuales forman parte del compromiso del Comando Sur de Estados Unidos con Ecuador en apoyo a las operaciones de interdicción marítima a lo largo de la frontera norte y las vías fluviales amazónicas asociadas (US Embassy, 2023b). El mismo agosto de 2023 se firmó la Enmienda 19 al *Convenio de Cooperación relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ecuador para controlar la Producción y Tráfico Ilícito de Drogas* (INL, 2023). De acuerdo al canciller ecuatoriano en funciones, dicha enmienda permitiría contar con recursos adicionales para las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Ecuador, la Fiscalía General del Estado, el Consejo

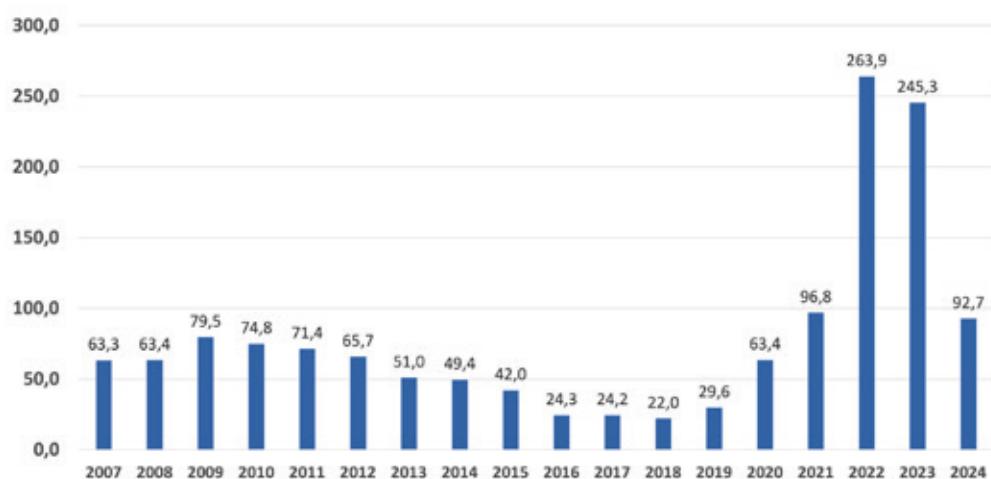
de la Judicatura, la Unidad de Análisis Financiero y Económico UAFE, y la Corte Nacional de Justicia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023). El 27 de septiembre se firmó en Washington el *Acuerdo sobre Operaciones contra Actividades Marítimas Transnacionales Ilícitas* (Ministerio de Defensa, 2023a) llamado *Shipriders*, que permite a la Guardia Costera de EE. UU. patrullajes conjuntos con la Armada en las costas ecuatorianas. Y, a mes seguido, también se signó un *Acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los EE. UU. para Asistencia en Interceptación Aérea* (Ministerio de Defensa, 2023b).

Lo que resulta paradójico de todos esos acuerdos antinarcóticos promovidos por EE. UU. es que se dieron con un gobierno encabezado por un presidente que terminaría anticipadamente su mandato, entre otras cosas, por escándalos que lo vincularon a él, a su familia y a su banco a un entramado de corrupción y tráfico de drogas a gran escala, en asociación con la mafia albanesa (Ruiz, Crespo y Salazar, 2024). De forma paralela a tales acuerdos fue creciendo la penetración criminal a las instituciones del Estado ecuatoriano: la Policía, la justicia, las aduanas; a tal punto que algunos estudiosos del tema formularon la pregunta incómoda para EE. UU.: “¿Cómo fue posible que la Embajada de los Estados Unidos no se haya percatado de tal participación criminal? ¿O se percató y la toleró para no perturbar los «compromisos» alcanzados con el gobierno ecuatoriano?” (Córdova, 2024).

Los anteriores solo son un puñado de ejemplos que muestra cómo bajo la administración Lasso se incrementó sustancialmente la “ayuda” norteamericana, que no se limitó a la dimensión militar. Como se muestra en el siguiente gráfico, fue durante su breve mandato que la asistencia global alcanzó cifras récord.

Gráfico 1. Asistencia de los EE. UU. a Ecuador 2007-2024

Millones de USD a precios constantes de 2025



Fuente: elaboración propia con datos de: <https://foreignassistance.gov/data#tab-data-download>; datos provisionales para 2024.

De acuerdo a los datos de Lajtman y Fernández (2024), los montos que corresponden a la dimensión militar y de seguridad (en un sentido amplio) para los dos últimos años que gobernó Lasso (2022-2023) fueron de 172 y 157 millones de dólares; es decir, el 65% y al 64% del total de asistencia norteamericana, muy por encima del promedio reciente latinoamericano de 35%. El grueso de la AMyS para Ecuador en esos años se debió al programa FMF: subvención o préstamo directo para la provisión de bienes y servicios militares, sumando 163 millones en 2022 y 147 millones en 2023. De acuerdo a los autores, esos montos, más el de 2021 (24 millones), hacen que Ecuador se ubique como el principal receptor de la asistencia militar en la región durante la administración de Biden.

Pero la cereza del pastel, en cuanto a subordinación militar se refiere, sería colocada hacia el final de su administración, como producto de una negociación en tiempo récord. El 6 de octubre de 2023, a unas cuantas semanas de retirarse del cargo, el gobierno firmó un *Status of Forces Agreement*, o SOFA (Department of State, 2023). Este tratado establece los parámetros para las operaciones (entrenamientos, ejercicios conjuntos, etc.) del personal militar estadounidense y contratistas del Departamento de Defensa (DoD) en territorio ecuatoriano. Además de otorgar privilegios, exenciones e inmunidades a los militares norteamericanos equivalentes a los del personal diplomático, el acuerdo también estipula que las aeronaves, buques y vehículos operados por el DoD podrán desplazarse libremente por el territorio ecuatoriano; el personal de EE. UU. tendrá libertad de movimiento y acceso a medios de transporte, almacenamiento, entrenamiento y otras instalaciones militares; se permitirá que el DoD opere sus propios sistemas de telecomunicaciones, así como el derecho a usar todas las frecuencias del espectro radioeléctrico sin costo alguno; los gobiernos obviarán cualquier reclamo entre sí por daño, pérdida o destrucción de bienes de la otra parte o por lesión o muerte de miembros del personal de las FF. AA. o su personal civil; los reclamos de terceros por daños o pérdidas causados por personal de EE. UU. serán resueltos por el Gobierno de EE. UU. de acuerdo con las leyes y regulaciones de dicho país. Como sostiene Ruiz (2024), el SOFA es la encarnación de una visión neocolonial impulsada por EE. UU. y aceptada sin reservas por el gobierno de Lasso.

Este patrón continuó bajo el primer mandato de Daniel Noboa (noviembre 2023-mayo 2025), en un contexto de creciente violencia en el país, que fue aprovechada por su gobierno para dar una temeraria vuelta de tuerca al proceso creciente de militarización so pretexto de combatir el narcoterrorismo⁹. Además de las ya mencionadas masacres carcelarias y proliferación de grupos delincuenciales, Ecuador vivió dos episodios de violencia con fuertes ecos mediáticos, en agosto de 2023, el asesinato de Fernando Villavicencio (candidato en las

⁹ Ecuador, uno de los países más seguros de toda la región durante la década del correísmo, se convirtió en el segundo más peligroso en los últimos años, de acuerdo a la tasa de homicidios. La transformación operó de forma acelerada entre 2020 y 2023. Los homicidios crecieron 500% en esos años. La tasa por cada 100 000 habitantes pasó de 7,8 en 2020 a 46,2 en 2023 (Rivera, 2025).

elecciones anticipadas que resultaron de la renuncia de Lasso)¹⁰. De acuerdo a Córdova (2025a), ese hecho fue el “acto inaugural” de la fabricación del conflicto armado interno que declararía Noboa a inicios del 2024¹¹, como respuesta a un segundo episodio: la “espectacularización de la violencia criminal con el asalto armado a un canal de televisión”. Este último evento fue el que sirvió al gobierno entrante para establecer que Ecuador se encontraba en medio de un conflicto armado no internacional, a través del Decreto Ejecutivo No. 111, el 9 de enero de 2024. Tan solo 13 días después, la Jefa del Comando Sur llegaba al país para respaldar la decisión de Noboa y anunciar que la Hoja de Ruta de Asistencia de Seguridad al país incluía una cartera de inversiones de 93,4 millones de dólares (Noboa, 2024b).

Si lo que se necesitaba para justificar un estado de militarización permanente y una tutela extranjera sobre las áreas de seguridad y defensa era la existencia de una guerra, Noboa de un plumazo había fabricado una, al dar ese nombre al estado de violencia creciente en el país. Como menciona Rodríguez (2017, p. 331) “la militarización social que acaba profundizando la violencia, requiere de situaciones previas de violencia”. La estrategia también fue acompañada por una especie de estado de excepción permanente, que restringió numerosas libertades fundamentales de la ciudadanía. De los primeros 320 días de su gobierno, el país (o algunas de sus provincias) vivió bajo estado de excepción 279 (Noboa, 2024a). No es de extrañar que, en este contexto, el presidente ratificará los acuerdos militares firmados por Lasso, incluido el SOFA, al mes siguiente de la declaración de guerra interna.

Por otro lado y lejos de reflectores, el Ministro de Defensa del Ecuador firmó un memorando con una empresa del complejo industrial-militar de EE. UU. (Matrix Aviation Inc.) para que esta facilitara el acceso del Ecuador a las compras militares que gestiona el Departamento de Estado a través del FMF, a cambio de ser la compañía que haga un usufructo exclusivo de la ampliación de dicho programa de compra-venta de bienes y servicios entre ambos países (Redacción, 2024)¹². En mayo de 2025 el Departamento de Estado autorizó la venta a Ecuador de 25 000 fusiles Colt M4A1 por el monto de 64 millones de dólares; en esa ocasión también se anunció que otros siete proyectos más habrían sido aprobados, que como resultado sumaron 4 millones adicionales de compra-ventas de armas (Ruiz, 2025a).

Por otro lado, de acuerdo a la tendencia contemporánea de vincular estrechamente la seguridad económica con la seguridad nacional (Clement y Traynham,

10 “Visto en retrospectiva, el asesinato de Villavicencio cumplió tres propósitos: Primero, conmocionar al país y al mundo sobre la grave crisis de seguridad que sufre el Ecuador... Segundo, neutralizar la candidatura de Luisa González, representante de la «Revolución Ciudadana» ... Tercero, legitimar la agenda de Estados Unidos y su estrategia de intervención en el Ecuador” (Córdova, 2025a, pp. 103-104).

11 “Fabricación” en el sentido de producción social de un discurso que configura una forma específica de percibir la realidad.

12 En julio de ese año Matrix se registró ante el Departamento de Justicia de los EE. UU. como “agente extranjero” (intermediario) del Ministerio de Defensa de Ecuador para acceder a nuevos fondos del FMF e implementar el programa Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) en Ecuador.

2025), en agosto de 2024 EE. UU. dio la bienvenida a Ecuador al Foro de la Alianza para la Seguridad de los Minerales (MSP) durante la visita del Subsecretario para el Crecimiento Económico, Energía y Medio Ambiente de EE. UU. a Quito (Department of State, 2024). Dicha Alianza fue creada por los norteamericanos unos cuantos meses antes, para asegurar la cadena de suministro de minerales críticos y estratégicos para la industria de ese país¹³.

Durante los siguientes meses, el gobierno de Noboa continuó firmando diversos convenios de AMyS con EE. UU., sobre todo a través del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (DBWG), siguiendo la misma orientación iniciada por Moreno y Lasso. No obstante, fue más allá, proponiendo, en septiembre, una reforma constitucional para permitir la instalación de bases militares extranjeras en Ecuador, prohibidas desde 2008 por la Constitución de Montecristi, y, aunque en ese momento no logró su cometido, el 10 de diciembre de 2024 aprobó el Proyecto de Seguridad Integral en la Región Insular y un Instructivo para la aplicación de los acuerdos de cooperación entre Ecuador y Estados Unidos, que operativizan el establecimiento de una base militar en las Galápagos para “combatir el narcotráfico, la pesca ilegal y otras actividades ilícitas conexas entre los grupos narcoterroristas vinculados a los carteles internacionales” (Acosta, 2025, p. 85). Aunque violatorio de la Constitución en ese momento, con la nueva correlación de fuerzas en el Congreso, ya durante su segundo mandato, iniciado en mayo de 2025, Noboa logró que el órgano legislativo aprobará, el 3 de junio, un proyecto de reforma parcial al Art. 5 constitucional para eliminar la frase: “Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras” (Rueda, 2025)¹⁴. Con esto se cerraba el círculo de la **recargada** relación neocolonial, retrotrayendo al país a la época de la Base de Manta, pero ahora en el novedoso contexto de la rivalidad estadounidense con China. Como sostiene , la

Anexión de Galápagos a la arquitectura de seguridad y defensa de los Estados Unidos adquiere centralidad a medida que el Pentágono detecta mayores amenazas chinas en el Canal de Panamá y en el flamante puerto [peruano] de Chancay [operado por una empresa china]. (Cordova, 2025a, pp. 116-117)

Sin embargo, el millonario bananero nacido en Miami no dejó de sorprender durante el 2025, al llevar a una cota nunca antes vista la demanda extranjera de tutela en seguridad para el Ecuador. En pleno periodo de campaña para su reelección, aventuró la idea de contratar a uno de los mercenarios más famosos del planeta, el norteamericano Erik Prince, fundador de la tristemente célebre

13 De acuerdo a Lomas (2025, p. 7), investigador del Instituto de Investigación Geológico y Energético (IIGE), “Ecuador tiene un potencial significativo en minerales críticos-estratégicos, especialmente en cobre, oro y plata, y podría desarrollar recursos adicionales como litio y tierras raras, en el futuro”.

14 En diciembre de 2025 se llevará a cabo un referéndum para que la ciudadanía se pronuncie sobre si se ratifica o no la reforma a dicho artículo.

Blackwater, con el objetivo de que brindara una consultoría especializada para fortalecer la capacidad operativa, estratégica y táctica de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

6. Conclusiones

El principal hallazgo de la investigación es que el progresivo alineamiento geopolítico y militar de Ecuador con EE. UU. desde 2017 tiene que ser explicado en el marco de la doctrina de seguridad norteamericana frente al ascenso global de China, pero, este marco, por sí solo no es suficiente para dar cuenta de la nueva modalidad de la relación bilateral. De igual importancia es el reacomodo de las fuerzas políticas internas del país sudamericano, especialmente la orientación cada vez más pro-norteamericana de los últimos tres gobiernos, aquellos encabezados por Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa.

El alineamiento con EE. UU. se materializa en el incremento de la asistencia militar y en materia de seguridad, el retorno de agencias como la USAID, así como de la firma de acuerdos sumamente lesivos para la soberanía ecuatoriana, como el SOFA. Estos elementos consolidan la impronta militar estadounidense en el Ecuador contemporáneo. Bajo el pretexto de amenazas como el narcotráfico o la influencia china, Washington continúa promoviendo la securitización de las relaciones bilaterales; ha avanzado en la militarización del Estado ecuatoriano y ha consolidado un modelo de Estado-cliente funcional a sus intereses estratégicos en la región.

Por otro lado, aunque no fueron abordados en el texto, es importante anotar que, durante los últimos meses, se han desplegado nuevos elementos que complejizan la relación bilateral y que requieren un análisis a profundidad. Por lo pronto, se comparte un esbozo de dichas tendencias: a) los ya mencionados acuerdos de Noboa con E. Prince (Córdova, 2025b); b) el progresivo alineamiento jurídico y militar del mismo Noboa con la política trumpista de etiquetar como “terroristas” o “narcoterroristas” a un conjunto de grupos delincuenciales que operan en la región andina (Ruiz, 2025a y 2025b); c) la aprobación de un conjunto de reformas legales impulsadas por el Ejecutivo para profundizar el proceso de militarización/policialización en marcha (Herrera, 2025); y d) los reiterados anuncios de funcionarios de ambos países sobre la intención de instalar un número aún indeterminado de destacamentos militares norteamericanos en suelo ecuatoriano. Sobra decir que la evolución de tales derivas estará fuertemente condicionada por la propia marcha de las correlaciones de fuerzas políticas y sociales tanto en los Estados Unidos como en el Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2025). La mirada imperial puesta en Galápagos: Breve repaso de amenazas y agresiones recurrentes. En E. Acosta (Ed.), *La mirada imperial puesta en Galápagos* (pp. 64–93). Quito, Ecuador: Acción Ecológica/Action Solidarité Tierra Monde.
- Agobian, J. (2023, junio 15). Presidente Lasso: Cooperación de seguridad entre Ecuador y EE. UU. “es lo más cercano” al Plan Colombia. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/ale Guillermo-lasso-cooperacion-de-seguridad-eeuu-ecuador-plan-colombia-venezuela-seguridad/7280228.html>
- Borón, A. (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. México: UNAM.
- Castilla, C., y Tituaña, K. (2021). Relaciones entre Estados Unidos y Ecuador en el ámbito de la seguridad durante la Segunda Guerra Mundial. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 56(2), 167–185. <https://doi.org/10.48162/rev.44.015>
- Clement, C., y Traynham, S. (2025). *Economic security is national security: Use it or lose it—America's global economic advantage*. <https://www.usglc.org/media/2025/06/Econ-Security-Report-DIGITAL.pdf>
- Córdova, L. (2024, marzo 12). ¿Cómo Estados Unidos moldeó la estrategia militar y la política económica del «nuevo Ecuador»? *Plan V*. <https://planv.com.ec/historias/como-estados-unidos-moldeo-la-estrategia-militar-y-la-politica-economica-del/>
- Córdova, L. (2025a). Nuevos enclaves militares de Estados Unidos en Perú y Ecuador. En A. Acosta et al. (Eds.), *La mirada imperial puesta en Galápagos* (pp. 94–123). Quito, Ecuador: Acción Ecológica/Action Solidarité Tierra Monde.
- Córdova, L. (2025b). Erik Prince, Blackwater y la privatización de la guerra en Ecuador. *Plan V*. <https://planv.com.ec/historias/analisis/erik-prince-blackwater-y-la-privatizacion-de-la-guerra-en-ecuador/>
- Defense Security Cooperation Agency. (s.f.). *Defense trade and arms transfers: Foreign military sales*. <https://www.dsca.mil/Programs/Defense-Trade-and-Arms-Transfers/Foreign-Military-Sales>
- Department of State. (2018). *Integrated country strategy: Ecuador 2018*. https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Ecuador_UNCLASS_508.pdf
- Department of State. (2022). *Integrated country strategy: Ecuador 2022*. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/07/ICS_WHA_Ecuador_Public-1.pdf
- Department of State. (2023). *Status of forces agreement between the government of the United States of America and the government of the Republic of Ecuador*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/08/24-223.1-Ecuador-Defense-FH-revision.pdf>
- Department of State. (2024, febrero 8). The U.S. recognizes Ecuador’s entry into the Minerals Security Partnership Forum. *U.S. Department of State*. <https://2021-2025.state.gov/the-u-s-recognizes-ecuadors-entry-into-the-minerals-security-partnership-forum/>
- El Comercio. (2023, 29 de noviembre). La estatua de Néstor Kirchner que estaba en la ex Unasur será enviada a Buenos Aires. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/estatua-kirchner-unasur-buenos-aires/>
- El Universo. (2018, abril 26). Ecuador y Estados Unidos firman acuerdo en tema de seguridad. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/26/nota/6732465/ecuador-eeuu-firman-acuerdo-tema-seguridad>
- Elbaum, J. (2024, mayo 20). La guerra contra China en América Latina. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/729612-la-guerra-contra-china-en-america-latina?utm_source=pocket_saves
- Ellis, R. (2024, abril 10). El compromiso con China ha tenido un impacto multifacético en la democracia latinoamericana. <https://revanellis.com/el-compromiso-con-china-ha-tenido-un-impacto-multifacético-en-la-democracia-latinoamericana>
- Farfán, C. (2019, julio 20). Pompeo: Ecuador retoma camino de prosperidad con Moreno. *Vistazo*. <https://www.vistazo.com/actualidad/pompeo-ecuador-retoma-camino-de-prosperidad-con-moreno-DBVI144326>
- Gortaire, A. (2025). *Geopolítica, seguridad e imperialismo: El caso de las relaciones de “cooperación” en seguridad entre Estados Unidos y Ecuador, 2017-2023* [Tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador]. <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/7db65252-d0a4-457b-bb33-f2a8b9a66dc1/content>
- Herrera, S. (2025). “El joven Daniel, sus leyes, su proyecto”. *Fundación Rosa Luxemburgo*. <https://rosalux.org.ec/pdfs/el-joven-daniel-sus-leyes-y-proyecto.pdf>
- Herring, C. (2023, septiembre 12). SOF can help win the competition for influence in South America. *Irregular Warfare Initiative*. <https://irregularwarfare.org/articles/sof-can-help-win-the-competition-for-influence-in-south-america/>
- Jackson, V. (2025, marzo 5). The anti-China consensus is a matter of World War III. *International Policy Digest*. <https://internationalpolicy.org/publications/the-anti-china-consensus-is-a-matter-of-world-war-iii/>
- Jarecki, E. (Director). (2025). *The six billion dollar man* [Documental]. Francia: ARTE France.

- Lajtman, T. (2018, noviembre 8). El Lenín que quiere EE.UU. *CELAG*. https://www.celag.org/el-lenin-que-quiere-eeuu/#_ftnref3
- Lajtman, T., y García Fernández, A. (2024, junio 10). EE.UU. en Ecuador: Del lawfare al control geopolítico. *Observatorio del Lawfare*. <https://www.oblawfare.org/post/ee-uu-en-ecuador-del-lawfare-al-control-geopol%C3%ADtico>
- Lajtman, T., y Romano, S. (2019, agosto 22). El Comando Sur de gira en escenario caliente. *CELAG*. <https://www.celag.org/comando-sur-gira-en-escenario-caliente/>
- Lajtman, T., García Fernández, A., y Romano, S. (2024). Estados Unidos y la asistencia militar y en seguridad hacia América Latina y el Caribe: Abordaje crítico, 2010–2022. *Estado & Comunes*, 1(18), 59–79. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.321
- Lauderbaugh, G. (2010). “Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia”. En Zepeda, B. (coord.) *Ecuador: relaciones exteriores a la luz del bicentenario*. Quito: Flacso, pp. 297-329.
- Lomas, W. (2025). *Minerales críticos-estratégicos y su potencial en Ecuador*. https://drive.google.com/file/d/1CyL3mal8b8K5borK1aOz-JpEEmi_Cm9Q/view
- Mills, C. W. (1975). *La élite del poder* (F. M. Torner y E. de Champourcin, Trads.). México: FCE.
- Ministerio de Defensa del Ecuador. (2022, mayo 10). *Ministerio de Defensa Nacional fortalece lazos de cooperación por la defensa del país*. <https://www.defensa.gob.ec/ministerio-de-defensa-nacional-estrechan-lazos-de-cooperacion-por-la-defensa-del-pais/>
- Ministerio de Defensa del Ecuador. (2023a). *Acuerdo sobre Operaciones contra Actividades Marítimas Transnacionales Ilícitas*. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/08/105.-SHIPRIDERS-ACUERDO-FIRMADO-ESPAÑOL.pdf>
- Ministerio de Defensa del Ecuador. (2023b). *Acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los EE. UU. para Asistencia en Interceptación Aérea*. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/08/102.-Acuerdo-AIAA.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023, agosto 16). Ecuador y Estados Unidos suman esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional. *Cancillería del Ecuador*. <https://www.cancilleria.gob.ec/2023/08/16/ecuador-y-estados-unidos-suman-esfuerzos-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico-y-la-delincuencia-organizada-transnacional/>
- Morgenfeld, L. (2023). *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años después*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO/Batalla de Ideas.
- National Security Council. (2020). *Overview of Western Hemisphere strategic framework*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/08/Western-Hemisphere-Strategic-Framework.pdf>
- Noboа, A. (2024a, febrero 5). Ecuador ha vivido 279 días en estado de excepción, en los 320 días de gobierno de Noboa. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/gobierno-daniel-nobaо-ecuador-dias-excepcion-80664>
- Noboа, A. (2024b, marzo 12). Richardson: Estados Unidos tiene un plan de seguridad de cinco años para Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/seguridad-estados-unidos-inversion-ecuador-laura-richardson/>
- Palacio, G. (2001) Relaciones bilaterales entre el Ecuador y EE.UU. durante las décadas de los años ochenta y noventa. *Comentario Internacional*, 2, pp. 141-171.
- Paladines, J. (2025). *Matar y dejar matar: Las masacres carcelarias y la (des)estructuración social del Ecuador*. Quito, Ecuador: El Siglo.
- Patiño, R. (2013) “Mensaje del Canciller” *Línea Sur. Revista de Política Exterior*, 4, 9-13.
- Pineo, R. (2007) *Ecuador and the United States. Useful Strangers*. Athens, Georgia: University of Georgia Press.
- Ponce, J. (ed.) (2005). *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos en 25 años de democracia (1979-2004)*. Quito: CEI/Flacso/Abya Yala/Afese.
- Redacción (2019, junio 5). Islas Galápagos: La polémica en Ecuador por la autorización a aviones militares de EE.UU. a usar un aeropuerto del archipiélago en el Pacífico. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48668877>
- Redacción (2024, marzo 14). Ecuador busca integrarse al programa antinarcóticos de EE.UU. *El Mercurio Manta*. <https://elmercuriomanta.ec/index.php/2025/03/14/ecuador-busca-integrarse-al-programa-antinarcoticos-de-ee-uu/>
- Rivera, E. (2025). Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador: Análisis estadístico 2024. *PADF*. https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2025/06/Boletin-anual-de-homicidios-intencionales-en-Ecuador-ajustado_compressed.pdf
- Rodríguez, M. J. (2017). *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*. Madrid, España: Akal.
- Romano, S. (2025). *Lawfare: La guerra por otros medios*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO/Universidad de Quilmes.
- Romano, S., Lajtman, T., y García, A. (2023). Imperialismo “soft”: Asistencia de Estados Unidos y lawfare en América Latina. *Reorientación: Estudios sobre marxismo, dependencia e sistemas-mundo*, 3(2), 94–118. <https://doi.org/10.54833/issn2764-104X.v3i2p94-118>

- Romano, S. et al. (2025). *La arquitectura imperialista y el ataque contra la soberanía: la dimensión geopolítica de la “Guerra contra las drogas”* Observatorio Lawfare, Instituto Tricontinental de Investigación Social. https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2025/08/20250808_Cuaderno2_Web.pdf
- Rueda, R. (2025, julio 10). Asamblea aprueba reforma constitucional para eliminar la prohibición de establecer bases militares extranjeras en Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/politica/asamblea-debate-reforma-constitucion-bases-extranjeras-ecuador-97642/>
- Ruiz, M. (2018, diciembre 5). Estados Unidos en Ecuador: Intromisiones de ayer y hoy. *Revista Crisis*. <https://www.revistacrisis.com/coyuntura/estados-unidos-en-ecuador-intromisiones-de-ayer-y-hoy>
- Ruiz, M. (2019). ¿De vuelta al corral?: El giro de las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos. *XXXII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*. <https://cdsa.aacademica.org/000-030/395.pdf>
- Ruiz, M. (2024, mayo 15). ¿Cómo se cocinó la SOFA entre Estados Unidos y Ecuador? *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/736727-como-se-cocino-la-sofa-entre-estados-unidos-y-ecuador>
- Ruiz, M. (2025a). Alineamiento: La relación Ecuador-Estados Unidos bajo Trump 2.0. En Preciado, J. y Kemner, J. (coords.) *Con cautela: América Latina y el Caribe frente a la geopolítica dominante de Trump 2.0.* (pp. 88-90). México: CALAS.
- Ruiz, M. (2025b, agosto 7). De narcoterrorismo y otros demonios rubios. *Diario Red*. <https://www.diario-red.com/opinion/miguel-ruiz/narcoterrorismo-otros-demonios-rubios/20250907011046053767.html>
- Ruiz, M., Crespo, A., y Salazar, L. (2024). Oligarquía bancaria y lumpenacumulación: Ecuador bajo la presidencia de Guillermo Lasso. *Revista Ciencia Política*, 19(38), 47–81. <https://doi.org/10.15446/cp.v19n38.112578>
- SNAI. (2022, noviembre 8). USD 1,5 millones para el fortalecimiento del Sistema Penitenciario gracias a la gestión del INL. *SNAI*. <https://www.atencionintegral.gob.ec/usd-15-millones-para-el-fortalecimiento-del-sistema-penitenciario-gracias-a-la-gestion-del-inl/>
- Schraeder, S. (2018, octubre 15). The long counterrevolution: United States-Latin America security cooperation. *Social Science Research Council*. <https://items.ssrc.org/from-our-fellows/the-long-counterrevolution-united-states-latin-america-security-cooperation/>
- SouthCom. (2025). *Statement of Admiral Alvin Hosley, Commander, United States Southern Command, before the 119th Congress Senate Armed Services Committee*. https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/2025_SOUTHCOM_Posture_Statement_FINAL.pdf?ver=5L0oh0wyNgJ2_qzclc6wKQ%3d%3d
- Stanley, M. (2024, junio 20). Is China really horning in on regional banks? *Responsible Statecraft*. <https://responsiblestatecraft.org/china-cold-war-2669160202/>
- Tankel, S., y Ross, T. (2020, octubre 15). Retooling U.S. security sector assistance. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2020/10/reforming-u-s-security-sector-assistance-for-great-power-competition/>
- Tellería, L. (2023). Estados Unidos y el proceso de militarización de América Latina. *Revista Reoriente*, 5(6), 117–134. <https://doi.org/10.54833/issn2764-104X.v3i2p119-143>
- Tokatlian, J. G. (2024, abril 5). La preponderancia militar de Estados Unidos en América Latina. *Cenital*. <https://cenital.com/la-preponderancia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina/>
- U.S. Embassy in Ecuador. (2022a, julio 12). El Gobierno de los Estados Unidos entregó equipos militares al Ejército Ecuatoriano. *U.S. Embassy & Consulate in Ecuador*. <https://ec.usembassy.gov/es/el-gobierno-de-los-estados-unidos-entrego-equipos-militares-al-ejercito-ecuatoriano/>
- U.S. Embassy in Ecuador. (2022b, noviembre 10). Declaración conjunta del diálogo político bilateral ampliado entre los Estados Unidos y el Ecuador. *U.S. Embassy & Consulate in Ecuador*. <https://ec.usembassy.gov/es/declaracion-conjunta-del-dialogo-politico-bilateral-ampliado-entre-los-estados-unidos-y-el-ecuador/>
- U.S. Embassy in Ecuador. (2023a, agosto 15). Los Estados Unidos y el Ecuador acordaron una estrategia para fortalecer la colaboración en seguridad. *U.S. Embassy & Consulate in Ecuador*. <https://ec.usembassy.gov/es/los-estados-unidos-y-el-ecuador-acordaron-una-estrategia-para-fortalecer-la-colaboracion-en-seguridad/>
- U.S. Embassy in Ecuador. (2023b, diciembre 5). Los Estados Unidos entregó \$3.1 millones en equipos militares, de comunicación e infraestructura, al Ejército. *U.S. Embassy & Consulate in Ecuador*. <https://ec.usembassy.gov/es/los-estados-unidos-entregan-3-1-millones-en-equipos-militares-de-comunicacion-e-infraestructura-al-ejercito-y-a-la-armada-del-ecuador/>
- U.S. Senate. (2021). *Resolution: Reaffirming the partnership between the United States and the Republic of Ecuador and recognizing the restoration and advancement of economic relations, security, and development opportunities in both nations*. <https://www.foreign.senate.gov/download/ecuador-res>
- U.S. Senate. (2022). United States-Ecuador Partnership Act of 2022. <https://www.congress.gov/117/bills/s3591/BILLS-117s3591is.pdf>
- Vaca, F. (2020, febrero 20). La visita de Lenin Moreno a Donald Trump: Así operó el «efecto Baki». *PlanV*. <https://planv.com.ec/historias/la-visita-lenin-moreno-donald-trump-asi-opero-el-efecto-baki/>

Vidal, C., y Wietchikoski, L. (2022). U.S. hegemony in Latin America: The Southern Command as an instrument of consensus and coercion. *Contexto Internacional*, 44(3), e20210038. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.20224403e20210038>

Vold, E. (2017). *Ecuador en la mira: Las revelaciones de Wikileaks y la conspiración en el gobierno de Rafael Correa*. Quito: El Telégrafo.

White House. (2017). *National security strategy of the United States of America 2017*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

White House. (2022). *National security strategy 2022*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

Anexo 1.

Medidas de alineamiento y toma de distancia de los gobiernos ecuatorianos respecto a los intereses hemisféricos y política exterior de EE. UU., 1981-2017

	Alineamiento	Toma de distancia
Osvaldo Hurtado (1981-1984)	<ul style="list-style-type: none"> Ingresó al Plan Baker de alivio de deuda. Permitió mayor acceso a inversionistas estadounidenses para exploración petrolera. Estableció cooperación financiera con bancos estadounidenses. Inició una larga etapa de acuerdos entre Ecuador y el FMI para garantizar el pago de la deuda externa a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). 	<ul style="list-style-type: none"> Ingresó al Movimiento de Países No Alineados Estableció relaciones con Cuba. Condenó la invasión norteamericana a Granada.
León Febres Cordero (1984-1988)	<ul style="list-style-type: none"> Estableció una política exterior fuertemente alineada con EE. UU. Ignoró cuotas de la OPEP. Modificó Decisión 24 del Pacto Andino sobre inversión extranjera. Autorizó el proyecto "Blazing Trails", de entrenamiento para la construcción vial en la Amazonía, a cargo de personal militar estadounidense. Continuó con los PAE del BM/FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> Tuvo contactos diplomáticos formales con Fidel Castro.
Rodrigo Borja (1988-1992)	<ul style="list-style-type: none"> Fue el primer presidente latinoamericano en analizar la "Iniciativa para las Américas" con Bush. Participó en la Cumbre Presidencial Antidrogas en Texas. Cooperó en la agenda de narcóticos norteamericana, con la incorporación de Ecuador a la Andean Trade Preference Act (ATPA), que estuvo vigente entre 1991 y 2002, cuando se transformó en la ATPDEA (ver Gustavo Noboa). 	<ul style="list-style-type: none"> Estableció una política exterior de apertura y diversificación similar a Hurtado. Propuso arbitraje papal para el conflicto con Perú (no del agrado de EE. UU.)
Sixto Durán Ballén (1992-1996)	<ul style="list-style-type: none"> Se alineó con la política exterior estadounidense. Fortaleció lazos económicos con EE. UU. Estableció acuerdos sobre propiedad intelectual y protección de inversiones. Se alineó con la política antidrogas de los EE. UU. Continuó con los PAE del BM/FMI. 	
Abdalá Bucaram (1996-1997)	<ul style="list-style-type: none"> Se subordinó a la política económica promovida por BM/FMI, aunque con poca eficacia para implementarla. Se caracterizó por usar una retórica pro norteamericana. 	<ul style="list-style-type: none"> Existió una controversia por la deportación de un ciudadano estadounidense al que Bucaram acusó de ser un agente de la CIA que conspiraba contra su gobierno.
Fabián Alarcón (1997-1998)	<ul style="list-style-type: none"> Permitió operaciones de la DEA en territorio ecuatoriano para combate antidrogas. Participó en ejercicios militares conjuntos con EE. UU. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuestionó la Ley Helms-Burton de EE. UU. contra Cuba (1996), aunque sin romper consensos regionales.

	Alineamiento	Toma de distancia
Jamil Mahuad (1998-2000)	<ul style="list-style-type: none"> Firmó un acuerdo de paz con Perú (objetivo estratégico de EE. UU.). Estableció acuerdo para la operación de la base FOL de Manta, que operó de 1999 a 2009. Continuó con los PAE del BM/FMI. Dolarización de la economía (2000), elogiada por los EE.UU. y los organismos financieros internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Expresó preocupación por los efectos colaterales del Plan Colombia en la frontera norte de Ecuador.
Gustavo Noboa (2000-2003)	<ul style="list-style-type: none"> Profundizó el sistema de dolarización iniciado por Mahuad, lo que le valió elogios del gobierno de EE. UU., el FMI y los mercados internacionales. Operativizó la Base de Manta. Se alineó con EE. UU. en la guerra contra las drogas, a través de la incorporación de Ecuador al programa Andean Tariff Preference and Drug Eradication Act (ATPDA), que funcionó entre 2002 y 2013. Respaldó el Plan Colombia implementado por EE. UU. Se alineó con la doctrina sobre nuevas amenazas, post 11-S. Continuó con los PAE del BM/FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> Protagonizó un pequeño impasse al permitir la importación de medicamentos genéricos para el VIH, en contra de la política de propiedad intelectual promovida por los EE. UU. y sus empresas farmacéuticas.
Lucio Gutiérrez (2003-2005)	<ul style="list-style-type: none"> Declaró, "EE. UU. es nuestro mejor amigo". Profundizó alineación con la estrategia de seguridad hemisférica estadounidense. Se capturó a Simón Trinidad de las FARC en coordinación con agentes estadounidenses. Se alineó con el rebautizado Plan Colombia, ahora llamado Plan Patriota. Continuó con los PAE del BM/FMI. 	<ul style="list-style-type: none"> En el inicio de su gobierno hubo un breve acercamiento con el gobierno de Hugo Chávez, aunque después rompió la relación por completo.
Alfredo Palacio (2005-2007)	<ul style="list-style-type: none"> Continuó la cooperación en la guerra contra el narcotráfico, a través de las agencias norteamericanas como la DEA. 	<ul style="list-style-type: none"> Se revisaron los términos de operación de la Base de Manta. Caducidad del contrato con la petrolera norteamericana Occidental Petróleum (Oxy), lo que llevó a EE. UU. a suspender las negociaciones de un TLC con Ecuador, como castigo. Posición crítica frente al Plan Patriota (Plan Colombia).

	Alineamiento	Toma de distancia
Rafael Correa (2007-2017)	<ul style="list-style-type: none"> Durante sus primeros años continuó la cooperación técnica y de inteligencia con EE. UU. en su guerra contra el narcotráfico. 	<ul style="list-style-type: none"> Criticó fuertemente las implicaciones del Plan Colombia en la frontera norte de Ecuador, particularmente las fumigaciones con glifosato. Se opuso a un TLC con EE. UU. (2006-2007). Expulsó al representante del Banco Mundial (2007). Prohibió constitucionalmente bases militares extranjeras (2008). Denunció el involucramiento de EE. UU. en bombardeo colombiano sobre territorio ecuatoriano para eliminar campamento de las FARC; Caso Angostura (2008). No renovó la Base de Manta (2009). Denunció el CIADI (2009). Expulsó a la embajadora estadounidense (2011). Creó la CELAC (2011). Concedió asilo diplomático a Julian Assange (2012-2019). Puso fin a la participación de Ecuador en el ATPDA (2013). Expulsó la USAID (2014). Cerró la oficina de Cooperación de Seguridad de la embajada estadounidense (2014). Salió del TIAR (2014). Impulsó organismos de integración latinoamericana sin la presencia de EE. UU.: ALBA, UNASUR, CELAC. Estableció cercanía y cooperación con gobiernos latinoamericanos considerados hostiles por EE. UU.: Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua. Estrechó la cooperación económica y financiera con China y Rusia. Apostó por una política exterior multipolar. Abandonó los PAE del BM/FMI.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gortaire (2025); Palacio (2001); Pineo (2007); Ponce (2005); Ruiz (2019) y notas de prensa.

La invención de una tradición: Periodificación preliminar para un programa de investigación histórica de la murga en Chile. Siglos XIX-XXI¹

Repcionado 30/09/2025
Aceptado 24/11/2025

**The Invention of a Tradition: Preliminary Periodization
for a Historical Research Program on Murga in Chile.
19th–21st Centuries**

Luis Thielemann H.
Universidad Finis Terrae
(Santiago, Chile)
lthielemann@uft.cl
<https://orcid.org/0000-0003-4666-2491>

Resumen:

El desarrollo de los estudios e investigaciones sobre la expansión continental de los ritmos del carnaval uruguayo es un campo todavía muy incipiente. Una creciente historia cultural de la práctica de la murga más allá de Argentina y Uruguay no ha sido todavía conocida como se debe. Este ensayo busca avanzar sobre esa carencia de historia en un campo en el que ya hay algunos trabajos. Propone una periodificación en tres etapas respecto de la historia de las murgas en Chile desde el siglo XIX al presente, definidas por una compleja relación, o la ausencia de la misma, entre las distintas vertientes del estilo en el Cono Sur. Esta periodificación se plantea entonces como una perspectiva de análisis para un programa de investigación de esta historia de más de un siglo. Finalmente, y a partir de todo ello, se argumenta que es posible construir una tradición de la murga en Chile, paralela y en retroalimentación, y no solo dependiente, del estilo uruguayo, a partir del rescate de su historia y así, la invención de una tradición.

Palabras clave: murga, Chile, tradición popular.

Abstract:

The development of studies and research on the continental expansion of Uruguayan carnival rhythms is still in its infancy. A growing cultural history of the practice of *murga* beyond Argentina and Uruguay has not yet been properly recognized. This paper seeks to address this historical gap in a field where some work has already been done. It proposes a three-stage periodization of the history of *murgas* in Chile from the 19th century to the present, defined by a complex relationship—or lack thereof—between the different

¹ Una versión resumida y preliminar de este texto se presentó en el *II Congreso Académico de Interdisciplinario sobre Carnaval Uruguayo*, realizado entre el 6 y el 11 de octubre de 2025 en la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

strands of the style in the Southern Cone. This periodization is then posed as a perspective for analysis for a research program on this history spanning more than a century. Finally, based on all of the above, it is argued that it is possible to construct a tradition of *murga* in Chile that is parallel to and feeds back into, rather than being merely dependent on, the Uruguayan style, by recovering its history and thus inventing a tradition.

Keywords: murga, Chile, popular tradition.

Introducción:

El desarrollo de los estudios e investigaciones sobre la expansión continental de los ritmos del carnaval uruguayo, específicamente la murga, es un campo todavía muy incipiente. Los pioneros trabajos que existen, en general, han estudiado la conjunta irradiación y apropiación de la murga principalmente en Argentina (y que formó un estilo específico en la segunda mitad del siglo XX), en donde se ha destacado el histórico y rico diálogo cultural a través de las dos orillas del Río de la Plata (por ejemplo, Domínguez, 2008; Lucca, 2022; Martín, 2019). En cambio, los otros casos regionales que han mostrado expresiones murgueras apenas han sido conocidos. De esta forma, una creciente historia cultural de la murga más allá de Argentina y Uruguay, no ha sido conocida. Este ensayo busca avanzar sobre esa carencia de historia.

En la poquíssima bibliografía al respecto, existe un consenso sobre la presencia de la murga de estilo uruguayo en Chile. Se ha destacado que desde 2005 se desarrolló una serie de conjuntos cultores del estilo de forma más o menos estricta. Los pocos estudios al respecto, han servido para constatar la fuerte presencia femenina en las mismas, los estilos particulares de voces, e incluso su resiliencia durante la pandemia del COVID-19 (Gana Nuñez, 2020; Suau, 2021). Hasta ahora, el principal trabajo sobre la murga en Chile ha sido el de Manuela Pacheco Solá (2022), que constituye el inventario más completo de murgas a la fecha en Chile. De la misma forma y tanto en la bibliografía como entre las personas que componen la escena de murga en Chile, existe un consenso sobre el origen de la práctica del estilo uruguayo en Chile. Este sería que desde 2005 y a partir de un taller en una Universidad en Santiago, comienza la práctica de formación y activación de murgas, compuestas por entre 10 y 15 personas, un director y una batería de platillos, bombo y redoblante; cantando saludo, cuplés y retiradas. Este momento es tan canónico en la historia de la murga en Chile, que este año 2025 se conmemoran, simultáneamente, el vigésimo aniversario de la “primera” murga de estilo uruguayo en Chile y, de la “murga en Chile”. Desde entonces y hasta la fecha, más de veinte murgas han nacido, se han cantado y también han desaparecido en el angosto país del sur. Hoy, solo en Santiago, hay una decena de murgas funcionando y actuando en diversos escenarios.

Este consenso, sin ser falso, es incompleto. Primero, porque como ya se ha propuesto y acá se ofrecen algunos indicios probados, las murgas existieron desde

el siglo XIX y a lo largo de casi todo el siglo XX en Chile y tuvieron una historia propia. En segundo lugar, porque lo que ha dicho Milita Alfaro (2017) sobre el origen mítico de la murga en Uruguay es también válido para el caso chileno: no nace con una visita de un particular conjunto de Cádiz en 1908 (algo que también ocurrió en Chile, en 1912) sino que su presencia tiene una historia anterior, paralela y posterior a la mera irradiación ibérica. Más compleja, entrelazada recientemente con la historia uruguaya, pero también de caminos propios.

Este ensayo propone una revisión de fuentes primarias y secundarias de respaldo como primera aproximación a esa historia. Las fuentes no son todas las que hay ni que podrían recopilarse, sino que se revisó únicamente el importante periódico *La Nación* (diario estatal desde la segunda mitad de la década de 1920), como primera entrada al problema y por ser una fuente que está presente en la mayor parte del extenso arco temporal que se analiza en este ensayo. Se propone que la historia de la murga (o las murgas) en Chile se puede dividir en tres etapas. Primero, una definida por los orígenes y que muestra un inicio bastante complejo y difícil de rastrear con exactitud como una simple influencia estilística que se expande en el sur de América. Una segunda etapa definida por la práctica murguera durante el siglo XX, principalmente entre organizaciones de trabajadores y estudiantes universitarios. En tercer lugar, una tercera etapa, que ya tiene 20 años, y que está aparentemente desconectada de las otras dos y que se define por el culto y apropiación del estilo uruguayo de la murga. En conjunto, estas tres etapas constituyen una propuesta de periodificación para un programa de investigación futuro. Como se indica al final del texto, este ejercicio de periodificación busca vincular en la memoria de los protagonistas de esta historia los procesos que hasta ahora estaban desconectados, y así proponer una “invención de la tradición” de la murga en Chile.

Tres períodos ¿una historia?

Como ha sostenido el investigador Alejandro Gana Núñez (2021), en el caso chileno, y en general latinoamericano, existe un concepto genérico y otro específico de murga. En la primera de estas definiciones, el concepto de murga se refiere, según Gana Núñez (2021) “no solo a una agrupación musical burla o festiva, que podía estar presente tanto en un contexto callejero como en escenarios o teatros, sino también a unas formas desordenadas, caóticas o satíricas de presentar un espectáculo musical y escénico” (p. 10). En la segunda de estas definiciones, se encuentra el concepto “específico” de murga, y se refiere a lo que acá se denomina como murga de estilo uruguayo, y que según Fornaro (2024), estaría caracterizado por “el carácter grupal —predominantemente masculino—, la polifonía, el uso del contrafactum, una gestualidad corporal que le es propia, un importante desarrollo de vestuario y maquillaje, y especialmente por la función de crítica de costumbres, autoridades y acontecimientos” (p. 3).

El estilo uruguayo se refiere a las murgas de una quincena de integrantes, apoyados en una batería destruida en un bombo, platillos y redoblante, casi

sin uso de instrumentos armónicos; y que presentan un espectáculo de comedia musical, con saludos, cuplés o *sketchs*, y una retirada. Desde 1953, cuando se oficializó el estilo en el Carnaval de Montevideo, es esa la definición del concepto de murga de estilo uruguayo. El segundo concepto es muy útil para la historia estrictamente uruguaya del estilo, y también la sudamericana más reciente, en que ha crecido la presencia de agrupaciones murgueras “a la uruguaya”. El primer concepto, por su parte, tiene una utilidad relevante para describir una práctica cultural más o menos extendida en el Cono Sur y, más recientemente, en toda América del Sur; y que tendría algo así como un siglo y medio de historia.

Como se presenta en adelante, a partir de tres períodos en la historia de Chile entre los siglos XIX y XXI, la práctica de murgas tuvo un origen vernáculo y bastardo, tal y como en las dos orillas del Río de la Plata. En tanto “género antropofágico” (Rodríguez Monegal, 1979), y como todo estilo popular, o es apropiado por las personas en formas locales y útiles para ellas, o es desecharido como todo aquello que no tiene sentido. En el caso chileno, la práctica murguera se apropió con funciones específicas: divertir y agitar. Así, es posible proponer que la larga historia de las murgas en Chile no ha sido una historia aislada o una “otra cosa”. Más bien, es una historia marcada primero por la simultaneidad con otras regiones del continente, luego por el desarrollo local, y finalmente, por la relación directa e imitación a distancia.

Primer período: Orígenes simultáneos, desarrollos diferentes. 1875-c.1915

En 1870 se publica en Madrid, España, la obra *El músico de la murga*, del escritor y dramaturgo Enrique Pérez Escrich. Esta obra presenta a través de su narración, las características de una agrupación murguera, así como su relación directa con las clases populares y sus vidas, tal y como se comprendía este estilo en la península ibérica en esos años. Esta obra pronto cruzó el Atlántico y se presentó en Valparaíso, Chile, en 1875. Fue producida por parte de la compañía del actor sevillano José Valero, y se exhibió en el teatro Victoria de la ciudad puerto. Al parecer tuvo éxito, y tuvo presentaciones también en los otros puertos de la latitud 33, en teatros de Buenos Aires y Montevideo (Gana Núñez, 2021). *El músico de la murga* se presentó con abundante público en el mencionado teatro de Valparaíso, popularidad que probablemente se haya repetido en puertos como Buenos Aires y Montevideo, que eran paradas obligadas de las compañías teatrales españolas en sus giras por Sudamérica.

Al parecer esta obra de teatro no cayó en terreno yermo. Tampoco dejaron de mezclarse en lo local las tradiciones de migrantes trasandinos, italianos y españoles en Valparaíso. Como se ha documentado hubo prácticas de murgas en Valparaíso y la ciudad hermana, Viña del Mar, desde el siglo XIX y los primeros registros de los estudiosos llegan a la segunda década del siglo XX, en 1911. Las murgas actuaban en carnavales y fiestas ciudadanas locales, y el nombre del estilo

se refería entonces a conjuntos que mezclaban la música ridiculizada a través de contrafactas y letras de humor.

De todas formas, y al igual que en el caso uruguayo, se seguía pensando en España como matriz cuando se practicaba la murga. Así, existe un momento mítico de una visita de un conjunto murguero gaditano y que, por lo menos, prueba una cierta popularidad del género en la región, al nivel de recibir conjuntos europeos en gira por el Cono Sur. Es el caso del año 1912, cuando visita Valparaíso una murga de Cádiz, cuyo nombre desconocemos, y que actuó junto a estudiantinas en la conmemoración del centenario de la Cortes de Cádiz, evento registrado por la prensa de la época (Gana Nuñez, 2023b). Poco sabemos de las consecuencias entre los músicos y actores locales que tuvo esta visita gaditana a Valparaíso en 1912, pero sí se sabe que, desde esta segunda década del siglo pasado, el género crece en importancia y número de conjuntos. Desde Valparaíso y Viña del Mar, ambas ciudades costeras y muy cercanas, se multiplican los registros de murgas que actuaban en diversas festividades de la zona, que en ese entonces vivía el auge económico de la exportación salitrera y contaba con una enorme proporción de migrantes, tanto europeos y sudamericanos, como del interior del país.

Pero a pesar de dicha presencia y posterior crecimiento, no parece haber una apropiación masiva y popular de la práctica murguera. En tanto parte de las fiestas populares, la práctica murguera en esta etapa de origen, parece estar remitido a ciertas fiestas en lugares con alta proporción de migrantes europeos. De todas formas, esta conclusión no puede tomarse más que como una afirmación provisional. Hay indicios de que la realidad puede haber sido diferente. Así, se ha registrado un caso de práctica murguera obrera en este período, además, en Santiago, una ciudad que entonces no tenía la proporción de migrantes europeos que contaba Valparaíso o Viña del Mar. Este caso es el de la murga del Partido Obrero Socialista, Los Porfiados, compuesta por hombres y mujeres, y que el 30 de mayo de 1917 es anunciada como parte de un evento en Santiago de Chile, a beneficio de la Escuela Nocturna de Mujeres (*La Nación*, 30 de mayo, 1917). Dicho partido es hoy el Partido Comunista, uno de los más antiguos de Chile, y que también hoy cuenta con una murga —de estilo uruguayo—: La Lucha. Ese 30 de mayo, según la prensa, Los Porfiados “fueron calurosamente aplaudidos, particularmente la niñita Ortúzar, el señor Fernández en su impresionante monólogo ‘Por los hijos’, que dejó una impresión emocionante en el numeroso auditorio” (*La Nación*, 30 de mayo, 1917). La murga Los Porfiados volvió a actuar en un evento del Partido el día 4 de junio de 1917, en el Teatro Imperial de Santiago, a beneficio de una escuela popular “para niños pobres” (*La Nación*, 2 de junio, 1917). Esos son los registros que existen sobre esta particular murga. Pero más allá de dicho ejemplo de murga santiaguina, socialista, mixta y obrera, el hilo se pierde en cuanto a murgas en fiestas y carnavales populares. Es necesaria una investigación más profunda que determine la veracidad de estas primeras aproximaciones a la historia de la murga en Chile en el período.

Probablemente, en ausencia de un carnaval grande y reconocido por el Estado en el centro del país, se volvió entonces difícil la permanencia de cualquier

práctica o conjunto de carnestolendas, más allá de la siempre endeble voluntad y resistencia económica de sus integrantes. Desde entonces, la segunda década del siglo XX, la práctica murguera en Chile parece estar vinculada únicamente al mundo estudiantil y, en menor medida, a los gremios más poderosos del mundo del trabajo; y solamente en el período de las Fiestas de la Primavera.

Segundo Período: De las fiestas estudiantiles y los corsos gremiales al fin de la inocencia. c.1915-c.1970

El mismo año que el caso único de murga obrera y socialista de Los Porfiados actuaba para construir escuelas para mujeres y niños de las clases populares de Santiago, en las facultades universitarias de la misma ciudad comenzaba otra línea histórica. Es en esa fecha que nos encontramos con los primeros, hasta ahora, registros de murga estudiantil. En octubre de ese año, los estudiantes de arquitectura de la Universidad de Chile llamaron a formar la murga Arquitectónica (*La Nación*, 16 de octubre, 1917). A pesar de esta evidente falta de originalidad en el nombre, la murga parece haber tenido cierta duración pues vimos algunas convocatorias a ensayos a través de la prensa, en los meses siguientes. Un mes después de este nacimiento, se registra la presencia en un acto universitario de la murga La Logarítmica, vinculada a la Facultad de Ingeniería. No se sabe exactamente la composición de estas murgas, aunque probablemente eran masculinas debido a la escasa o nula presencia de mujeres antes de la década de 1920 en las aulas universitarias de Ingeniería y Arquitectura. Tampoco se tiene información sobre sus ritmos o estilos musicales. Pero sí se sabe que se hacían llamar así, murgas, y que eran espectáculos corales de música y comedia, tal y como lo eran entonces en los otros puertos del Cono Sur.

Desde esos tempranos registros, aparece varias veces la práctica de murgas en las fiestas estudiantiles. La presencia temprana de murgas en Viña del Mar y Valparaíso, siempre en su forma genérica, se mantuvo a lo largo del siglo, especialmente en las fiestas de la Primavera y carnavales de verano, organizadas por los jóvenes (Gana Nuñez, 2023a). También, se sabe que estas murgas participaban de concursos, que eran premiados en dinero, como era el caso de los distintos festejos primaverales de septiembre y octubre; y también en aniversarios de sindicatos de artesanos y otros gremios cercanos a las clases medias. Así y todo, no fue sino hasta la década de 1920 que se constata una creciente relación con las formas del Uruguay. Ya en las fiestas patrias chilenas de 1927, en septiembre, se realizaron concursos de murgas universitarias. Un mes más tarde, en el encuentro internacional estudiantil de octubre de 1927, se realizan concursos de murgas donde participan representantes uruguayos y argentinos (*La Nación*, 20-21 de octubre, 1927). La situación de competencia requiere necesariamente un estándar común, formas compartidas que sean posibles, así, de compararse, pero no se tiene registro de que haya habido participación de un conjunto de murga uruguayo propiamente tal. Las fuentes de prensa no profundizan al respecto, y es

difícil establecer aquello. De todas formas, como se indicó, no se puede hablar de un estilo uruguayo formalizado sino hasta su regulación en el Carnaval en 1953.

Las Fiestas de la Primavera en que participaban regularmente murgas son aquellas realizadas desde la segunda década del siglo XX por las organizaciones de estudiantes principalmente de Santiago, durante los meses de octubre o noviembre; y que duró hasta la década de 1970. Eran fiestas muy parecidas a un carnaval, y aunque su participación estaba restringida a los estudiantes, la mayoría de sus eventos eran en la calle o en parques abiertos, como la Quinta Normal o el Parque Forestal de Santiago. Así, en ausencia de un carnaval, las Fiestas de la Primavera permitieron el desarrollo de agrupaciones carnavalescas, como las murgas. De cualquier forma, al mismo tiempo que se reunían las murgas en la Fiesta de la Primavera de los estudiantes, también lo hacían las murgas de trabajadores. Es el caso de la Sociedad de Artesanos La Unión que, el día 21 de octubre de ese 1927, llamaban por la prensa a una velada de disfraces, en la que habría un concurso de murgas “con premios en dinero de \$100 y \$20, siempre que tomen parte en este concurso más de 6 murgas y si toman parte menos, habrá un solo premio” (*La Nación*, 21 de octubre, 1927).

Esta presencia de las murgas en el país andino no cesó entonces. Se sabe que, en años siguientes, en las fiestas nacionales de septiembre y también en las Fiestas de la Primavera, tradicionalmente en octubre, se repitieron los concursos de murgas, con premios en dinero. Es más, para la década siguiente, los mismos concursos eran ya parte normal de las Fiestas de la Primavera. Incluso, en un registro de prensa de 1937, convocando a dicha fiesta, se establece que el concurso de murgas se divide entre conjuntos “normales” y aquellos compuestos solo por universitarios (*La Nación*, 5 de noviembre, 1937).

En estas décadas centrales del siglo XX, la práctica murguera en Chile parece haber seguido, a pesar de las notorias diferencias de estilo, el ideario más general que distingue a las murgas. Así, por ejemplo, se destacan los disfraces de los conjuntos, que a veces imitaban indígenas, piratas o incluso, en 1937, una murga se vistió de calaveras, para realizar un espectáculo alusivo a la *Danza macabra*, el canto y baile tardomedieval influido por la experiencia de la peste negra. Respecto de los nombres de los conjuntos, también la ironía o la caricatura fueron los motores en la creación de títulos para las murgas. A los ya mencionados nombres relativos a las facultades, se dio paso a nombres más humorísticos o bien, de fantasía carnavalesca. Así, en 1951 destaca la participación de la murga Diablos Rojos, y que según la prensa, causó entonces “verdadera sensación”, siendo así los que tenían “más chance [...] para adjudicarse el galardón”, mientras todos sus integrantes eran “jóvenes entre 16 y 18 años” (*La Nación*, 6 de noviembre, 1951). Al año siguiente, en noviembre, pudimos registrar una murga llamada Los Caballeros del Ritmo, procedente de Rengo, una pequeña ciudad del centro del país, y que venía a participar de las fiestas universitarias en homenaje a la primavera (*La Nación*, 29 de noviembre, 1952).

En los limitados registros de prensa analizados y hacia la década de 1960, las murgas siguen apareciendo durante las Fiestas de la Primavera u otros eventos universitarios, como un componente más de la grilla y sin mucho detalle sobre su

composición o nombres. En cambio, y en el mismo registro, las murgas relativas a gremios y sindicatos, no parecen haber tenido mucha actividad después de la década de 1950. De todas formas, toda la tradición cultural de las Fiestas de la Primavera se pierde con los hechos políticos de la larga década de 1960. No se sabe si la causa de la desaparición de estos eventos fue la crisis integral de 1973, marcada por el Golpe de Estado y el inicio de la Dictadura, que terminó, en muchos casos para siempre, con la rica vida cultural universitaria, gremial y sindical; pero es muy probable que, en años marcados por los estados de excepción, toques de queda, ausencia casi absoluta de vida sindical y control militar de las universidades, las murgas no hayan tenido por donde desarrollarse. No había un carnaval que justificase su existir, y tampoco un campo popular que encontrase en las murgas una herramienta de expresión y crítica política. Así, las murgas chilenas del siglo XX, como práctica y como tradición, desaparecen junto con la Democracia en 1973. El fin de las Fiestas de la Primavera fue parte del fin de la vida cultural popular y estudiantil que animó las ciudades de Santiago y Valparaíso durante el siglo XX breve, que termina con la Dictadura.

Tercer período: La murga de estilo uruguayo en Chile ¿retorno o nuevo comienzo? 2005-?

Con la Dictadura, la noche. Los coros murgueros parecen haber callado desde 1973 y así estuvieron por varias décadas. No se encontraron registros de murgas entre 1973 y 2005, aunque no se descarta su existencia. De todas formas, no fue algo de relevancia como en las décadas anteriores, como para que algún observador registrase alguna práctica murguera en Chile en esos años. Aunque en la década de 1980, el conjunto chileno Sol y Lluvia edita *Adiós General*, una canción más que inspirada —la verdad, es una contrafacta no declarada— en la canción *Adiós juventud* de Jaime Roos, y así realiza la primera grabación de una canción de murga en Chile; la historia del estilo en Chile, desde 1973, no tiene registros sino hasta 2005.

Ese año 2005, y según consigna la tesis de Manuela Pacheco Solá, los profesores Raúl Suau y Óscar Pino de la Universidad Vicente Pérez Rosales (VIPRO), junto con el estudiante uruguayo Mateo Gargiulo, organizaron varias jornadas de talleres de murga a cargo del importante músico y director de carnaval uruguayo, Eduardo “Pitufo” Lombardo, quien vino al país con ese fin (Pacheco Solá, 2022, pp. 17-18). Nuevamente era en la universidad, entre profesores y estudiantes, donde surgía la murga como práctica cultural. Al igual que en el caso uruguayo, en el siglo XXI la murga muestra un protagonismo mayor de los jóvenes de clases medias, aunque en el caso chileno aquello no es inédito, sino parte de su tradición histórica.

Desde entonces, como se dijo, poco menos de treinta murgas han existido en Chile, y todas se han acercado de forma más estricta que nunca al estilo uruguayo. De aquel taller nació La Urdemales, la primera murga de estilo uruguayo en Chile. Desde entonces, se han formado decenas de murgas, entre las que

destacan Zamba y Canuta (primera murga completamente de mujeres en Chile), Nacieron Chicharra, La Lucha (ligada al Partido Comunista), Peras del Olmo, La Villana, La Coronada, La Diversa (murga formada por personas con diversidad cognitiva) La Chusma, La Klandestina, Flor de Juanas (murga que mezcla el estilo con cueca chilena), Murga Antiburga, La Corre y Vuela, Trapos Sucios, La Chilenera (murga formada para visitar el carnaval uruguayo en 2024), etc.

A diferencia de los dos períodos anteriormente descritos, en este período del siglo XXI, el estilo es explícitamente uruguayo. Se sigue la norma de una agrupación compuesta por un coro de una quincena de integrantes, apoyados en el trío de batería, guiados por un director en escena, que realiza una comedia musical a partir y que utiliza ritmos y estructuras similares o iguales a las normadas por la competencia de murgas del Carnaval de Montevideo. Si bien, como se mencionó más arriba, hay variaciones específicamente locales en la práctica murguera del siglo XXI en Chile, estas lo son respecto del estilo uruguayo, y habilitadas por la mayor libertad estilística que permite la ausencia de un carnaval normado como hito central. En Chile no hay reglas ni concurso, por lo que los límites del estilo son más sorteables, pero tampoco se experimenta mucho más allá de sus fronteras. Este período, que ya ha durado dos décadas, ha llevado la simple conexión con Uruguay que se veía en las fiestas primaverales del siglo XX a un nuevo nivel, lo que ha generado una diferencia cualitativa fundamental con los períodos anteriores. Así, las murgas chilenas no dejan de invitar murgueros uruguayos como talleristas (además de Lombardo, han viajado a Chile en años recientes y a realizar talleres, Jesús Fernández, Santi Wirth, la maquilladora de carnaval Carolina Fontana, y los integrantes de la murga De Frente y Mano de San José). A la vez, las murgas chilenas viajan a Uruguay y hasta han realizado giras por el país oriental, pero de todas formas, y paradójicamente, la murga del país andino sigue siendo antropofágica, es decir, ha sido incorporada y digerida, y ha salido como una apuesta original, especialmente en sus letras. Sigue siendo local, “a la chilena”, con voces agudas y hablando de política nacional y sociedad.

Conclusiones

Según Eric Hobsbawm en un texto escrito junto a Terence Ranger, con el sugerente título de *La invención de la tradición*, es posible construir una tradición popular inexistente hoy mediante el estudio de la historia. Siguiendo a estos académicos, las identidades colectivas no dependen de la permanencia histórica ininterrumpida, sino de su utilidad simbólica en las comunidades. El pasado se reinterpreta selectivamente para crear narrativas que legitimen proyectos políticos, sociales o culturales actuales (Hobsbawm y Ranger, 2012). Si bien este ejercicio puede parecer refido con la moral o la verdad histórica, lo cierto es que más bien describe casi todos los procesos de construcción de tradición, también de las prácticas de carnaval, como la murga.

Entonces, este texto pretende ser el punto de partida de uno de esos casos de invención de la tradición. La historia proporciona un repertorio de símbolos y

eventos que pueden ser resignificados: un hecho olvidado, un héroe marginal o una costumbre en desuso pueden convertirse en pilares de una nueva tradición si vuelven y se adaptan a las necesidades del presente, porque o son útiles, o mueren, como ya se pudo ver. No se trata de inventar los hechos que permitirían construir dicha tradición, pues este artículo ha demostrado que tales hechos fueron reales. Más bien, se trata de construir un hilo de la memoria que permita un vínculo de historicidad entre los períodos indicados en este texto, aunque en su contemporaneidad dichos vínculos no hayan existido. Así, la tradición se inventa *a posteriori*, vinculando en el hoy y como historia para el futuro lo que hasta ahora son períodos más o menos inconexos. Juntos, y bajo esa narrativa nueva que indica una tradición, constituyen una nueva historia de la murga en Chile.

Sin embargo, también pasa por comprender la tradición de la murga en Chile, en su relación permanente de “carnaval imaginario” como dice Manuela Pacheco, relación al parecer indestructible, con Uruguay y su murga y carnaval; como, aunque parezca paradójico, una tradición propia. En esa tradición destaca que la primavera sigue siendo la principal temporada de actuaciones de murgas en Chile, debido a la abundancia de fiestas populares que en esa estación se realizan en Chile. Hay formatos locales, por ejemplo, la permanencia de coros mixtos o de mujeres a lo largo de las tres etapas descritas, o la vinculación con los movimientos estudiantiles y políticos que se agudizó en la tercera etapa que sigue hasta ahora. Y es que algo más debemos apropiarnos del Uruguay, y son las palabras que Alfaro cita de Coriún Aharonián: tal vez tenemos cosas propias, “Feas, lindas, groseras, sublimes, pero propias. Y por lo tanto artísticamente elaborables” (Alfaro, 2017, p. 10).

Referencias bibliográficas

- Alfaro, M. (2017). Murgas. La quimera del origen. *Anáforas*. <https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/52337>
- Domínguez, M. E. (2008). Música negra en el Rio de la Plata: Definiciones contemporáneas entre los jóvenes de Buenos Aires. *TRANS - Revista Transcultural de Música - Transcultural Music Review*, 12. <https://www.sibetrans.com/trans/articulo/107/musica-negra-en-el-rio-de-la-plata-definiciones-contemporaneas-entre-los-jovenes-de-buenos-aires>
- Fornaro, M. (2024). Cuerpos, género, goce: murgas en el Uruguay contemporáneo : la murga uruguaya, teatro musical popular. Biblioteca CALAS – CLACSO, <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/277309>
- Gana Nuñez, A. (2020). El desafío de la inmediatez en la murga en Chile. Expresiones musicales satíricas en contexto de distanciamiento social. *Contrapulso - Revista latinoamericana de estudios en música popular*, 2(2), Article 2. <https://doi.org/10.53689/cp.v2i2.58>
- Gana Núñez, A. (2021). Murga y minstrel a inicios del siglo XX en Valparaíso y otros puertos poscoloniales: Estereotipos de negritud en agrupaciones cómicas y carnavalescas. *Panambi. Revista de Investigaciones Artísticas*. <https://doi.org/10.22370/panambi.2021.12.2711>
- Gana Nuñez, A. (2023a). Música popular y marchiña en la Fiesta de la Primavera y otros espacios festivos de la Región de Valparaíso desde una perspectiva histórica. *IBEROAMERICANA. América Latina - España - Portugal*, 23(84), 143-170. <https://doi.org/10.18441/IBAM.23.2023.84.143-170>
- Gana Nuñez, A. (2023b, octubre). El formato gaditano de la murga y su presencia histórica en Sudamérica: Musicalidad, instrumentos y grupalidad. *1er Congreso Académico Interdisciplinario Sobre Carnaval Uruguayo*. https://www.researchgate.net/publication/384362500_El_formato_gaditano_de_la_murga_y_su_presencia_historica_en_Sudamerica_musicalidad_instrumentos_y_grupalidad
- Hobsbawm, E., y Ranger, T. (Eds.). (2012). *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107295636>
- La nación (30 de mayo, 1917)
- La nación (2 de junio, 1917)
- La nación (16 de octubre, 1917)
- La nación (20 de octubre, 1927)
- La nación (21 de octubre, 1927)
- La nación (5 de noviembre, 1937)
- La nación (6 de noviembre, 1951)
- La nación (29 de noviembre, 1952)
- Lucca, J. B. (2022). Resuenan memorias de la dictadura en las murgas de Montevideo y Rosario. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 28(1), 25-37. <https://doi.org/10.1080/13260219.2022.2087321>
- Martín, A. (2019). Murga y carnaval en las políticas culturales. *Revista de la Escuela de Antropología*, XXV, 15-15. <https://doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXV.90>
- Pacheco Solá, M. (2022). *La murga formato uruguayo en Chile: Un carnaval imaginario* [Licenciatura en Artes con mención en Teoría e Historia del Arte, Universidad de Chile]. <https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/85858>
- Rodríguez Monegal, E. (1979). Carnaval / Antropofagia / Parodia. *Revista Iberoamericana*, 45(108-109), 401-412. <https://doi.org/10.5195/reviberoamer.1979.3388>
- Suau, R. (2021). Música, Arte y Cultura post-dictadura: Murga de Mujeres estilo uruguayo en Chile. Sonido, fiesta, identidad y rebeldía. *Revista Actos*, 3(5), Article 5. <https://doi.org/10.25074/actos.v3i5.2022>

Aportes para promover la asociatividad regional con miras al fortalecimiento de las capacidades institucionales en municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Valle del Cauca, Colombia)¹

Repcionado 3/05/2025
Aceptado 27/08/2025

Contributions to Promote Regional Cooperation aimed at Strengthening Institutional Capacities in Municipalities in the Areas Most affected by the Armed Conflict (Valle del Cauca, Colombia)

Enzo Ricardo Completa

ORCID: 0000-0001-9611-5336
enzo.completa@uncuyo.edu.ar - completaenzo@uch.edu.ar
Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Doctor en Ciencia Política.

Resumen

Con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales mediante el diálogo, la cooperación y el asociativismo regional, se analizaron las potencialidades y limitaciones para abordar problemáticas comunes en siete municipios ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado) del Valle del Cauca, a partir de lo cual se reconocieron oportunidades y desafíos para implementar políticas públicas que promuevan esquemas asociativos con el sector público, privado, la sociedad civil y la academia. La problemática identificada en estos municipios incluye una persistente situación de debilidad institucional, limitada planificación estratégica participativa, escasez de recursos financieros y humanos, así como la existencia de numerosas dificultades asociadas a la violencia, pobreza estructural y desigualdades territoriales que obstaculizan la consolidación de esquemas asociativos efectivos. Durante el análisis se utilizaron herramientas de corte cualitativo para la construcción de diagnósticos, rutas de trabajo y lineamientos institucionales orientados a promover la asociatividad territorial. Los resultados evidencian que, a pesar de las limitaciones estructurales y contextuales, los municipios poseen oportunidades para fortalecer sus capacidades institucionales mediante la cooperación, la articulación con actores externos y la implementación de prácticas de gobernanza asociativa, lo cual puede mejorar significativamente la eficacia de la gestión pública y la equidad en el desarrollo territorial.

1 El artículo reseña y pone en valor el trabajo realizado por el equipo de investigación a cargo de la línea estratégica denominada: "Lineamientos técnicos para el desarrollo de esquemas asociativos para el desarrollo territorial" del proyecto de investigación: Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en los municipios de las Subregiones Centro y Sur del Valle del Cauca (SGR-1996-2022), ejecutado en 2023 a pedido del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación. Especial agradecimiento a todo el equipo de investigación, conformado por los especialistas Armando García, Oscar Ramírez, Diego González y Diana Valdez, así como también para el equipo de coordinadores municipales y el equipo de campo.

Palabras clave: Capacidad estatal, asociatividad intermunicipal, gobernanza, municipios, desarrollo local.

Abstract

With the aim of strengthening institutional capacities through dialogue, cooperation, and regional associativism, the potentials and limitations for addressing common challenges in seven ZOMAC municipalities (zones most affected by armed conflict) in Valle del Cauca were analyzed. This analysis identified opportunities and challenges for implementing public policies that promote associative schemes involving the public sector, private sector, civil society, and academia. The problems observed in these municipalities include persistent institutional weakness, limited participatory strategic planning, shortage of financial and human resources, and numerous difficulties associated with violence, structural poverty, and territorial inequalities, all of which hinder the consolidation of effective associative schemes. Qualitative tools were employed to develop diagnostics, work plans, and institutional guidelines aimed at promoting territorial associativity. The results show that, despite structural and contextual limitations, these municipalities have opportunities to strengthen their institutional capacities through cooperation, coordination with external actors, and the implementation of associative governance practices, which can significantly improve the effectiveness of public management and enhance equity in territorial development.

Keywords: State capacity, Intermunicipal Associativity, Governance, Municipalities, Local Development.

1. Introducción

Desde hace algunas décadas la literatura de la región da cuenta de la necesidad de dar forma a un nuevo modelo de gestión local sustentado, por un lado, en el fortalecimiento de las estructuras administrativas y técnicas tradicionales necesarias para enfrentar las nuevas funciones asumidas y la creciente complejización de los problemas locales (García Delgado, 1997; Evans, 2003; Grandinetti, 2003; Tecco, 2006 y 2008; Completa, 2012; Cravacuore, 2020), y por el otro, en una concepción de la política mucho más dialogada y consensuada, orientada hacia la creación de niveles de contacto e interacción política de carácter horizontal como una alternativa viable para que los gobiernos locales adquieran o fortalezcan las capacidades institucionales necesarias y suficientes para abordar las necesidades de su población (Cravacuore, 2006; Pellin, Dallabrida y Sampaio 2014; Cea, 2016; Cravacuore y Chacón, 2016; Grin y Abrucio, 2017, Arias, Retamal y Ramos, 2019; López y Rodríguez, 2023). Bajo esta perspectiva, la *capacidad institucional* de los gobiernos locales –entendida como la habilidad de los mismos para gestionar recursos y decisiones de forma autónoma, conducente al logro de los objetivos organizacionales y a la obtención de beneficios colectivos– se convierte en un elemento central para evaluar su desempeño y potenciar su desarrollo.

Uno de los principales mecanismos mediante los cuales los gobiernos locales pueden fortalecer sus capacidades institucionales es a través de la creación de esquemas asociativos que den paso a la creación de microrregiones

intermunicipales, consorcios públicos, mancomunidades o áreas metropolitanas, entre otros formatos posibles, esto es, a partir de la suscripción de alianzas y acuerdos voluntarios de diversa índole con actores de diferente naturaleza (sector público, privado, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector productivo, académico e investigativo) conducentes a facilitar el abordaje de problemáticas comunes o la realización de iniciativas de carácter colectivo. Estos procesos no solo permiten optimizar recursos y experiencias, sino también consolidar prácticas de gobernanza local que potencian la resiliencia y la efectividad de las políticas territoriales.

El presente artículo se centra en el análisis de las potencialidades y limitaciones para la gestión asociativa que poseen los municipios ZOMAC de Caicedonia, Calima – El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco, los cuales enfrentan desafíos particulares derivados de su condición histórica-política y socioeconómica, caracterizada por el conflicto armado y por la existencia de importantes limitaciones estructurales en sus capacidades institucionales. A partir de este análisis se examinan las oportunidades, motivaciones y condicionantes institucionales que poseen estos siete gobiernos locales para gestionar de modo asociado con otros municipios e instituciones, focalizando el análisis en la realización de diagnósticos territoriales participativos, en las modalidades de gestión y organización que caracterizan las experiencias asociativas identificadas y en las restricciones que plantea el marco jurídico que les da sustento.

Como se deja en evidencia, a pesar de la creciente promoción de esquemas asociativos entre gobiernos locales, muchos de ellos enfrentan dificultades para implementarlos de manera efectiva. Para el caso de los municipios ZOMAC, estas restricciones se ven reforzadas por la preexistencia de un contexto histórico vinculado al conflicto, a la desigualdad socioeconómica y a la persistencia de estructuras administrativas fragmentadas. Comprender estas barreras permite situar los esquemas asociativos no solo como una estrategia de cooperación, sino como un desafío complejo que requiere fortalecer capacidades institucionales concretas.

Abordar este fenómeno desde la perspectiva de las capacidades institucionales permite identificar los factores que facilitan o dificultan la acción coordinada entre municipios y otros actores. Esta mirada no solo analiza la existencia de acuerdos y alianzas, sino también la habilidad real y potencial de las instituciones para tomar decisiones autónomas, articular intereses sectoriales y superar restricciones del entorno. De esta manera, se pueden derivar aprendizajes sobre cómo potenciar la efectividad de los esquemas asociativos y, en última instancia, sobre cómo mejorar la calidad de las políticas públicas y el bienestar de la población.

2. Marco de referencia conceptual sobre capacidad estatal

La necesidad de elevar, mejorar, construir o reconstruir los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la “cosa pública” ha

ocupado un lugar prioritario dentro de la agenda política y académica de los países latinoamericanos durante las últimas décadas.

De acuerdo a lo expresado por Repetto (2003), el reciente interés por este tema se asocia en parte al “regreso” del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta unas décadas atrás, cuando se proponía la extrema reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso integración social². Adicionalmente, el autor relaciona este resurgir de las capacidades institucionales con la aparición de la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el cual habitualmente se ha tomado este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno (Sikkink, 1993; Grindle, 1996; Grindle, 1997, cit. en Bertranou, 2012). Ahora bien, lejos de identificar las capacidades institucionales solamente con la capacidad burocrática del Estado y sus agencias para promover procesos de reformas y/o prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos, en el presente trabajo se adopta una noción más amplia, que comprende, además de la variable administrativa, la variable política o relacional (Repetto, 2003; Alonso, 2007; Bertranou, 2011; Completa, 2015b), la cual vincula el concepto de capacidad institucional al de gobernanza. En este sentido, siguiendo este enfoque, el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros, aun cuando resulte evidente la diferencia cualitativa que representa para él mismo la ventaja decisiva de poder modificar las reglas de juego (al menos las formales) y la posibilidad de ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones, evitar bloqueos a sus políticas o inducir cambios en la conducta de los actores sociales.

Siguiendo este enfoque multidimensional, la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su dimensión política, por medio de cuerpos de funcionarios que actúan de forma coordinada y que establecen vínculos con sectores no estatales para ampliar la capacidad de acción junto a la sociedad (Bertranou, 2012). Según Weiss (1998), se trata de unificar en un modelo analítico *institutional depth* (capacidad burocrática) y *embeddedness* (relaciones con los actores sociales), pero estructurando el análisis de las capacidades en sus respectivos entornos socio-institucionales (Grin, Completa, Carrera y Abrucio, 2019). La existencia de un aparato burocrático se presenta como una precondición básica para la adopción e implementación de políticas públicas. Ahora bien, también resulta necesario en términos de capacidad institucional que el Estado pueda relacionarse con el resto de los actores políticos, económicos y sociales que de una u otra forma accionan en el territorio. Este planteo remite al concepto de autonomía enraizada o imbricada (*embedded autonomy*) de Evans (1996), según el cual la intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este

² La tesis del retorno de la visión estatocéntrica para la explicación de la realidad social ha sido sostenida en una multiplicidad de investigaciones publicadas desde la década del setenta, entre las cuales se destaca el trabajo de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) titulado *Bringing the State Back In*. Este libro recopila de manera exhaustiva las investigaciones más relevantes publicadas hasta el momento que enfatizan el papel del Estado y analizan su influencia en el acontecer político y social.

apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. De esta forma, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que mantenga estrechas relaciones con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma.

En la literatura reciente abundan los estudios sobre políticas públicas para el desarrollo local y territorial, pero por lo general se pasa por alto el análisis de las capacidades institucionales que poseen y/o deberían poseer, adquirir o fortalecer las agencias estatales que tienen a cargo su diseño, ejecución y control. En este sentido, si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, “si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante” (Completa, 2016, p. 60).

En consonancia con lo anterior, según Oszlak y Orellana (1993), “entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas” (p. 7). Estos obstáculos pueden originarse en el plano interno organizacional (en cuyo caso dan lugar a la aparición de brechas de capacidad que deben ser superadas mediante la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional) o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto normativo institucional, político y/o económico de la organización.

Numerosos autores se han ocupado de diseñar sistemas de medición y rutas metodológicas para el análisis de las capacidades institucionales a partir de la detección, medición y corrección de los déficits potenciales y reales que limitan o afectan la capacidad gubernamental (Tobalem, 1992a; Oszlack y Orellana, 1993; Rosas Huerta, 2008; Grisanti, Aguilera y Villegas, 2019). En términos generales, la mayor parte de los esfuerzos teórico-metodológicos realizados coinciden en identificar, por un lado, una serie de categorías de déficits de capacidad institucional (*capacity gaps*) asociadas al ambiente microinstitucional, y por el otro, un grupo de categorías de problema o brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional.

En cuanto al primer grupo de déficits asociados al ambiente microinstitucional, son aquellos que guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal; y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas. En cuanto al segundo grupo, relacionado con el ambiente macroinstitucional, son concebidos como restricciones institucionales y guardan relación con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan, desincentivan y/o impiden la ejecución de tareas; con el contexto sociopolítico y económico

que enmarca las iniciativas; así como también con las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores públicos y privados que integran su entorno.

Se coincide con Tobelem (1992a), para quien no todos los déficits de capacidad institucional responden a factores intraorganizacionales, exclusivamente. En este sentido, si bien un número importante de déficits se originan en el interior de los procesos organizacionales existen una gran cantidad de problemas y trabas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como la situación macroeconómica y el contexto político nacional e internacional.

Entre estos factores contextuales sobre los cuales las organizaciones no pueden incidir de manera directa se destacan las reglas de juego formales e informales, es decir, las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente, y las pautas culturales socialmente aceptadas (reglas que no se encuentran formalmente escritas), las cuales pueden llegar a erigirse como importantes *restricciones institucionales* para la ejecución de ciertas tareas, en los términos utilizados por Majone (1997). En este sentido, puede darse el caso que una ley, decreto o cláusula legal impida la realización de una o más acciones cruciales (*v. gr.*, la adquisición del paquete accionario de una empresa o la importación de tecnología de gestión), o bien, que la inexistencia de una cierta normativa genere un vacío legal que prohíba ejecutar una cierta tarea. Finalmente, puede darse el caso que aun existiendo una determinada legislación que avale la ejecución de una o más acciones esenciales, la misma no sea cumplida por falta de voluntad política, o bien que resulte de dudosa interpretación, que no posea consistencia interna o que carezca de reglamentación. En palabras de Tobelem (1992b) este tipo de factores pueden paralizar la ejecución de ciertas actividades, por lo que resulta necesario llevar a cabo una cuidadosa revisión orientada a detectar la enorme cantidad de obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales.

En base a las consideraciones efectuadas, tras el análisis del estado del arte sobre capacidades estatales se consideró necesario diferenciar entre factores constitutivos de la capacidad estatal y factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma. Esto se hizo con el objetivo de identificar potencialidades y debilidades (tanto internas como externas), que sirvieran de insumo para fortalecer las capacidades institucionales de carácter administrativo y político en los municipios analizados; de generar rutas de acción que permitieran superar las deficiencias detectadas y de promover procesos de articulación subregional para el desarrollo territorial.

De acuerdo a lo previsto, no se realizó un análisis sobre los niveles de capacidad institucional en los siete municipios objeto de estudio (lo cual hubiera excedido por mucho los objetivos del presente trabajo y del proyecto que le dio origen), aunque sí se procedió a la elaboración de diagnósticos participativos sobre los mismos a partir de la ponderación de las variables asociadas a su selección como municipios ZOMAC.

Dicho esto, en el marco de la investigación efectuada, la capacidad estatal se presenta como un concepto vinculado a

La habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general (Completa, 2016, p. 72).

Siguiendo este enfoque, el concepto de capacidad no alude sólo al pasado institucional, es decir, al desempeño o resultados de la gestión, sino también a la dimensión futuro, al comportamiento potencial de los siete municipios categorizados como ZOMAC por el Departamento Nacional de Planeación y priorizados en el marco del proyecto para incentivar procesos de asociatividad local a nivel de alcaldías.

Pensar la capacidad estatal como un atributo que debe poseerse tanto en el presente como en el futuro inmediato resulta central puesto que los destinatarios de las políticas públicas no sólo necesitan que el Estado –en sus distintos niveles– satisfaga sus necesidades actuales, sino que lo haga sin comprometer la prestación de servicios y producción de bienes necesarios para satisfacer sus necesidades futuras. De esta forma, resulta necesario articular la capacidad real (actual o instalada) que debe poseer el Estado para cumplir las funciones definidas o encomendadas (y por tanto para alcanzar resultados) con la capacidad para seguir haciéndolo en el mediano o largo plazo.

Esto acerca el concepto de capacidades estatales, por un lado, a la planificación estratégica, herramienta que en el ámbito de la gestión pública busca alcanzar un equilibrio en la resolución de problemáticas inmediatas, mediáticas y futuras. Por otra parte, también se advierte un fuerte vínculo con el concepto de gobernanza local (Hooghe y Marks, 2001; Stephenson, 2013; Subirats, 2019), entendida como la capacidad para configurar las relaciones entre actores e intereses diversos hacia el interior de un territorio regional que demanda la resolución de problemáticas que por su naturaleza exceden la escala territorial de cada municipio. En este sentido, ante el fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada pone el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución de políticas públicas y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación horizontal como mecanismos esenciales para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Peters y Pierre (2004) subrayan que este enfoque ofrece un marco analítico para comprender la distribución de competencias, recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, así como para diseñar mecanismos cooperativos que prevengan superposiciones y conflictos. Mayntz (2000) identifica dos formas de entender el concepto: una concepción restringida, que hace referencia a mecanismos no jerárquicos de gobierno sustentados en redes que articulan actores públicos y privados; y una concepción más amplia, que abarca distintas modalidades de coordinación social, incluidas aquellas impulsadas por comunidades u organizaciones territoriales. En ambas perspectivas se observa un cambio en la noción de autoridad estatal, que deja de asociarse exclusivamente con el

control directo para entenderse como la capacidad de habilitar, facilitar y orientar procesos de regulación en contextos caracterizados por la fragmentación y la dinámica constante (Rodríguez, 2025).

La gobernanza cobra especial relevancia en un sistema político como el colombiano, en donde la complejidad territorial, social y política exige mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre diferentes niveles de gobierno. Colombia, caracterizada por su estructura descentralizada y por la coexistencia de múltiples actores institucionales —nacionales, departamentales, municipales e incluso comunitarios—, requiere que las decisiones de política pública se articulen de manera coherente para evitar la fragmentación y promover la eficiencia en la gestión estatal. Este enfoque resulta crucial en el contexto colombiano debido a los desafíos persistentes en materia de desigualdad regional, capacidades institucionales heterogéneas y la necesidad de consolidar la paz en territorios históricamente afectados por el conflicto armado.

3. La normativa que regula la asociatividad municipal en Colombia

A los efectos de describir el marco institucional y funcional de los municipios colombianos, caracterizado por una permanente tensión entre la centralización política y el modelo de Estado mínimo promovido por la Constitución Política de 1886 y la deseada descentralización administrativa, resulta necesario comenzar haciendo referencia a los grandes hitos y antecedentes más recientes que allanaron el camino hacia la materialización de la permanente expectativa de descentralización con la elección popular de alcaldes y la Constitución Política de 1991. Dicha Constitución declaró a Colombia como un Estado unitario descentralizado con mayores niveles de autonomía para sus regiones administrativas, “convirtiendo así la descentralización territorial en un mecanismo para contrarrestar la concentración de poder en el nivel nacional y mejorar la presencia estatal en el nivel local” (Perea y Delúquez, 2020, p. 9).

En consonancia con lo anteriormente expresado, de acuerdo con Pedro Sanabria (2019), el establecimiento de dicho principio de autonomía refleja las prioridades que el constituyente del 91 les dio a los aspectos de descentralización y regionalización del Estado en la búsqueda de un nuevo modelo de gobernanza multinivel. Los desarrollos posteriores a la constitución dejan ver una importante materialización de dicho principio. En este sentido, las recientes reformas que han buscado ajustar la relación financiera y administrativa entre los diferentes niveles de gobierno, han llevado a un modelo administrativo político en el que el municipio cada vez juega un rol más destacado, en el marco de un Estado con mayor presencia en el territorio y mayor cercanía con los ciudadanos.

De acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución de 1991 y la Ley N° 136 de 1994, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República.

Este enfoque favorable a la implantación de políticas descentralizadoras se profundizó con la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) N° 454 de 2011 y las demás legislaciones relacionadas con áreas metropolitanas y asociatividad territorial. Con respecto a la LOOT, es la que define las competencias de los entes territoriales subnacionales y su relación y distribución frente a la nación. Dicha ley fue promulgada casi veinte años después de la Constitución de 1991, reflejando lo contencioso de sus determinaciones y definiciones legales. De acuerdo con un documento del Ministerio del Interior y de Justicia (2011), la legislación durante esas dos décadas se centró en temas fiscales y fue limitada en lo referente al marco institucional territorial, por lo que se asume que esta ley tuvo como propósito cerrar esa brecha (Sanabria 2019, p. 185).

De acuerdo con lo expresado en documentación oficial del Ministerio del Interior y de Justicia (2011) la ley estableció como competencias claves de los municipios la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial; introdujo y amplió el concepto de “región” y “provincias” en el ordenamiento normativo; creó las comisiones de ordenamiento territorial como organismos asesores del gobierno; y definió aspectos claves de los esquemas asociativos territoriales (EAT).

Con respecto a la asociatividad municipal, los esquemas asociativos para entidades territoriales se presentan como instrumentos normativos que viabilizan el desarrollo regional a través de la complementariedad estratégica y la generación de sinergias que propendan por la equidad territorial. El presente documento se concibe principalmente como un reporte de intervención territorial, orientado a sistematizar la experiencia de fortalecimiento de la asociatividad en los municipios ZOMAC y a formular lineamientos y recomendaciones para la gestión pública. Si bien se utilizan herramientas de análisis con base en indicadores y técnicas cualitativas, el objetivo no es generar inferencias científicas generalizables, sino extraer lecciones y buenas prácticas aplicables al territorio estudiado.

Los esquemas asociativos son el medio para alcanzar los fines y objetivos del ordenamiento territorial, entre los que se destacan “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial” (Ley 1454 de 2011, art 2º). De acuerdo con lo establecido en esta ley los esquemas asociativos habilitados por la normativa en Colombia son los siguientes:

- Regiones administrativas y de planificación (RAP).
- Regiones de planeación y gestión (RPG).
- Asociaciones de departamentos (AD).
- Áreas metropolitanas (AMe).
- Asociaciones de distritos especiales (ADE).
- Provincias administrativas y de planificación (PAP).
- Asociaciones de municipios (AM).

En Colombia las asociaciones de municipios tienen una larga historia. En este sentido, fue la reforma constitucional de 1910 la que contempló por primera

vez la posibilidad de que los municipios se asocien para ejecutar trabajos de interés común. Por su parte, la reforma constitucional de 1968 consagró la figura de las asociaciones municipales (como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio), la cual fue desarrollada por la Ley N° 1 de 1975 y su Decreto Reglamentario N° 1390 de 1976. Fundamentalmente se trataba de acuerdos voluntarios realizados por municipios que perseguían la ejecución mancomunada de servicios y obras públicas, con miras a racionalizar la administración y reducir costos (Bustamante, 2008).

Como señala Bustamante (2008), normas posteriores ampliaron las posibilidades de acción de las asociaciones, las cuales cuentan hoy con una amplia gama competencial. En este sentido, la LOOT plantea dentro de sus líneas estratégicas fortalecer los EAT como mecanismo para mejorar la gestión de recursos y la formulación de políticas públicas, así como también para dar respuesta a problemáticas que superan los límites administrativos y que deben ser analizadas y tratadas bajo una visión regional conjunta. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, una de las debilidades de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de primera generación se deriva de la exclusión de la visión subregional en sus determinantes de ordenamiento. La misma entidad refiere que, una gran cifra de municipios a nivel país (aproximadamente el 82%) no tiene vigentes los Planes Básicos o Esquemas, lo que posiblemente signifique ausencia de herramientas administrativas a nivel municipal para consolidar procesos de asociatividad en el territorio. Siguiendo este enfoque, la asociatividad se presenta como una necesidad para el desarrollo de estrategias conjuntas de manera práctica y como un componente estratégico del desarrollo territorial. Tomando en consideración que existen espacios naturales que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales, se requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales o subregionales, y supradepartamentales o regionales (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

De acuerdo con la Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020-2024 (Federación Colombiana de Municipios, 2020), los esquemas asociativos tienen un papel en el desarrollo territorial vinculado a la construcción de alianzas entre entidades de manera eficiente, logrando economías de escala, articulación del territorio y un aprovechamiento colectivo de las fortalezas individuales. El propósito de contemplar la asociatividad en el ordenamiento territorial, consiste en poder contar con un instrumento jurídico-normativo que permita definir y cumplir acciones que históricamente han sido omitidas en la gestión pública. Partiendo con el reconocimiento que, la construcción de capacidades para fortalecer el ordenamiento territorial no se puede sobrellevar por sí sola a nivel municipal, producto de la estructura de asignación de recursos por el orden central-estatal, generando limitaciones que sobrepasan cualquier iniciativa o interés de pretender ordenar el territorio; por tanto, se exige una mirada y evaluación interna al sistema de la organización gubernamental de los siete municipios ZO-MAC, proyectando su participación en un sistema mucho más amplio orientado

a la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos en pro del desarrollo urbano y rural.

4. Metodología

En este estudio, se considera el conjunto de los siete municipios ZOMAC como una unidad de análisis única, entendida como un sistema territorial que comparte características históricas, socioeconómicas e institucionales. Por esta razón, se adoptó un diseño de caso único con enfoque cualitativo interpretativo, orientado a analizar las capacidades institucionales, los desafíos de la asociatividad territorial y las oportunidades para fortalecer la gobernanza local en el conjunto del territorio. Aunque se emplean técnicas de investigación y recolección de datos, estas se utilizan con fines de diagnóstico y sistematización de la experiencia de intervención, y no para probar hipótesis ni para realizar inferencias estadísticas o científicas generalizables.

El método del estudio se centra en un análisis cualitativo e interpretativo del conjunto de municipios, mientras que las técnicas empleadas para la recolección de información incluyen entrevistas semiestructuradas, grupos focales, cartografía social y análisis documental de fuentes secundarias (planes de desarrollo, estadísticas oficiales y registros administrativos). Estas técnicas permiten comprender las dinámicas de asociatividad territorial y evaluar la capacidad institucional instalada en el sistema ZOMAC.

A los efectos de dar cuenta de la propuesta metodológica utilizada en la elaboración de lineamientos técnicos para el desarrollo de esquemas asociativos orientados a promover el desarrollo territorial para el conjunto de municipios ZOMAC, se recurrió a la utilización de herramientas de corte predominantemente cualitativo para el análisis de fuentes secundarias y la recolección de información en campo conducente a la construcción de diagnósticos en relación al tema de la asociatividad territorial, a las iniciativas desarrolladas y a las dificultades presentadas en el proceso.

Se diseñaron estrategias de cualificación metodológica para el equipo de recursos humanos que aplicó las metodologías de levantamiento de información en el territorio. En este sentido, se establecieron dos rutas de trabajo informativo, una primaria que se relaciona directamente con los testimonios de vida a partir de eventos, observaciones o experiencias sobre el tema en cuestión; y otra secundaria, que da cuenta de perspectivas e interpretaciones de datos previamente constituidos.

En cuanto a información de fuentes primarias, se diseñaron cuatro guías de entrevistas semiestructuradas, una para cada tipo de actor estratégico definido para el análisis (actores institucionales, sociales, económicos y académicos) y dos guiones para el desarrollo de grupos focales: el primero dirigido a actores institucionales, a los efectos de abordar temas relacionados con las capacidades instaladas de las alcaldías, estrategias de gestión nuevas e innovadoras, conocimientos y/o experiencias sobre la asociatividad territorial, entre otras; y el segundo

dirigido a actores sociales, económicos y académicos, con base en preguntas orientadoras genéricas, de percepción sobre las problemáticas de su respectivo municipio, sus principales necesidades y/o potencialidades y su interacción con otros municipios aledaños. Asimismo, se estructuró una metodología para el desarrollo de cartografía social, la cual incorporó la participación de actores institucionales de cada uno de los municipios categorizados como ZOMAC, cuyo propósito se basó en vislumbrar flujos de relacionamiento no institucionalizados. En total se realizaron 84 entrevistas semiestructuradas, 21 grupos focales y 7 cartografías sociales para los siete municipios ZOMAC.

Con respecto al abordaje de las fuentes secundarias de información, se trabajó a partir de la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de datos, ideas y expresiones relevantes, obtenidos y registrados documentalmente en un marco normativo institucional, con el fin de recuperar y expresar la información en él contenida, pero de una forma distinta a la original, que dé cuenta de prácticas asociativas existentes, legitimadas o no por los actores públicos, privados o comunitarios, reconociendo los alcances de los mismos a nivel local o regional. Se analizaron datos provenientes del censo nacional, análisis de encuestas demográficas y socioeconómicas, registros administrativos, fuentes estadísticas oficiales, planes de desarrollo nacional, planes de desarrollo departamentales, municipales y sectoriales, entre otras, las cuales fueron utilizadas para el diseño de diagnósticos estructurado para cada uno de los siete municipios objeto de estudio, los cuales proporcionaron elementos básicos sobre las municipalidades en relación con las dinámicas sociales, la composición poblacional y el entramado institucional.

Los diagnósticos efectuados sobre los siete municipios fueron realizados tomando como base las variables e indicadores priorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) al momento de definir los municipios ZOMAC, a saber:

Índice de desempeño fiscal.

- i) Capacidad de autofinanciamiento en los gastos de funcionamiento
- ii) Respaldo de la deuda
- iii) Dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR)
- iv) Generación de recursos propios
- v) Magnitud de la inversión
- vi) Capacidad de ahorro.

Municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

- i) Niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas
- ii) Grado de afectación derivado del conflicto
- iii) Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión
- iv) Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

- Medición del grado de privación de:
- i) condiciones educativas del hogar;
 - ii) condiciones de niñez y juventud;
 - iii) salud;
 - iv) trabajo;
 - y v) acceso a los

servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda.

Tiempo en vehículo a la capital de departamento.

Matriz que relaciona la distancia en vehículo desde cada uno de los municipios a la capital departamental.

Aglomeraciones del Sistema de Ciudades.

Conjunto de ciudades que comparten ciertas características definidas según la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro.

Categorías de ruralidad.

i) el Sistema de Ciudades; ii) densidad poblacional; y iii) relación de población urbano-rural. Lo anterior permitió establecer cuatro categorías de ruralidad: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios, iii) rural; y iv) rural disperso.

Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA).

i) Acciones armadas ii) Homicidio iii) Secuestro iv) Víctimas de minas antipersonales v) Desplazamiento forzado vi) Presencia de cultivos de coca.

Población.

Se ponderaron municipios con bajo tamaño poblacional.

Los indicadores de desempeño fiscal, pobreza multidimensional, incidencia del conflicto armado y ruralidad se agregaron a nivel del sistema ZOMAC para ofrecer una visión general de la capacidad institucional y las condiciones socioeconómicas del territorio. Estos indicadores se emplean como referencia para contextualizar los hallazgos cualitativos y no como valores comparativos entre municipios individuales.

Basándose en los diagnósticos realizados, se reconocieron necesidades, desafíos y oportunidades para la elaboración de una propuesta de asociatividad (lineamientos técnicos) que tuviera en cuenta la capacidad institucional para abordar los efectos adversos del conflicto armado en los municipios de Caicedonia, Calima - El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco. Esto sirvió para identificar oportunidades de colaboración y posibles sinergias a promover; áreas de interés común; habilidades y/o recursos compartidos que pudieran potenciar la asociatividad; y generar mayores impactos de beneficio mutuo a nivel territorial, tanto sea en el plano intermunicipal, interjurisdiccional e interinstitucional.

La inferencia derivada de este estudio es de carácter exploratorio y comprensivo, centrada en la interpretación de la realidad del conjunto de municipios ZOMAC. Las conclusiones y lineamientos formulados buscan orientar políticas públicas territoriales basadas en capacidades reales y desafíos compartidos, sin pretender extrapolación a municipios fuera del sistema analizado.

5. Lineamientos para el asociativismo local. Balance de los diagnósticos territoriales participativos

Los hallazgos presentados en el balance de diagnósticos se derivan del análisis interpretativo del sistema ZOMAC, el cual integra la información cualitativa y los indicadores agregados. Esta aproximación permite identificar patrones, desafíos y oportunidades de asociatividad territorial sin segmentar los resultados por municipio individual, coherente con el diseño de caso único adoptado.

En términos generales, los diagnósticos efectuados sobre los municipios ZOMAC evidencian diferencias y contrastes interesantes, que fueron tenidos en cuenta al momento de definir líneas de actuación conducentes a fomentar el diálogo, la cooperación y el asociativismo como alternativas para fortalecer sus capacidades institucionales y orientar el desarrollo territorial. Algunos de los municipios, por ejemplo, demuestran una mayor capacidad para adelantar acciones de desarrollo territorial, al reconocer ventajas y potencialidades en términos de conectividad, localización, paisajes, zonas ambientales, menores niveles de pobreza, entre otras. Otros municipios, en cambio, se caracterizan por la persistencia de grupos armados en el territorio y por la ausencia de estructuras administrativas municipales para abordar los problemas de gestión identificados (institucionalidad débil).

En definitiva, los actores participantes en los espacios de diálogo generados señalaron que las dificultades para generar procesos asociativos son multifacéticas y abarcan varios aspectos, entre ellos:

Falta de voluntad política:

La principal barrera identificada es la falta de voluntad política para la asociatividad en el ámbito gubernamental. A pesar de reconocer los beneficios potenciales de la colaboración entre municipios y actores gubernamentales, a menudo no se logra una cooperación efectiva debido a la falta de interés político en impulsar estos esfuerzos.

Obstáculos políticos y burocráticos:

La “politiquería” y la búsqueda de intereses políticos personales pueden obstaculizar la colaboración. En este sentido, tal y como señalan Arias, Retamal y Ramos (2019) la literatura latinoamericana muestra que en gran medida la cooperación está condicionada por la identidad política de los alcaldes.

Escasez de recursos:

La falta de recursos económicos y apoyo financiero también se menciona como un desafío. Aunque existen iniciativas regionales y recursos disponibles para alianzas intermunicipales, la falta de financiamiento y la falta de recursos para la gasolina, por ejemplo, pueden limitar la implementación de proyectos conjuntos.

Falta de formación y conciencia:

Se identifica una falta de conocimiento y formación en temas de asociatividad entre la población local. Esto puede dificultar la participación activa de la comunidad en procesos asociativos.

Necesidad de resultados tangibles:

La percepción de que un proceso asociativo debe conducir a resultados tangibles y beneficios concretos es un factor importante. Si no se ve un progreso real y un cierre exitoso en los esfuerzos colaborativos, la voluntad de participar puede disminuir.

Con todo, y a pesar de lo anterior, se concluyó que los municipios ZOMAC analizados pueden implementar políticas asociativas como una forma de resolver y prevenir dificultades mutuas o particulares, ya que, como se ha planteado, la gestión pública requiere de compromisos colectivos que muchas veces responden a necesidades que no necesariamente se encuentran delimitadas por aspectos jurisdiccionales.

Por supuesto, construir capacidad estatal a nivel municipal en Colombia constituye un enorme desafío por varias razones, entre ellas: a) porque se trata de un Estado unitario pero descentrado, con elevados grados de autonomía para sus entidades regionales y territoriales, b) por la persistente centralización política derivada de un proceso descentralizador inconcluso o defectuoso, que ha ocasionado múltiples desequilibrios territoriales y desigualdades a escala local y c) por los niveles divergentes de capacidad estatal que se manifiestan en el ámbito municipal, como resultado de la existencia de profundas diferencias culturales y demográficas, así como también de desigualdades notorias en materia de gestión económica financiera, administrativa, política e institucional.

Además resulta importante considerar la pervivencia de un contexto sociopolítico altamente inestable como resultado de una serie de amenazas y retos a la institucionalidad vinculadas a la existencia de elevados índices de violencia política, narcotráfico, corrupción política, guerrilla, migración interna y externa forzada, delincuencia, paramilitarismo, urbanización precaria y pobreza estructural, entre otros factores a tener en cuenta al momento de pensar en la puesta en marcha de procesos de fortalecimiento de capacidades públicas asociativas en territorios locales con altos niveles de demanda de ayuda de problemas estructurales y servicios estatales.

En términos generales, los municipios de Caicedonia, Calima - El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco poseen poca población y limitados presupuestos económicos para hacer frente a los gastos corrientes derivados de las funciones asumidas y competencias asignadas por el ordenamiento normativo en el marco de los procesos descentralizadores, lo cual probablemente se traduce en bajos niveles de capacidad institucional. Esta realidad afecta a la gran mayoría de los municipios del país. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles, más del 90% de los municipios de Colombia se concentran en la categoría más baja del sistema de categorización municipal, lo que señala la necesidad de

avanzar hacia la definición de estrategias que permitan a estos municipios fortalecer sus capacidades con el fin de que sus políticas públicas tengan mayores y mejores impactos en la ciudadanía.

A continuación, se reseñan un conjunto de dificultades identificadas que fueron agrupadas de manera agregada en una serie de categorías de problemas que impiden la emergencia de esquemas asociativos territoriales. Con posterioridad, se presentan líneas de actuación bajo el formato de “criterios generales” que deberían tener en cuenta los decisores locales y departamentales al momento de elaborar y ejecutar políticas públicas orientadas a generar nuevos esquemas asociativos entre el sector público, el privado, la sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales de cooperación descentralizada.

A los efectos de estructurar el análisis realizado, se propusieron diversas categorías abarcativas de todas las problemáticas y desafíos identificados. En relación con cada una de las categorías definidas, se efectuó una reflexión general sobre la problemática identificada y luego se aportaron criterios y recomendaciones orientadoras (ruta) para su abordaje. Finalmente, se definieron posibles fuentes de financiación de las recomendaciones y lineamientos que así lo requieran.

No constituye el objetivo del presente trabajo dar cuenta de todo el análisis realizado sobre cada una de las categorías de problemas y de los correspondientes lineamientos definidos para promover el asociativismo local, pero sí se hizo énfasis en aquellos que inciden de manera directa en los procesos de fortalecimiento de capacidades estatales y cuya resolución/aplicación traería resultados positivos para la población y el desarrollo de todos los territorios. Si bien las recomendaciones y lineamientos fueron propuestos a partir del análisis de toda la información recopilada, se reconoce que las realidades son complejas y diversas y que son los actores de cada territorio quienes pueden priorizar y profundizar sobre las formas para afrontar las problemáticas y generar desarrollo territorial.

6. Obstáculos para la asociatividad territorial

El proceso de asociatividad en Colombia se encuentra en pleno crecimiento, a través de la utilización de formatos asociativos flexibles que trascienden los límites político-administrativos de las regiones, departamentos y municipios, y que priorizan la búsqueda de nuevas formas de desarrollo basados en la existencia de intereses y problemáticas comunes que impiden el desarrollo, cuyo abordaje debe realizarse a través de la construcción y fortalecimiento de nuevas capacidades que motoricen el diálogo vertical (interjurisdiccional) y horizontal (intermunicipal e interinstitucional) con todos los actores –estatales y no estatales– del territorio.

Ahora bien, aunque el trabajo asociativo territorial se ha potenciado durante los últimos años, existen muchas entidades territoriales (entre ellas gran cantidad de municipios) que aún no participan de entidades asociativas, o bien lo hacen de manera esporádica y poco frecuente, debido a la existencia de numerosos déficits de capacidad institucional y restricciones contextuales que afectan la capacidad operativa y administrativa. Para el caso de los siete municipios ZOMAC,

dichas dificultades pueden agruparse en las siguientes categorías de problemas, las cuales necesariamente deben tenerse en cuenta en aras de promover su participación en esquemas asociativos territoriales y/o en otro tipo de estrategias asociativas con actores clave de sus territorios.

En materia de planificación territorial/estratégica participativa, claramente existen una amplia variedad de hiatos u obstáculos, tanto reales como potenciales, que afectan la gestión gubernamental en general y el desarrollo de una estrategia asociativa territorial en particular. En este sentido, en términos generales se advierte que los municipios no han incorporado el enfoque de la planificación estratégica participativa en sus gestiones, lo que se evidencia en el enorme cúmulo de resistencias (pasivas y activas) que comúnmente deben enfrentar las acciones e iniciativas locales debido a que las mismas no siempre fueron formuladas y/o ejecutadas teniendo en cuenta la opinión de todos los actores que conviven en el territorio, esto es, en función de objetivos consensuados que respondan al interés general y a una visión de futuro compartida.

En adición a lo anterior, la ausencia del enfoque de planificación estratégica participativa en la gestión municipal dificulta, retrasa e impide la ejecución de numerosas tareas y la continuidad de los programas y proyectos emprendidos debido a que se evita definir con anticipación qué unidades organizativas serán las responsables del cumplimiento de las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas. En consecuencia, la incorporación de enfoque de planificación estratégica participativa como categoría conceptual para el análisis de las brechas de capacidad resulta sumamente relevante para identificar y superar aquellos déficits de capacidad responsables de los frecuentes retrasos o desvíos que se producen en la ejecución de programas o proyectos, derivados de la ausencia de objetivos compartidos y de herramientas de gestión que fomenten la participación social y el desarrollo de capacidades en todos los niveles.

A nivel de sus capacidades económicas, financieras y fiscales (fuente y uso de los recursos para el desarrollo) los municipios ZOMAC beneficiarios presentan grandes oportunidades de mejora sobre la base de aprovechar distintas fuentes de financiación, así como lograr gestionar de manera eficiente los recursos para invertir en los proyectos prioritarios de cada territorio. En este sentido, se identificó, a través de los resultados del índice de desempeño fiscal, que las entidades territoriales presentan oportunidades de mejora en la ejecución y gestión de recursos, principalmente en lograr disminuir la dependencia de las transferencias de la nación, como en la inversión de recursos en la formación de capital en el territorio. En cierta medida, al ser municipios con menor población y con menor presupuesto que ciudades capitales enfrentan grandes retos para lograr una ejecución de la gestión pública que responda a las expectativas de la ciudadanía y que solucione las problemáticas del territorio.

Los municipios pueden verse beneficiados con la inclusión de recursos de cooperación internacional, la ampliación de recursos propios a través de un

mejor conocimiento del territorio a través del catastro multipropósito y el impuesto predial, el logro de una mejor focalización de recursos planteando convenios interadministrativos en la búsqueda de objetivos en común y la implementación de los presupuestos participativos que permitan focalizar las necesidades priorizadas por la ciudadanía. En este sentido, las alcaldías municipales tienen herramientas que pueden aprovechar para gestionar mayores recursos y poder ejecutar proyectos que beneficien a la población y respondan a las necesidades de cada territorio. Asimismo, es clave plantear que estos retos pueden ser enfrentados de una manera mucho más sistemática y con un mayor alcance al conformar asociaciones de municipios que sean una plataforma para enfrentar los retos conjuntos e individuales y obtener resultados positivos de la gestión pública.

A nivel del ordenamiento territorial, es importante reconocer que una de las principales causas del conflicto armado interno ha sido la forma tan limitada de organización socio-espacial del territorio de los municipios ZOMAC. La poca capacidad institucional para el reconocimiento de la importancia del marco normativo asociado a la Ley 388 del año 97 ha sido protagonista en la generación y persistencia de los problemas estructurales a nivel local; sumado a un modelo centralista que ha fracasado por la falta gestión pública para las áreas periféricas (zonas rurales). El crecimiento de la población, la complejidad e incapacidad de los gobiernos para atender las necesidades poblacionales han hecho que cada día sea mayor la demanda de una autonomía por parte de comunidades locales y regionales.

Lo que se observa es un proceso de ocupación disperso y desordenado que no responde realmente con modelos y principios de planificación. Hoy, es vital que los entes político-administrativos logren avanzar de manera articulada en la formulación de los POT de segunda generación, de esta forma, se puede solventar algunas dificultades en materia de ingresos públicos y tributos por parte de la población y avanzar en la solución priorizada de algunos problemas estructurales que persisten con larga data.

Los municipios ZOMAC de estudio han estado sumidos en un modelo centralista de categorización eterna que no logra impactar con proyectos de inversión estratégicos. El impuesto predial no representa una buena fuente de ingreso por la falta de una base catastral sólida, sumado con un decrecimiento de las dinámicas económicas y la falta de clasificación de los suelos urbanos o de expansión que logre captar recursos de plusvalía o valoración. Por esta razón, para avanzar en un efectivo proceso de integración, es necesario que los entes administrativos proporcionen una base sólida de información para promover un equilibrio entre los intereses de los diferentes municipios y la sostenibilidad a largo plazo.

Algunos límites de las unidades político-administrativas de los municipios ZOMAC son muy extensos, los tiempos de desplazamiento y la cobertura de acceso a equipamientos restringe cualquier intención de intercambio poblacional desde la capital municipal y las áreas veredales. Es por esto que las instituciones deben crear mecanismos que permitan orientar los programas e inversiones con un criterio regional, en este caso, formas de integración asociativa que permitan

mínimamente que toda la población tenga acceso a bienes y servicios de otros municipios sin perder autonomía.

Por último, para mejorar y garantizar una participación ciudadana en la futura creación de EAT en los municipios ZOMAC, es esencial establecer un enfoque claro y coherente que involucre a la comunidad de manera efectiva. El éxito de este objetivo dependerá en gran medida de la elaboración de un diagnóstico preciso y de la identificación de acciones estratégicas bien definidas para la vigencia del esquema. Estas acciones deben estar enfocadas en metas específicas y mensurables que aborden las necesidades del territorio y reconozcan las capacidades reales de gestión tanto del EAT como de las entidades que lo conforman.

7. Lineamientos institucionales

Los resultados y lineamientos que se presentan derivan de la síntesis de la experiencia de intervención y del análisis cualitativo del sistema ZOMAC. Se prioriza la utilidad práctica y la aplicabilidad territorial por encima de la validación científica formal, lo que busca generar insumos estratégicos para la acción pública y la cooperación intermunicipal. A los efectos de ampliar los vínculos cooperativos existentes en cada municipio y establecer nuevas formas de gestión asociativa para el desarrollo local de los siete municipios ZOMAC, resulta fundamental la implementación de un nuevo modelo de gestión sustentado en una concepción de la política mucho más dialogada y consensuada, orientado hacia la creación de niveles de contacto e interacción política de carácter tanto horizontal como vertical. La formación de esquemas asociativos territoriales, en este sentido, debe ser pensada como una nueva forma de promover el desarrollo local, de atacar las deseconomías de escala y de fortalecer las capacidades institucionales existentes en los municipios, tanto políticas como administrativas, técnicas, humanas, presupuestarias y financieras. Para ello se debe hacer foco en las capacidades reales, no en las que cada municipio quisiera poseer. Para proceder en este sentido, se debe priorizar la planificación estratégica participativa como punto de partida del ciclo de la gestión, a partir de lo cual se deben reconocer las capacidades instaladas en el territorio (no sólo en el ámbito del gobierno local) para luego pensar cómo fortalecerlas y ampliarlas en función de las potencialidades de cada actor y de los problemas y desafíos públicos que se busca atender.

En base a lo anteriormente expresado resulta indispensable:

- a. Búsqueda de mecanismos de institucionalización del diálogo entre el Estado (en sus distintos niveles), la sociedad civil, la academia y el sector empresario como elemento fundamental para la generación de consensos en los territorios locales. La generación de vínculos más frecuentes e institucionalizados con otros niveles de gobierno y actores no estatales redunda en mayores niveles de capacidad estatal. Para proceder en este sentido, resulta fundamental fomentar el debate dialógico, especialmente a través de la implementación de presupuestos participativos municipales

como potencial herramienta de implicación ciudadana y transformación de actitudes y relaciones. Por su intermedio, la comunidad puede expresarse libremente acerca de las necesidades de su municipio, lo cual les permitirá avanzar en la generación de consensos en torno a la comprensión de las diferentes perspectivas existentes sobre problemáticas comunes, en aras de conocer a todos los interlocutores (los destinatarios de las políticas públicas), de establecer canales de confianza recíproca y de avanzar luego en la priorización de acciones para mitigar las verdaderas necesidades de cada territorio a partir de la escucha atenta de las voces de los actores protagonistas (con especial atención a los sectores más vulnerables).

- b.** Promover mecanismos de gestión asociada. En la práctica, esto implica la incorporación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y/o en el diseño, ejecución, monitoreo y control de políticas públicas, lo cual implica que las autoridades locales deben comenzar a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el sector privado. En este sentido, las asociaciones público-privadas pueden favorecer la gestión de ciertas funciones, especialmente para el caso de los municipios pequeños. La academia, por su parte, puede colaborar en el diseño y control de las políticas públicas municipales. Adicionalmente, a partir de las problemáticas identificadas, se recomienda entablar alianzas con organizaciones líderes en investigación (centros de investigación, universidades, entre otros), para plantear proyectos de investigación aplicada. Finalmente, las organizaciones comunitarias de la sociedad civil suelen contar con mecanismos de difusión e implementación de respuestas mucho más eficaces y eficientes que las estatales en materia de ejecución de programas sociales, educativos y ambientales. Estas organizaciones administran los recursos públicos conjugándolos con recursos materiales y simbólicos de la propia comunidad, lo que permite sacarles el mayor provecho y llegar a más personas. La capilaridad de estas organizaciones les facilita, además, llegar a los rincones más recónditos del territorio. Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la identificación de organizaciones que muestren trayectoria de trabajo regional y estén en disposición de involucrarse y apoyar el proceso.
- c.** Puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal. El trabajo de campo efectuado indica que los municipios no disponen de equipos técnicos calificados con dedicación exclusiva a la gestión de esquemas asociativos territoriales, lo cual repercute de manera negativa en la calidad de los vínculos intermunicipales, interinstitucionales e interjurisdiccionales existentes. Otra área clave en la que se requiere promover la capacitación gradual del recurso humano municipal es en el uso de las tecnologías de la comunicación e información, esto es en la

producción, procesamiento, intercambio, visualización y analítica de datos, un área de la gestión que demanda personal altamente calificado en el uso de diversos dispositivos y sistemas tecnológicos. Aquellos municipios que avancen en esta dirección evidenciarán aumentos sensibles en su nivel de capacidades institucionales técnicas y administrativas a partir de un mejor aprovechamiento del conocimiento existente. Evidentemente, la asistencia técnica y asesoría brindada por diversas instituciones públicas y privadas puede desempeñar un rol preponderante en los procesos de ejecución de numerosas actividades caracterizadas por su complejidad o dificultad técnica. A los efectos de reducir dicha dependencia, se recomienda que los municipios estimulen la capacitación y formación de equipos técnicos para el diseño, implementación, monitoreo y control de programas que promuevan la incorporación gradual de la gestión asociada, lo cual ayudará a disminuir los costos derivados de la contratación de servicios de consultoría externa para la ejecución de tareas cuya realización resulta imposible de encarar con el recurso humano existente.

- d. Establecimiento de políticas cooperativas intermunicipales. Entre los beneficios que acarrea la adopción de este tipo de prácticas existen algunos de carácter económico, en tanto favorecen una mejor utilización de los recursos municipales. En este sentido, resulta muy poco eficiente que cada municipio realice por sí solo la compra de los suministros necesarios para su desenvolvimiento administrativo anual, pudiendo hacer esta compra de manera conjunta entre varios municipios. Trasladado este concepto a emprendimientos mayores, se advierte cuán fecunda y productiva puede ser la cooperación intermunicipal en materia de austeridad fiscal y de desarrollo económico regional. A los efectos de promover la integración, deberían ponerse en marcha nuevos procesos para la creación de esquemas asociativos territoriales, lo cual debería hacerse teniendo en cuenta el perfil socioproductivo de cada municipio y las problemáticas que deseen priorizar. Esta identificación sería recomendable que fuera realizada de manera conjunta con organizaciones académicas y civiles locales.
- e. Puesta en marcha de un Banco de Experiencias Locales/Bitácora del Conocimiento Accesible en el ámbito del gobierno departamental, para la difusión de las lecciones aprendidas en el marco de las “buenas prácticas intermunicipales” registradas en los municipios del Valle, especialmente en materia de gobierno abierto, planificación estratégica cooperativa y cooperación internacional descentralizada.

8. Conclusiones

Se considera el asociativismo, en sus diversas formas, como una estrategia de gestión que presenta una posibilidad real para que los municipios ZOMAC del

Valle del Cauca puedan enfrentar los retos colectivos e individuales, dado que, a pesar de las diferencias y coincidencias mencionadas a lo largo del documento, el asociativismo puede generar una gestión pública más conectada con las realidades y necesidades de los territorios, superando el tradicional enfoque político-administrativo que fragmenta los problemas y los divide en jurisdicciones. En este sentido, la estrategia asociativa, en sus tres formatos, intermunicipal, interinstitucional e interjurisdiccional, puede generar considerables ventajas a los siete municipios ZOMAC objeto del presente estudio, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Promoción e integración del territorio, a partir de la construcción de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, la academia, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial.
- Acceso a desarrollos científicos, de tecnología, infraestructura, técnicas de gestión, equipamiento e implementación de innovaciones costosas que de manera individual los gobiernos locales no podrían financiar.
- Mayor representación y fuerza negociadora en materia de gestión de recursos y resolución de problemas comunes ante terceros, entre ellos el gobierno nacional, el gobierno departamental y el sector privado.
- Reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales a través de la creación y fortalecimiento de economías de escala, de la transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local.
- Desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas orientadas al mediano y largo plazo, que superen la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales.

Para concluir, se puede extraer tres lecciones del trabajo efectuado en el territorio. La primera es que cooperar conviene. La coordinación multinivel requiere de mucha voluntad, tiempo y esfuerzo; implica negociar y muchas veces ceder, pero conviene. Los gobiernos locales que articulan acciones con otros actores gestionan mejor y acceden a numerosos incentivos positivos. Por supuesto, la cooperación no surge de manera espontánea. La literatura señala la existencia de factores y características asociadas al contexto que influyen en la decisión de las autoridades locales de colaborar o no, entre las cuales se destacan la identidad política de los alcaldes (Completa, 2025), la proximidad geográfica (Cravacuore, 2016; Arias et al, 2019), la existencia de relaciones previas o capital social

(Abrucio et al., 2013; Angnes et al., 2013; Mazzalay, 2011; Mazzalay, 2016; Pieterman et al., 2016; Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006), el grado de interdependencia (Mazzalay, 2011), la severidad de los problemas comunes que afectan a las partes involucradas (Silva y Bezerra, 2011) y la existencia de políticas públicas que definan incentivos institucionales para la cooperación. Sea cual fuera la causa que lleve a los gobiernos locales a cooperar, sin dudas la gestión intermunicipal redundará en un aumento neto de las capacidades municipales para gestión de políticas públicas de alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos (Completa, 2015a).

La segunda lección es que se necesitan arquitecturas institucionales mucho más flexibles e innovadoras para no coartar los procesos de gobernanza. Esto porque los espacios funcionales cambian más rápido que los institucionales, o dicho de otra manera, porque las comunidades crecen y se transforman más rápido que la normativa, lo que dificulta la resolución de problemáticas complejas y multidimensionales, que deben ser resueltas de manera asociada. Para fortalecer la gobernanza, es fundamental que las decisiones públicas cuenten con altos niveles de legitimidad. En este sentido, Grandinetti (2014) subraya que los procesos colaborativos (como los presupuestos participativos o el planeamiento estratégico con participación ciudadana) refuerzan el sustento político de las políticas públicas al incorporar voces diversas y favorecer la construcción de acuerdos más sólidos. Esta dimensión resulta particularmente crucial en el ámbito local, donde la cercanía con la ciudadanía exige mecanismos de actuación flexibles y adaptativos. De acuerdo a lo expresado por Rodríguez (2025) la rigidez de los marcos normativos puede obstaculizar respuestas rápidas, aun cuando existan capacidades técnicas disponibles. Por ello, se hace evidente la necesidad de desarrollar normativas más flexibles e innovadoras que no limiten ni cercenen los procesos de gobernanza, lo que permite que las iniciativas colaborativas y participativas se desarrollem de manera plena y efectiva.

Finalmente, la tercera lección indica que más gobernanza equivale a más capacidad estatal. En efecto, en el plano municipal, donde las capacidades formales suelen ser limitadas, la habilidad para tejer alianzas resulta sustancial para ampliar el alcance y la viabilidad de las políticas públicas (Rodríguez, 2025). En este sentido, la generación de procesos de gobernanza no solo produce mejores políticas, sino que también fortalece los propios engranajes de los gobiernos locales. Por un lado, amplía las capacidades políticas, al fomentar la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones, de manera que reduce los conflictos y aumenta la disposición a cumplir normas y colaborar en su implementación. Por otro lado, potencia las capacidades administrativas, dado que los procesos participativos permiten identificar con mayor precisión necesidades y prioridades, lo que optimiza la instancia de formulación de las políticas públicas (Peters, 2015), el uso de los recursos públicos y la eficiencia en la prestación de servicios.

Los hallazgos presentados se entienden como lecciones y lineamientos derivados de la intervención, orientados a fortalecer la asociatividad territorial y a consolidar capacidades locales, los cuales reflejan la experiencia práctica sin pretensión de extrapolarse más allá del contexto estudiado. En este sentido, las

tres lecciones expuestas cobran relevancia como principios orientadores para futuras intervenciones en territorios similares. Asimismo, la propuesta abre nuevas preguntas y enfoques, por ejemplo, sobre cómo los esquemas asociativos podrían incorporarse a procesos de investigación aplicada o a modelos de gobernanza multinivel, de manera que generan oportunidades para explorar estrategias de cooperación más integrales y multidimensionales.

Referencias bibliográficas

- Abrucio, F. L., Filippim, E. S. y Dieguez, R. C. (2013). Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1543-1568.
- Alonso, G. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Angnes, J. S., Mattos, S. M. M., Klozovski, M. L., y Sturm, M. I. (2013). Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1165-1188.
- Arias, K., Retamal, K. y Ramos, C. (2019). “Cooperación intermunicipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación”. *Revista de Administración Pública*, Río de Janeiro 53(3):575-591, mayo de 2019.
- Bertranou, J. (2012). “Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones”, mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2011). “Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial”. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011.
- Bustamante, S. (2008). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y Federación Colombiana de Municipios.
- Cea, N. (2016). Intermunicipalidades en Chile: el rol de los municipios como gestores de desarrollo para sus comunidades. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y Administración Pública, Santiago (Chile), 8 - 11 Nov.
- Completa, E. (2016). “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. *Revista Análisis Político* N° 87, Bogotá. Mayo- septiembre de 2016. Pág 60-76.
- Completa, E. (2015a). “La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones”. En: *Istituzioni del Federalismo* N° 2, Anno XXXVI, Diciembre de 2015, Pág. 357-380. E-R Maggioli Editore. Bologna, Italia.
- Completa, E. (2015b). “Restricciones y déficits de capacidad institucional para la cooperación y el asociativismo intermunicipal en la Región Nuevo Cuyo”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario.
- Completa, E. (2012). “Construyendo capacidades institucionales para la gestión pública local en Argentina. Una agenda pendiente”. Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, septiembre 2012.
- Cravacuore, D. (2006). “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64, Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina.
- Cravacuore, D. y Chacón, A. (ed.) (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago: AMUCH - UTEM.
- Cravacuore, D. (2020). “La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales”. Gobierno, política y gestión local en Argentina / Sergio Raúl Ilari... [et al.] ; Sergio Raúl Ilari y Daniel Cravacuore (Comps.). UNQ.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2013). “Balance Preliminar de los Procesos Asociativos en Colombia”. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Evans, P. (2003). “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, N° 25.
- Evans, P., Rueschemeyer D. y Skocpol, T. eds. (1985). “Bringing the State Back In”. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).
- Federación Colombiana de Municipios (2020). Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020- 2024. Bogotá, Unioneurope y FCM.
- García Delgado, Daniel (1997). “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”, Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y Universidad Católica de Córdoba.
- Grandinetti, R. (2014). Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Universidad Politécnica de Valencia.
- Grandinetti, R. (2003). “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Venezuela, Vol. 9, Número 2. Universidad de Zulia.
- Grin, E. y Abrucio, F. (2017). “La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos”. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2).

- Grin, E., Completa, E., Carrera A. y Abrucio L. (2019). Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos. Actualidad, brechas y perspectivas / Eds. Eduardo José Grin . [et al.]. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.
- Grindle, M. (1996) Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grindle, M. (1997) The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions, en Grindle, M. (ed.), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press.
- Grisanti, J., Aguilera, A. I., y Villegas, A. (2019). Municipal Institutional Capacity Assessment (MICA): a diagnostic toolkit to enable sustainable development at the municipal level. Informe de trabajo del Banco Mundial.
- Hooghe, L. y Marks G. (2001). Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman and Littlefield.
- López, J. y Rodríguez, C. (2023). “Integración y asociatividad territorial colombiana: perspectiva comparada desde el contexto internacional”. Ciudades, Estados y Política. Universidad Nacional de Colombia. Vol. 10(3), 2023, pp. 115-129.
- Majone, G. (1997). “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, México: Fondo de la Cultura Económica.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. Instituciones y desarrollo, 7(1).
- Mazzalay, V. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. Bulletin of Latin American Research, 30(4), 453-472.
- Mazzalay, V. (2016). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicæ*, 36, 5-36.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C., 2011.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina.
- Perea, J. y Delúquez, K. (2020). “La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático”. Trabajo de Grado para optar al título de Maestría en Derecho Administrativo. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, DC.
- Pellin, V., Dallabrida, I. S., y Sampaio, C. A. C. (2014). Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil. Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional, 25, 93-125.
- Peters, B. Guy (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.
- Peters, B. Guy, y Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? En I. Bache & M. Flinders (Eds.). Multi-Level Governance, 75-89.
- Piterman, A., Rezende, S.C, y Heller, L. (2016). Social capital as a key concept for the assessment of success consortiums: The case of CISMAE, Paraná, Brazil. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 21(4), 825-834.
- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Rodríguez, E. (2025). “Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N°29, 2025, pp. 1-26.
- Rodriguez-Oreggia, E. y Tuirán, R. (2006). Inter municipal cooperation in Mexico. Barriers and incentives to cooperation. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-408.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional Política y Cultura, núm. 30, 2008, pp. 119-134 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.
- Sanabria, P. (2019). “Análisis de capacidad institucional a nivel municipal en el caso colombiano”. En: Grin E., Completa E., Carrera A. y Abruccio E. (Ed.). “Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas”. FGV. São Paulo, Brasil.
- Silva, K. S. B. E., y Bezerra, A. F. B. (2011). The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. *International Journal of Health Planning and Management*, 26(2), 158-172.
- Sikkink, K. (1993), “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, vol. 32, N° 128.
- Stephenson, P. (2013). «Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?”», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837.

Subirats, J. (2019). Dilemas: Gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 92–104). Banco Interamericano de Desarrollo.

Tecco, C. (2006). “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Rofman, A. y Villar, A.: *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Tecco, C. (2008). “Capacidades de gestión para el desarrollo económico local”, Jornadas de Finanzas Municipales, Villa Carlos Paz, Córdoba.

Tobalem, A. (1992a). “Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement”, LATPS Occasional Paper Series.

Tobalem, A. (1992b). “Institutional capacity analysis and development system” (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series Nº 9.

Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad universitario chileno: una mirada crítica desde la función reflexiva

Recibido 04/08/2025
Aceptado 09/10/2025

The Chilean University Quality Assurance System: A Critical View from a Reflective Standpoint

Dr. Francisco Javier Villegas-Villegas
<https://orcid.org/0000-0001-8059-4299>
francisco.villegas@uantof.cl
Universidad de Antofagasta
Doctor en Didáctica

Mg. Alejandro Cataldo-Díaz
<https://orcid.org/0009-0004-6968-2502>
alejandro.cataldo@uantof.cl
Universidad de Antofagasta
Magíster en Gobierno y Sociedad

Resumen:

El presente ensayo tuvo como propósito problematizar las bases epistemológicas sobre el sistema de aseguramiento de la calidad chileno, con un especial énfasis en las instituciones estatales o públicas. Se abre la discusión a través de una visión crítica, poniendo en paralelo la función reflexiva histórica que han tenido las universidades versus el managerialismo (entendido como aquella lógica de gestión empresarial aplicada al sector público/ a la educación universitaria) y mercantilismo del cual son funcionales hoy. Adicionalmente, se acompaña con un análisis desde la teoría de las políticas públicas, el capitalismo académico y los modelos de gestión empresariales que hoy imperan en los servicios públicos. Se concluye que el sistema de aseguramiento de la calidad del modelo chileno sigue lógicas de mercado que trastocan el quehacer académico planteando la duda acerca de las correctas identificaciones de la calidad en la educación superior.

Palabras clave: educación superior, acreditación, calidad universitaria, managerialismo, universidades

Abstract:

This essay seeks to critically examine the epistemological foundations underpinning the Chilean Quality Assurance System, with particular attention to state and public institutions. The discussion is framed through a critical lens, contrasting the historically reflective and autonomous role of universities with the contemporary dominance of managerialism (understood as the logic of business management applied to the public sector/university education) and market-oriented rationalities to which they have become functionally aligned. The analysis is further enriched by drawing upon public policy theory, academic capitalism, and prevailing business management

models that increasingly shape the operation of public services. It is concluded that the Chilean Quality Assurance System operates largely under market logics, raising the question of whether the notion of quality in higher education is being appropriately defined and understood.

Keywords: higher education, accreditation, university quality, managerialism, universities

1. Introducción

El presente ensayo tiene como propósito central contribuir a la discusión acerca del sistema de acreditación de universidades en Chile y sus tensiones y debates respecto del contexto de la calidad educativa. En este sentido, el ensayo recoge los antecedentes del contexto social estudiantil del año 2011 y sus respectivas implicancias en la agenda pública y de gobierno de la época, algunas identificaciones de la realidad crítica y su disputa con las lógicas de desarrollo e incorporación de indicadores para el eje de productividad de las universidades, a través del análisis de políticas públicas. Durante las últimas décadas, las universidades se han visto demandadas por una serie de clasificaciones y mediciones, a nivel regional y mundial, para vislumbrar la calidad de estas, lo que ha llevado a comprender socialmente que mientras más alta sean las clasificaciones en rankings de una universidad, mayor será su calidad.

Junto a lo anterior, el desarrollo exponencial de esas mediciones para los distintos objetivos que tienen las universidades que se enmarcan en la formación, investigación y vinculación con la sociedad, puede ser entendido, a la vez, como un motor de mercantilización de la educación superior (Paradeise y Thoenig, 2018) y que entronca con la discusión político-educativa, acerca de los efectivos niveles de acreditación y de calidad que ellas asumen, asunto que se coloca de manifiesto en este ejercicio discursivo, desde un horizonte crítico, tanto de los sujetos que participan de estas comunidades como de los órganos que constituyen ser los entes estratégicos de las universidades.

De esta manera, la propuesta del ensayo es la de argumentar, de manera crítica-inferencial, las siguientes situaciones: en primer lugar, exponer que se evidencian aspectos sensibles en el quehacer universitario público, a nivel de la acreditación y la calidad, marcando una pauta, para las distintas instituciones de educación superior de Chile, fundamentalmente, de índole economicista. De esta forma, se expone un acuerdo con Gasser (2024) cuando este indica que el neoliberalismo y gerencialismo en la academia afecta a los académicos de distintas disciplinas. En segundo término, reflexionar acerca del Sistema de Aseguramiento de la Calidad chileno, como un evento o un tipo de mecanismo instalado que responde a lógicas mercantiles; el cual, de acuerdo al modelo de análisis de políticas públicas propuesto por Aguilar (1993) y replicado por Osorio y Vergara (2017), es observable que ha reducido la formación universitaria a una mirada de inversión en capital humano; y, por último, plantear que la incorporación de

modelos propios de empresas privadas como son los sistemas internos de aseguramiento de la calidad, con las técnicas propias de la administración y la Nueva Gestión Pública, que correlacionan con el concepto de capitalismo académico (Sisto, 2020), generan tensiones y barreras en los modos en que se desarrolla el quehacer académico en las universidades públicas del país y, a la vez, son mecanismos en la generación de explicaciones causales de por qué las instituciones nacionales no abordan de manera fehaciente las experiencias estudiantiles, académicas y culturales del estudiantado y del profesorado.

2. Proposición

¿Se considera que las directrices normativas y administrativas para la formación universitaria en Chile ocupan un lugar central de la discusión crítica articulando un óptimo desarrollo de gestión, armonización curricular y productividad científica de las universidades públicas? Por extensión, ¿se sabe si la acreditación universitaria en Chile, junto a sus parámetros de calidad, se encuentra a la altura de las mejores del continente latinoamericano? Se puede afirmar que en la actualidad las universidades públicas del país dependen, en demasía, de los mecanismos de gestión y de procedimientos administrativos y burocráticos con fuerte énfasis en el uso de los recursos que asumen o adquieren (Soto-Grant, 2022).

El origen de estas preguntas tiene, de manera específica, una provocación que ha tensionado, en las últimas décadas, en Chile, el debate entre gobernanza política y gobernanza universitaria, de tal suerte que asegurar la óptima acreditación y adecuada calidad en las instituciones de educación superior (IES) se ha enfrentado a la idea de cómo expandir el trabajo de acreditación institucional, calidad universitaria y productividad científica con especial motivación por alcanzar altos rankings, como una forma de precepto normativo y expansivo del quehacer de conjunto de una IES.

Junto a lo anterior, un aspecto argumental imprescindible, basándose en razonamientos del realismo crítico (Bhaskar, 2008), es que las universidades nacionales siguen un patrón lógico causal de su funcionamiento considerando que los mecanismos y estructuras del sistema universitario chileno tienen una regularidad probabilística en su quehacer, con demasiado énfasis en los principios cuantitativos. Por extensión, y siguiendo a Parra (2016), el realismo crítico asoma como un esfuerzo por vincular discusiones en la práctica académica y en el análisis institucional que, para este caso, las universidades estatales nacionales estarían asumiendo, de manera arbitraria, sus demandas y desafíos en sus procesos formativos, porque están sometidos a la voluntad de sistemas y procesos intencionados de acreditación y de calidad, cuando el sentido de la formación universitaria es un ámbito de controversia y discusión permanentes, de acuerdo a Mayz (1984).

Aunque pueda ser paradójica la situación, el hecho es que la formación superior en las universidades chilenas descansa en un eje vector fundamental: la justificación de que la educación es un ámbito legítimo para las personas, que ven

en ella una forma para escalar socialmente, devenido por principios subyacentes de la intencionalidad educativa y por lo que una sociedad pretende brindar y resaltar en la comunidad. Por esa razón, una observación interesante es la que hace Friz (2016) cuando menciona que

la normatividad que ponen en juego y disputan las posiciones opuestas ante las políticas universitarias neoliberales es antropológico político en el sentido de que la determinación de lo que es y debe ser el sujeto por obra del proceso educativo obedece a una serie de decisiones políticas reductibles a las preguntas: ¿qué tipo de sujeto se quiere formar?, ¿para qué tratos interpersonales?, ¿para qué convivencia social?, ¿para la construcción de cuál comunidad política?. (p. 23)

Lo anterior, a su vez, emparenta con un estudio sobre el análisis crítico de las funciones de la gestión universitaria desde la cual se dice que “uno de los objetivos del emprendimiento universitario y del gerencialismo es la obtención de ingresos y la generación de un excedente, lo que ha llegado a considerarse un imperativo en la administración de las universidades contemporáneas” (Brunner et al., 2022, p.639) que da cuenta de la existencia de complejidades causales y sistémicas en las universidades, más todavía cuando en esos espacios se trabaja con una “materia invisible” como es el conocimiento (Hernández, 2013). La creciente analítica respecto de la necesidad de que las universidades chilenas cuenten con espacios de debates y resoluciones sobre las temáticas entre acreditación, calidad y mediciones de los rankings es una línea de suma importancia para la comprensión acerca de cómo se construyen las relaciones de coyuntura y de problemas estructurales de la educación universitaria, en la actualidad.

Por esa misma razón, las preocupaciones acerca de lo que significa hacer universidad pública en el país, reconociendo las problemáticas que componen lo social y académico como hilo conductor de una institución de educación superior, es afirmar que los ejes siguen transitando entre asumir políticas y parámetros de calidad, conseguir grados de perfección en investigación e innovación y demostrar evidencias en los procesos de acreditación (Arriagada-Poblete et al., 2023), pero sin una llamada de atención respecto de apuntar a una reflexión crítica sobre los individuos a quienes centraliza su quehacer medular, o sea, el estudiantado, y sin observar(se) un análisis de las condiciones objetivas y subjetivas de la realidad social, política y cultural del país.

En ese sentido, por ejemplo, se puede mencionar que, si bien los conceptos de calidad y de acreditación son ampliamente usados y consensuados como elementos necesarios para el funcionamiento de la educación superior, en Chile y en muchos países del mundo, es a lo menos controversial que no se hayan establecido definiciones de categoría esencial que puedan ser universales y generales para todo lo relacionado con lo educativo-formativo en las IES. A partir de este punto, es determinante que la mirada que se otorga a las instituciones educativas universitarias se apega o se preocupa sólo por simplificar el todo en relaciones o afirmaciones de tipo causal y que se evidencian, de forma empírica,

con instrumentos y orientaciones certificadas. Por esa razón, y de acuerdo a Vega (2020), es importante reconocer la apropiación de una estructura y cultura de calidad, así como también la responsabilidad de los miembros de una organización por asumir nuevos cambios.

3. Mercantilismo y managerialismo en contexto universitario

La noción de que las universidades deben realizar la formación de capital humano es reciente, precisamente por el advenimiento e imposición del pensamiento neoliberal en los años 80 en que se propone que la enseñanza universitaria es técnica y profesional (Labraña y Brunner, 2021). De hecho, ya se sabe, por aspecto inferencial y empírico, que todo estudiante, durante su periodo universitario, es un sujeto improductivo, pero que sometido a las reglas de la deuda educativa fomentará un pago por el servicio y, a la vez, se convertirá, *a posteriori* de tener un título profesional, en un sujeto productivo.

Para comprender de mejor forma esta medición de la calidad en las IES públicas, se debe correlacionar con las reformas modernizadoras de la administración pública chilena vividas a partir de los años 90, enmarcadas en lo que fue la Nueva Gestión Pública (NGP), un modelo de gestión gerencialista que se basa fundamentalmente en la adopción de prácticas de gestión privadas por parte de los servicios públicos y organismos del Estado (Araya y Cerpa, 2009; Cataldo Díaz, 2024; Olavarría et al., 2011; Morales, 2014).

En el ámbito de la gestión universitaria chilena, la NGP ha tenido buena recepción por parte de sus directivos, especialmente debido a la introducción de elementos como la planificación estratégica y la incorporación de profesionales calificados para tareas administrativas. No obstante, existen críticas a que los elementos empresariales de la NGP pueden, de alguna manera, poner en riesgo actividades que no necesariamente traen réditos económico-financieros a las universidades, por un lado, como la eliminación de áreas formativas que no son rentables; y, por otro, la preocupación excesiva por publicar en revistas de alto impacto (Labraña y Brunner, 2022).

Dentro de las universidades, se instalaron diversos mecanismos de rendición de cuentas y se comenzó a entender a las IES como empresas privadas (C. Pérez Fuentes, 2024) esto es denominado por Carrasco (2020) como procesos pro-mercado devenido a propósito de la instauración del estado neoliberal buscando eficacia, menor involucramiento del Estado y competitividad.

Esto ha generado un fuerte impacto en la responsabilidad del Estado con las IES públicas, donde ya no se centra en el control de los procesos, si no en el control y gestión de resultados (Carrasco, 2020) los cuales se vinculan al cumplimiento de estándares e indicadores, elementos propios de lo que la literatura ha denominado como capitalismo académico (Brunner et al., 2018; Pedraja-Rejas et al., 2021; Sisto, 2017). Lo anterior, entonces, despierta un abordaje de

cuestionamientos y dilemas, puesto que el problema de la educación universitaria pública puede ser observado como de burocrática opacidad.

4. La calidad y la acreditación en la educación superior chilena vista del análisis de políticas públicas

Durante el transcurso del año 2011, Chile fue testigo de un importante número de movilizaciones, lo que marcó de esta manera el inicio de un “ciclo de crisis”. Este periodo llegaría a un punto álgido en los niveles ciudadanos el año 2019 con el estallido social y dada la aglutinación de factores concurridos, la principal característica que lo distinguió fue el cuestionamiento hacia las bases neoliberales del sistema económico, social y político chileno (Mayol, 2019).

A partir de estas movilizaciones, en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se promulgó la ley N°21.091 sobre educación superior la que establecía un sistema nacional de aseguramiento de la calidad (Ley N°21.091, 2018). Esta política pública, vino no solamente en respuesta al movimiento social, si no también a una demanda por la búsqueda de la calidad educativa, surgida a principios de los años 90 en Chile, principalmente por la masificación de la matrícula y la diversificación de las IES a nivel nacional (Brunner y Ganga-Contreras, 2016; Mínguez y Díaz, 2020).

Carrasco (2020) denominó la expansión del neoliberalismo como la globalización neoliberal, y algunos de los eventos que marcaron su triunfo ideológico fueron la caída del muro de Berlín y el fin del socialismo soviético, lo que llegó a impactar fuertemente distintos Estados-nación a través de la promulgación de políticas públicas de corte gerencialista, privatizadoras y liberalizadoras. En ese sentido, organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han sido fundamentales en la promoción de este tipo de políticas.

Lo anterior, se vincula directamente con el panorama norteamericano, según lo planteado por Mintz (2021), al decir que existe una crisis en la educación superior, que en gran medida se debe a la irrupción del sistema neoliberal en ella, lo que ha derivado en nuevas formas de concebir, gestionar, financiar y organizar todo el quehacer universitario.

Tal como se señaló con anterioridad, el movimiento estudiantil, como fue denominado, devino a plantear en la agenda pública nacional el debate entre una “educación de mercado” versus “la educación como derecho social”, todo ello bajo la consigna de una educación pública, gratuita y de calidad (Vidal-Pollarolo et al., 2017) y que según declaran Carrasco et al. (2019) en Chile resulta evidente la necesidad de articular políticas educacionales que sean capaces de dar cuenta de la diversidad de posiciones y complejidades de nuestra sociedad.

Bajo estas consignas lo que se buscaba era cuestionar los principios y lógicas mercantiles de la educación superior chilena, es decir, del neoliberalismo y sus materializaciones, como por ejemplo, ideas de que la competencia entre

instituciones asegura la calidad y de que la educación es un bien de consumo, que se cristaliza cuando el poder adquisitivo está por sobre el mérito. En ese sentido, las movilizaciones del 2011 fueron capaces de colocar en la agenda pública un problema, impugnando una lógica neoliberal surgida en dictadura militar (Vidal-Pollarolo et al., 2017).

Por consiguiente, las manifestaciones sociales plantearon en torno a la educación superior chilena un problema público el cual se puede considerar, dentro del análisis de políticas públicas, como la etapa previa a la formación de la agenda de gobierno, la discusión de alternativas para una posterior definición y el diseño de una política pública que resuelva dicho problema (Osorio y Vergara, 2016).

Para Aguilar (1993) un problema público es una situación o asunto percibido por la comunidad política como algo que debiese ser corregido mediante la acción estatal, una situación que es propia de una agenda pública o sistémica y que es deseable que pase a ser parte de una agenda de gobierno para que pueda ser solucionado.

La definición del problema es el hito inicial para la futura solución, no obstante, se reconoce que es difícil definirlo de manera objetiva, porque los problemas públicos siempre son interdependientes, dinámicos y se relacionan con otras situaciones que conlleva la relación sociedad-Estado. Es decir, la definición del problema siempre será subjetiva, como también el planteamiento de sus soluciones (Subirats, 1994; Osorio y Vergara, 2016).

El ciclo de la política pública contiene distintas etapas, entre ellas, la implementación y sus efectos para posterior evaluación (Aguilar, 1993). El movimiento estudiantil, en su momento, lo que hizo a través de la impugnación del modelo fue una evaluación política que derivó en una decisión, por parte de los legisladores. El problema para el movimiento estudiantil era denunciar la lógica de mercado instaurada en la educación superior y, a través de las movilizaciones, instalar en la agenda pública la problemática, para posteriormente ser parte de la agenda de los gobiernos siguientes. La situación fue escalando, hasta llegar a la aplicación de distintas políticas públicas como fue la gratuidad en educación superior y la obligatoriedad de acreditación para las IES, promulgada mediante la Ley N°21.091 (2018).

Sin embargo, la introducción de esta nueva legislación no supone la incorporación de un horizonte de reflexividad al quehacer universitario y tampoco el de formación humanística integral. Y es que, actualmente, la medición sobre la calidad en la educación superior es realizada y supervisada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) la cual lleva a cabo la constatación de distintos criterios y estándares, en base a una autoevaluación institucional (Suazo, 2017). Precisamente es esa evaluación la que sigue una lógica de mercado y que es propia del capitalismo académico (Rhoades y Slaughter, 2010; Sisto, 2017; Pedraja-Rejas et al., 2021), el que puede ser entendido como una economización de la universidad, que busca la financiación estatal a través de un constante monitoreo y la evaluación de distintos indicadores de desempeño (Brunner et al., 2018), es decir, un sistema propio de un modelo de inspiración neoliberal (Sisto et al., 2021).

Los sistemas de aseguramiento de calidad, como el chileno, se enmarcan en la búsqueda por un tipo de calidad en donde se identifican patrones de mejora a partir de un modelo de referencia, es decir, el objetivo fundamental de estos sistemas es el “control de calidad” y el “mejoramiento continuo” de la institución, en base a otras experiencias ya sean nacionales e internacionales, cuantificadas a través de indicadores (Pérez Fuentes, 2024).

La Ley N° 21.091 indica que tanto el Sistema de Educación Superior, como las instituciones de Educación Superior (IES) que lo componen, debe orientarse a la calidad la cual es comprendida desde dos perspectivas: por un lado, desde el nivel de cumplimiento de los criterios y estándares predefinidos, y; por otro, desde el grado de avance sistemático de las IES en función de sus propósitos y fines los cuales se reconocen a partir de un trabajo sistemático y propio del quehacer universitario. En este sentido, es relevante recordar lo que indica la Comisión Nacional de Acreditación de Chile:

De acuerdo con ello, la Comisión CNA-Chile entiende que la calidad, en contexto de las universidades, es fruto de un proceso interno, propio de cada institución de educación superior, permanente y sistemático, que busca desarrollar acciones y alcanza resultados que, demuestran: a) consistencia con sus propósitos y declaraciones institucionales, formulados en ejercicio de su plena autonomía; b) generar evidencias de la debida consideración de las expectativas y demandas de su entorno relevante, así como de la legislación y regulación vigente (CNA-Chile, 2023).

A este respecto, se hace indispensable indicar que una de las características del quehacer universitario chileno deviene de los recientes Criterios y Estándares de Calidad de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA-Chile, determinados por la Ley N° 21.091: la definición de cumplimiento está orientado por la descripción de criterios y estándares y que complementa el tradicional enfoque hacia procesos, lo que lleva a incorporar, de manera explícita y obligatoria, la consideración de resultados de los procesos formativos de manera cuantitativa y medible (2023). Los documentos mencionados concuerdan con un diagnóstico inferencial que es consistente, a su vez, con lo que se ha denominado una crisis generalizada de la calidad. Es decir, por ejemplo, ¿cuánto del quehacer es verdaderamente público y de calidad en las universidades estatales y cuánto es, en rigor, en dimensión privada?

Se puede vislumbrar, entonces, que el sistema de educación superior chileno comprende el concepto de calidad como el cumplimiento de estándares, indicadores y criterios cuantitativos lo que va en línea directa con lo establecido por el capitalismo académico, es decir, la calidad en educación superior está basada desde una concepción mercantil. En consecuencia, resulta paradójico comprender que a partir de una movilización social antineoliberal se haya promulgado una política pública de corte esencialmente neoliberal.

Por otra parte, Pérez Rojas (2023) plantea que, al formularse la agenda de gobierno, al igual de importante que es la situación que desencadena una demanda en particular, o las “ventanas de oportunidades”, también incluye relevancia el

momento de implementación, y en consecuencia de formulación de la política en sí. Durante el transcurso de estos años, desde el 2011 a la fecha, las fuerzas políticas han estado en una disputa pendular, entre alianzas conservadoras y progresistas, lo que habría influenciado, de alguna manera, la aplicación de procedimientos y sistemas de aseguramiento de la calidad para el modelo de acreditación nacional.

5. Reflexiones finales

El debate reflexivo y crítico acerca del funcionamiento de las universidades públicas en Chile y más aún respecto de los mecanismos que se encuentran insertos en ellas evidencia un hándicap, de acuerdo a las ideas que expone Friz (2016), puesto que lo que existe, actualmente, se opone a la esencia de la universidad, en tanto funciones propias y centrales de su naturaleza como son los aspectos de la búsqueda de la discusión y el debate, el fomento del ejercicio del pensamiento, la consecución de la investigación en todos sus ejes; la preocupación por la comprensión del mundo y la búsqueda del *ethos* particular como institución que trabaja con el conocimiento.

Dicha idea conlleva a tener una mirada crítica con los modos y relaciones corporativas, acerca de la calidad y de la acreditación, que se evidencian en el funcionamiento de las universidades estatales, y, también, en las instituciones no estatales en Chile. Así, también, es un punto de atención, por ejemplo, con las excesivas maneras administrativas determinadas por la normativa institucional, al dejar de lado la verdadera identidad universitaria. Solo por mencionar un asunto, es de tal magnitud el equívoco general que en las mismas IES se confunden los términos de *testing, assessment y evaluation*, tal vez por la complejidad conceptual que estos conllevan o bien porque no es de interés reflexivo ampliar las esferas como objeto de interés interpretativo y, también, analítico.

De esta manera, el sistema de aseguramiento interno de la calidad fue creado y definido bajo la lógica de la expectativa por el buen desempeño pero orientada a los logros de tipo cuantitativo. En ese ámbito, el sistema fue instalado debido a la proliferación de los distintos tipos de universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales, en Chile, además de la creciente demanda por acceder a una educación terciaria por parte de la población. Esto significó un problema público que fue incluido en la agenda hasta llegar a ser una política institucional, materializada a través del sistema de aseguramiento de la calidad.

Sintetizando, entonces, desde los parámetros normativos, es evidente que los eventos sociales constituyen una forma de empuje para la expansión de los propósitos en educación, aunque la explicación e interpretación de los hechos todavía no se encuentra agotada ya que faltan análisis críticos para observar esas disputas y alternativas de índole social. Cabe recordar que el estudiantado a través de las diversas movilizaciones sociales impugnó todo el sistema universitario y de educación terciaria, lo que incluye el sistema de aseguramiento de la calidad hasta ese momento, demandando que fuera realmente algo que midiera la “calidad” en las IES. Esto significó una nueva problematización que llevó a realizar

distintos tipos de evaluaciones al sistema para una modernización y, por tanto, cambiar la orientación en vistas de generar una mejora. Por extensión, aquello derivó finalmente en una nueva normativa, lo que incluyó la modificación de la Ley N°20.129 a través de un nuevo dispositivo legal, la Ley N°21.091.

Un fenómeno que puede ser interesante de poner en perspectiva para lograr entender cómo se entiende la calidad actualmente en el sector educativo en Chile es el denominado capitalismo académico (Rhoades y Slaughter, 2010) el cual es la adaptación de la universidad a distintos patrones propios del mercado, entre ellos, la medición sobre la calidad a través de distintos criterios y estándares establecidos y socializados previamente (Brunner et al., 2018). De esta manera, las instituciones pueden contar con recursos financieros y la aprobación del Estado y el mercado. Actualmente la ley N°20.129 y el sistema de aseguramiento de la calidad vincula concepto de “calidad” con aspectos propios del gerencialismo el que puede ser encuadrado dentro del capitalismo académico, el cual tiene una lógica profundamente mercantil.

En definitiva, la formación y posterior actualización de la ley N°20.129, que establece el sistema de aseguramiento de la calidad y el sistema de acreditación, ha trabajado con base en un concepto de calidad propio de la administración materializado a través de diversos criterios y estándares, que obligan a las instituciones al cumplimiento de estos para que puedan destacar o establecerse debidamente en el sistema de educación superior. A propósito, la definición del concepto de calidad puede tener distintas perspectivas y definiciones, no obstante, actualmente en Chile para efectos de políticas públicas, se entiende calidad como el cumplimiento de estándares, números y porcentajes.

Teniendo en cuenta lo anterior y ante la demanda estudiantil del 2011, que impugnaba el modelo educativo y específicamente sus bases neoliberales, queda la pregunta si realmente se está entregando “calidad” en la educación superior. *A priori*, pareciese ser que hay dos concepciones distintas del mismo término, dado que sería ilógico pensar que un movimiento antineoliberal exigiese mayor presencia mercantil en la educación, independiente de que esta haya sido a través de la incorporación de técnicas, principios y valores de mercado como lo es el concepto de calidad actualmente. No obstante, esto queda esbozado para futuras investigaciones. De igual manera, sería interesante poner en perspectiva empírica lo desarrollado en este ensayo vislumbrando si los aspectos del gerencialismo entregan realmente excelencia académica en las IES o bien, la principal idea de desarrollo universitario, todavía, no se despega del rol subsidiario y de las estrategias reguladas por la competencia.

Finalmente, es recomendable continuar ahondando en cómo aplicar ejercicios ensayísticos con mirada interpretativa y crítica respecto de los diferentes quehaceres del sistema universitario en Chile y asumir, en perspectiva participativa y colaborativa, las consideraciones acerca de las exigencias por una acreditación y aseguramiento de la calidad de las universidades públicas chilenas con el propósito de recoger la tradición de reflexividad y cuestionamiento para explicar los modelos actuales de la educación universitaria nacional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Araya, E., y Cerpa, A. (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Tékhne-Revista de Estudios Politécnicos*, 11, 19-47. https://scielo.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-99112009000100003&ln=gz&nrm=iso&tlang=es
- Arriagada-Poblete, C., Gálvez-Gamboa, F. y Adasme-Jara, B. (2023). Definición conceptual de calidad y de excelencia en la educación superior en el contexto universitario chileno. *Revista actualidades investigativas en educación*, 23(1), 1-33. <https://doi.org/10.15517/aie.v23i1.51570>
- Bhaskar, R. (2008). A Realist Theory of Science. London - New York: Routledge.
- Brunner, J. y Ganga-Contreras, F. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. Revista Opción. Año 3(80), 12-35. <https://www.redalyc.org/articulo.ox?id=31047691002>
- Brunner, J., Ganga-Contreras, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2018). Gobernanza del Capitalismo Académico: Aproximaciones desde Chile. *Revista venezolana de gerencia*, 23, 11-35. <https://www.redalyc.org/journal/290/29062781001/html/>
- Brunner, J.J., Rodríguez-Ponce, E., Pedraja-Rejas, L. y Labraña, J. (2022). Relationship between academic capitalism and quality in Chilean universities: A quantitative study. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 30(4), 635-649. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052022000400635>
- Buendía, A. (2007). El concepto de calidad: una construcción en la educación superior. *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, (50), 28-34. <https://www.redalyc.org/pdf/340/34005005.pdf>
- Carrasco, A. (2020). Las políticas neoliberales de educación superior como respuesta a un nuevo modelo de Estado. Las prácticas promercado en la universidad pública. (Cejudo, 2011; Soledispa-Rodríguez, et al 2020). *Revista De La Educación Superior*, 49(196), 1-19. <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1403>
- Carrasco, R., Riveros, L. y Salgado, J. (2019). *Innovación para crecer en calidad*. Editorial USACH.
- Cataldo Díaz, A. (2024). Características de la Nueva Gestión Pública y su aplicación en un servicio público de la ciudad de Antofagasta, Chile. *Gobierno y Administración Pública*, (7), 3-14. <https://doi.org/10.29393/GP7-1NPAD10001>
- Comisión Nacional de Acreditación. (2023). *Misión y Visión*. CNA-Chile. <https://www.cnachile.cl/paginas/misionvision.aspx#:~:text=Promover%2C%20evaluar%20y%20acreditar%20la%20calidad%20de%20las,Chile%2C%20asi%CC%81%20como%20de%20sus%20carreras%20y%20programas>
- Friz, C. (2016). *La universidad en disputa. Sujeto, educación y formación universitaria en la concepción neoliberal*. Ceibo Ediciones
- Gasser, R. (2024). Neoliberalism and managerialism in academia – a parasitologist's take. *Trends in Parasitology*, 40(12), 1066 – 1068. <https://doi.org/10.1016/j.pt.2024.10.003>
- Hernández Yáñez, M. (2013). Liderazgo académico. *Revista de la educación superior*, 42(167), 81-100. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-2760201300030005&script=sci_abstract
- Labraña, J. y Brunner, J. J. (2021). La Universidad chilena en el contexto del capitalismo académico. *Revista mexicana de investigación educativa*, 26(90), 935-957. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8073012.pdf#page=287>
- Labraña, J. y Brunner, J.J. (2022). La ideología de la nueva gestión pública desde la mirada de los directivos de las universidades chilenas: un estudio de casos múltiples. *Revista iberoamericana de educación superior*, 13(38), 3-23. <https://doi.org/10.22201/iise.20072872e.2022.38.1507>
- Ley N.º 20.129, Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Chile, 2018). *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ley N.º 21.091, Sobre Educación Superior (Chile, 2018). *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Mayol, A. (2019). *Big Bang 2019*. Catalonia.
- Mayz, E. (1984). El ocaso de las universidades. Monte Ávila Latinoamericana C.A.
- Mínguez, R., y Díaz, A. (2020). Repercusión de la acreditación institucional sobre la calidad de la universidad. Un estudio exploratorio. *Revista de estudios y experiencias en educación*, 19(41), 107-123. <http://dx.doi.org/10.21703/rexe.20201941minguez7>
- Mintz, B. (2021). *Neoliberalism and the crisis in higher education: The cost of ideology*. American Journal of Economics and Sociology, 80(1), 79-112. <https://doi.org/10.1111/ajes.12370>
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 417-438. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>

- Olavarría, M., Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109-154. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100004&lng=es&tlang=es
- Osorio, C. y Vergara, J. M. (2016). Políticas públicas. En I. Cienfuegos y F. Penaglia (Ed.), *Manual de administración pública* (pp. 137-162). RIL editores.
- Parra, J. D. (2016). Realismo crítico: una alternativa en el análisis social. *Sociedad y Economía*, (31), 215-238. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572016000200010&lng=en&tlang=es
- Paradeise, C. y Thoenig, J.C. (2018). *En busca de la Calidad académica*. Fondo de cultura económica.
- Pedraja-Rejas, L., Brunner, J. J., Rodríguez-Ponce, E., Labraña, J.(2021). Capitalismo académico en una universidad chilena: percepción de los actores. *Revista de la educación superior*, 50(s/n), 47-68. <https://doi.org/10.36857/resu.2021.200.1889>
- Pérez Fuentes, C. (2024). Influencia del Modelo Político Neoliberal en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia. *Revista De La Educación Superior*, 53(212), 1-20. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602024000400001
- Pérez Rojas, G. (2023). Agenda de Gobierno: política y marketing gubernamental. *Encrucijada americana*, 15(2), 35-43. DOI: <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.212>
- Rhoades, G., Slaughter, S. (2010). Capitalismo académico en la nueva economía. Retos y decisiones. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, (33), 43-59.
- Sisto, V. (2020). Desbordadas/os: Rendición de Cuentas e Intensificación del Trabajo en la Universidad Neoliberal. El Caso de Chile. *Archivos analíticos de políticas educativas.*, 28(7), 2-24. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4907>
- Sisto, V., Núñez-Parra L. y Rivera-Aguilera, G. (2021). Entre managerialismo y nostalgia. El debate por el futuro de la Universidad y el Trabajo Académico. *Quaderns de psicología*, 23(2), 1-2. <https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1695>
- Sisto, V. (2017). Gobernados por números: el financiamiento como forma de gobierno de la Universidad en Chile. *Psicoperspectivas*. 16(3), 64-75. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol16-Issue3-fulltext-1086>
- Soto-Grant, A. (2022). La gestión por procesos como herramienta fundamental en el aseguramiento de la calidad de las carreras universitarias. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 22(2), 1-24. Doi. <https://doi.org/10.15517/aie.v22i2.48726>
- Suazo, I.(2017). El marco general del sistema de acreditación de las instituciones de educación superior en Chile. *Revista de educación y derecho*, (15). <https://revistes.ub.edu/index.php/RED/article/download/18397/22250>
- Subirats, J.(1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid.
- Vega, O. M. (2020). Calidad en educación superior y acreditación de alta calidad: contextualización. *Av Enferm*, 38(1), 7-8.
- Vidal-Pollarolo, P.;Vidal-Rojas, M; Vidal-Bueno, J.; Morales-Cabello, C.; Ríos-Saavedra, T. ; Salazar-Arredondo, L. y Ramírez-Martínez., P. (2017). *La educación superior chilena como disputa ideológica*. Ediciones Universidad Academia Humanismo Cristiano. <https://doi.org/10.15446/av.enferm.v38n1.83875>

La capacidad institucional: condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza en Colombia

Recibido: 24/07/2025

Aceptado: 03/11/2025

Institutional capacity: conditioning and catalyst of public policies and governance in Colombia

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz
<https://orcid.org/0000-0002-7866-1875>,
Director e Investigador del Grupo
Gestión y Políticas Públicas, Categoría
A de Colciencias de la Universidad del
Valle, Doctor en Administración.

Wilson Delgado Moreno
Investigador Grupo "Gestión y Políticas
Públicas"
Facultad de Ciencias de la
Administración, Universidad del Valle,
Magíster en Políticas Públicas

Resumen

El artículo reflexiona sobre la importancia de la capacidad institucional de los gobiernos como condicionante y catalizadora de las políticas públicas en contextos de gobernanza, que se construyen y responden a especificidades territoriales. El régimen político delimita la configuración de las políticas públicas y las agendas gubernamentales. La estrategia metodológica consistió en una revisión bibliográfica y documental que articula estos conceptos: capacidad institucional, políticas públicas, gobernanza. La capacidad institucional opera como variable que limita o potencializa la eficacia en la implementación de políticas y la gobernanza, estas son variables dependientes. Sectores gubernamentales desconocen que la eficacia de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y agencias operadoras. Los procesos de modernización administrativa del Estado requieren políticas y estrategias de innovación que contribuyan a generar valor público en la gestión. Las reformas se configuran en función de mejorar las capacidades de respuesta del gobierno frente a las demandas heterogéneas de los grupos de interés; sin embargo, no siempre cumplen con este objetivo. Por el contrario, en algunos casos, se debilitan las capacidades institucionales, administrativas, fiscales y de gestión que afectan la efectividad del gobierno.

Palabras Clave: política pública, capacidad institucional, gobernanza, acción gubernamental, gestión.

Abstract

This article reflects on the importance of governments' institutional capacity as both a conditioning factor and a catalyst of public policies in governance contexts, which are shaped by and respond to territorial specificities.

The political regime delimits the configuration of public policies and government agendas. The methodological strategy was based on a literature and documentary review that articulates the following concepts: institutional capacity, public policies, and governance. Government sectors are unaware that the effectiveness of public policies depends on the institutional capacities of territorial governments and operating agencies. The State's administrative modernization processes require innovation policies and strategies that contribute to generating public value in management. The reforms are designed to improve the government's response capabilities in the face of the heterogeneous demands of interest groups; however, they do not always achieve this objective. On the contrary, in some cases, the institutional, administrative, fiscal and managerial capacities are weakened, undermining government effectiveness

Keywords: Public policy; Institutional capacity; Governance; Government action; Management.

Introducción

Las capacidades institucionales se construyen incrementalmente y responden a especificidades territoriales. El éxito o fracaso de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales, fiscales y administrativas con que cuentan los operadores de las políticas, pero también la coordinación, intersectorialidad, transversalidad e innovación son fundamentales para la gobernanza y la toma de decisiones estratégicas.

El régimen político delimita la configuración de las políticas públicas, los grados y/o niveles de gobernanza y las relaciones intergubernamentales, así como la construcción de las agendas. Las políticas públicas implementan cursos de acción orientados a regular el comportamiento de los actores. La capacidad institucional y la gobernanza son categorías emergentes en el marco de las ciencias sociales, por tanto, no tienen una definición unívoca, lo que obstaculiza la operacionalidad de los conceptos en variables medibles y cuantificables (Porras, 2022).

El texto desarrolla las correlaciones entre régimen político y las políticas públicas en la medida en que estas son espejo y reflejo del régimen. Igualmente plantea las relaciones entre las capacidades institucionales que deben configurar el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y las agencias operadoras de política, con el fin de materializar la gobernanza que implica descentramiento del poder y corresponsabilidad de los actores frente al desarrollo, el bienestar y la generación de valor público; en el marco de las reformas administrativas en Colombia como estrategias de modernización del Estado (Sanabria y Leyva, 2023).

En este contexto, la pregunta que orienta este artículo de reflexión es ¿de qué manera la capacidad institucional de los gobiernos es condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza?

El artículo plantea primero una reflexión y discusión en torno al régimen político y las políticas públicas; segundo, articula los conceptos de capacidad

institucional y gobernanza en el marco de las políticas públicas; tercero, relaciona las nociones de modernización e innovación institucional en el contexto de las reformas administrativas como estrategia para implementar procesos de modernización económica institucional antes y después del Consenso de Washington en Colombia; cuarto, reflexiona sobre la gobernanza y las políticas públicas como variable dependiente de la capacidad institucional ejemplificando con proyectos estratégicos: Visión Valle del Cauca 2032 y la reconfiguración del municipio de Buenaventura en Distrito Especial en Colombia.

1. Elementos conceptuales y discusión

1.1 Régimen político y políticas públicas

Las políticas públicas son un campo disciplinar que surge en el marco del Estado de Bienestar articulado a las ciencias sociales. Éstas analizan fenómenos sociales, con teorías y métodos que propenden por explicar y comprender el ser humano en interacción social. Las políticas públicas tienen como objetivo analizar la acción gubernamental-*Estado en acción* (Meny y Thoenig, 1992), problemas de interés público y la toma de decisiones como elemento central (Simon, 2020).

Las situaciones socialmente problemáticas las estudian haciendo uso de enfoques multidisciplinarios, transdisciplinarios y multimedódicos orientados a la resolución de problemas que obstaculizan el bienestar (Valenti y Flores, 2009). Las políticas públicas se construyen en el marco de complejos procesos de participación e interacción de actores con racionalidades e intereses divergentes y en múltiples escenarios de toma de decisiones (Delgado et al., 2018). Estas son espejo y reflejo del régimen político y parte de los dispositivos de poder en una sociedad, implementan cursos de acción (planes, programas y proyectos) orientados a la regulación del comportamiento de los actores en función de construir la agenda pública y gubernamental, en escenarios de gobernanza (Delgado et al., 2018).

La noción de régimen político refiere al conjunto de instituciones en los niveles de gobierno, que fundamentan el ejercicio del poder, la elección de los gobernantes y los frenos y contrapesos institucionales que limitan su gobernabilidad. Dichas instituciones estatales configuran relaciones sistémicas con la sociedad, los partidos políticos, los sistemas de mediación, el sistema electoral, la administración pública, los actores que toman decisiones estratégicas, así como la cultura política (Vargas, 1999).

Los componentes del régimen político son el principio de legitimidad, la arquitectura multiforme institucional y organizacional del Estado, el sistema de partidos y movimientos políticos (Vargas, 1999; Varela, 2023). En tal sentido, este factor delimita la configuración de las políticas públicas, la gobernanza, gobernabilidad, las relaciones intergubernamentales e internacionales en el contexto global (Varela, 2015).

La noción de política (*policy*) en las políticas públicas son las estrategias de acción y decisiones gubernamentales en interacción con actores públicos estatales, privados y públicos no gubernamentales (Valenti y Flores, 2009). Lo público es de utilidad común e interés general, lo visible y manifiesto, accesible y abierto a todos; por tanto, configura el interés público.

En el marco de las políticas y los programas de ajuste estructural de primera y segunda generación (Torres, 2020; Costafreda y Cortés, 2020), lo público se privatiza y mercantiliza desdibujando las fronteras entre el interés público y privado. Lo privado, aunque es público y legítimo, no es el interés de la sociedad. El Estado y la acción gubernamental se desdoblan y asumen múltiples funciones y competencias relacionadas con el diseño de reglas de juego institucionales, garantía de los derechos humanos, regulación, y provisión de bienes y servicios con lógicas de mercado y protomercados, por medio del empresariado público, gestionado con premisas de la Nueva Gestión Pública. La subsidiariedad, la convergencia y complementariedad entre niveles de gobierno, sectores y grupos poblacionales son principios constitucionales que orientan la arquitectura institucional y el diseño e implementación de políticas públicas.

La disciplina de las políticas públicas ha configurado un modelo clásico de análisis con lógica cíclica y procesal identificando cinco fases, que integran el ciclo de las políticas (Lasswell, 1951; Rodríguez-Edeza, 2021):

- i) Identificación del problema objeto de intervención y regulación por la acción gubernamental, que demanda participación de múltiples actores porque son multicausales y necesita de miradas teóricas, epistemológicas, metodológicas, transdisciplinares y convergentes, los cuales son imperativos de la eficiencia, eficacia y el buen gobierno.
- ii) Formulación de la política, que integra la configuración de alternativas y escenarios de toma de decisiones. La planeación y la prospectiva son herramientas pertinentes para la formulación.
- iii) Legitimación de la política, que se logra en diferentes escenarios gubernamentales donde la argumentación, la evidencia empírica y metódica son indispensables, así como los símbolos y rituales en el marco del Estado Social de Derecho y la democracia participativa (Rodríguez-Edeza, 2021).
- iv) Implementación de las políticas públicas, es una fase compleja y conflictiva por la multiplicidad de actores cuyos fines e intereses no son convergentes; por ello, se requiere que el gobierno, las entidades descentralizadas y empresas estatales cuenten con capacidades institucionales que soporten la implementación de programas y proyectos con criterios de eficiencia y eficacia, orientados a la resolución de problemas, o en su defecto, a conducirlos a niveles manejables que aseguren el logro de resultados.

- v) Evaluación, sobre la que existe acervo teórico y metodológico, orientado a identificar los impactos de la acción gubernamental, al retomar experiencias de programas y proyectos desarrollados por el sector privado y público no gubernamental. En este sentido, hay una lógica isomórfica y traslape de la *caja de herramientas* utilizada en la evaluación de impacto y la tasa de retorno esperada de las inversiones (Fischer, 2019).

El modelo del ciclo de políticas públicas presenta ventajas relacionadas con la desagregación y focalización de la política pública en fases que facilitan el análisis, ya que reemplaza la visión jurídica de inicios de la disciplina por un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario sustentado en las ciencias sociales y humanas. El modelo del ciclo apuesta por construir imaginarios colectivos en función de resolver los problemas. La fragmentación en fases obstaculiza la complejidad, las redes multiactores y las divergencias o convergencias en las políticas públicas (Ledesma, 2021). En este contexto, el paradigma epistemológico dominante para la construcción de políticas públicas es el positivismo fundamentado en el racionalismo exhaustivo (Varela et al., 2020), en donde se traslape el método experimental, la observación y la recolección de datos e interpretación, incluso los análisis de percepción, como insumos de la caja de herramientas instrumental para el análisis¹.

La objetividad de las políticas ha estado presente desde el inicio de la disciplina, resaltando su carácter instrumental, en la medida que apuesta por resolver problemas prácticos, como eje que orienta la acción gubernamental. La racionalidad productiva instrumental y la burocracia son catalizadores que permiten el desdoblamiento del Estado y su actuación multiforme relacionada con el diseño, regulación y operación de las políticas públicas; sin embargo, se opone en algunos casos a las decisiones políticas (Velásquez, 2021).

En el marco de este modelo, la toma de decisiones es central y, por tanto, se han configurado perspectivas teóricas y estudios de caso que muestran lo complejo del proceso y lo determinante que es para implementar acciones orientadas a transformar los marcos regulatorios, las estructuras organizacionales, e intervenir en una escala macro y micro los problemas sociales (Simon, 2020; Varela, 2023).

La construcción de la agenda gubernamental es un tema fundamental para el análisis de las políticas públicas. En el Estado de Bienestar alcanzado en Europa y Norteamérica, la agenda pública articulaba y reflejaba las demandas provenientes de grupos de interés, entre ellos, de organizaciones sindicales, cuyas reivindicaciones se articulaban al mundo del trabajo, en el marco de una sociedad Estado-céntrica.

Los efectos de la globalización y las transformaciones derivadas de la tercera y cuarta revolución tecnológica han modificado exponencialmente el mundo del

¹ La epistemología ha configurado paradigmas alternativos para la construcción y análisis de las políticas públicas, entre ellos, la teoría crítica (Fontaine, 2019) y el constructivismo (Merino y Cejudo, 2018). Estos paradigmas compiten con el positivismo, como marcos de referencia epistemológicos y teóricos para la formulación y análisis de las políticas públicas.

trabajo y la vida (Schütz y Luckmann, 2003). Los Estados nacionales experimentan reconfiguraciones en su soberanía y autonomía hacia Estados, organizaciones empresariales transnacionales y organismos multilaterales, en el marco de la gobernanza global. Estos procesos replantean las agendas, reconociendo que la sociedad policéntrica es diversa y abierta (Popper, 1945).

Las demandas actuales no se articulan al mundo del trabajo, sino a reivindicaciones sociales sustentadas en el pluralismo, el multiculturalismo y el reconocimiento de identidades. La agenda es plural reconociendo asuntos relacionados con demandas de género, cambio climático y sustentabilidad ambiental, de protección animal y políticas con enfoque poblacional (Alzate y Romo, 2017).

Existen diferentes modelos para construir la agenda pública², entre ellos el de la acción corporativista silenciosa, en el que los grupos de interés empresariales y corporativos configuran políticas y estrategias que inciden y determinan la construcción de la agenda, evidenciando las asimetrías de poder en la sociedad, caracterizada por una lógica de empresarización de la política, privatización y mercantilización de los bienes públicos, que impactan la definición de los problemas de interés público y la democracia (Varela y Tello, 2021). Esta dinámica es apalancada por la tecnocracia como grupo que agencia intereses e incide en las definiciones de los problemas de interés público y en los cursos de acción que se construyen para su intervención (Botero, 2020; Mejía, 2020).

1.2 Capacidad institucional y gobernanza

Estas categorías son emergentes en el marco de las ciencias sociales, las políticas públicas y la *gestión*. La capacidad institucional se asume como sinónimo de fortalecimiento institucional, desempeño gubernamental, capacidad estatal, transparencia y buen gobierno (Rosas, 2019; Repetto, 2003). En la literatura hay consenso en que la capacidad institucional de los gobiernos, sus entidades descentralizadas y los modos de gestión son determinantes para la eficiencia y eficacia en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Roth, 2020).

Para la evaluación de la capacidad institucional existen diversidad de propuestas teóricas y metodológicas en el marco de referentes empíricos, aspectos observables, componentes, dimensiones, ejes de análisis, factores y batería de indicadores (Rosas, 2019). Esta mirada multiforme se correlaciona con las diferentes perspectivas teóricas frente a la definición de la noción de capacidad institucional. Sin embargo, Rosas (2019) realiza una propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional a partir de identificar componentes, niveles

² a) Modelo de movilización, como medio para publicitar las problemáticas; b) modelo de la oferta política, donde el gobierno crea la demanda social; c) modelo de la mediatización, en el que los medios de comunicación y las redes sociales condicionan y presionan al gobierno para que sus problemáticas sean integradas a la agenda gubernamental; d) modelo de la anticipación, las autoridades gubernamentales deciden discrecionalmente actuar sobre un tema de relativa importancia para la sociedad; e) modelo de la acción corporativista silenciosa descrito (Garraud, 1990).

y factores. Los componentes son la capacidad administrativa y política, en una lógica de tres niveles:

- i) El micro, donde se analiza al individuo bajo criterios racionales y subjetivos que, como factor, configura el talento humano que integra las organizaciones.
- ii) El meso, la organización, sustentada en factores como las relaciones de autoridad y poder, división del trabajo, cooperación, coordinación de los actores y los recursos necesarios para el logro de los objetivos organizacionales. La autoridad pública se expresa en los marcos normativos que regulan el comportamiento de los actores y las organizaciones, y limitan las zonas de gobernabilidad e incidencia en las decisiones macro de política pública.
- iii) El macro, hace referencia a la capacidad política de las organizaciones y los actores de agenciar intereses e incidir en la reconfiguración de las reglas de juego institucionales, formales e informales, y las relaciones con los sectores económicos y sociales en una lógica multiescalar y transnacional en la gobernanza global. Un factor relevante es la participación política de los actores y organizaciones en función de construir las capacidades institucionales con relación a las dinámicas internas y externas, configurando círculos viciosos o virtuosos dependiendo de sus capacidades, incluso de incidir en la construcción de las agendas. Los factores institucionales poseen por sí mismos, un grado de injerencia en la configuración de las capacidades institucionales, retroalimentándose mutuamente en los niveles micro, meso y macro (Rosas, 2019).

La noción de capacidad institucional se ha transformado a partir de 1980, para responder a los procesos de modernización del Estado, la transferencia de políticas públicas y los programas de ajuste estructural que caracterizan el desarrollo del capitalismo en América Latina (Ormaechea y Sidler, 2023). Las relaciones Estado-Mercado-Sociedad Civil se han transformado de acuerdo con los cambios en la economía, los modos de gestión y las transformaciones que ha experimentado la agenda pública en función de profundizar la democracia y el reconocimiento de nuevas identidades.

La sociedad posindustrial (Carmona, 2020) y sus gobiernos enfrentan problemáticas relacionadas con el incremento de la pobreza relativa; el desempleo estructural; la conservación, protección y sustentabilidad del medio ambiente; la mercantilización de los bienes públicos; la seguridad y convivencia ciudadana; prácticas de corrupción; diáspora migratoria de sur a norte (Mejía, 2022; Aguilar, 2021); déficit de gobernabilidad y gobernanza que afectan la competitividad sistémica y la equidad territorial.

Rosas (2019) argumenta que los gobiernos locales presentan retos relacionados con la cofinanciación de políticas públicas y modos de gestión pertinentes y eficaces frente a los problemas de interés público. “Principalmente el problema de la eficacia en la atención de los asuntos públicos tiene que ver con las capacidades del gobierno para hacer efectivas sus decisiones” (p. 82).

La eficacia en la intervención de los problemas requiere mejorar las capacidades técnicas y administrativas del aparato burocrático, la participación de múltiples actores en las políticas públicas y la toma de decisiones, y que el interés público predomine sobre intereses privados. La capacidad institucional es un proceso continuo que se construye reconociendo que en la gestión y toma de decisiones existe la acción e imperfectibilidad del ser humano, la cual se complementa con un programa de investigación que se fundamenta en el racionalismo exhaustivo en la ciencia moderna. Esta propende por configurar un paradigma que integre las ciencias analíticas, experimentales, sociales y humanas en función de la complejidad, convergencia y transdisciplinariedad epistémica y metodológica en el conocimiento (Varela, et al., 2020). El mejoramiento es el soporte de la calidad de procesos y procedimientos como meta de la capacidad institucional, las políticas públicas y la gestión pública; por ello, el incrementalismo y el pragmatismo son perspectivas teóricas a considerar (Pedrosa, 2019).

El interés por el concepto de capacidad institucional se hace manifiesto en las agendas académicas y gubernamentales con la evidencia del fracaso de las políticas neoliberales y de ajuste estructural, fundamentadas en el Consenso de Washington y en la propuesta filosófica de Estado mínimo del liberalismo de mediados de la década de 1970 liderado por Robert Nozick en el marco de la discusión con John Rawls (1971)³. Esta programática promovió un conjunto de medidas económicas y políticas orientadas a implementar en la gestión de lo público, los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad del servicio (Guerrero, 2019).

No obstante, las reformas de segunda generación posterior al Consenso de Washington critican la visión de Estado mínimo y propenden por un mejoramiento continuo de las capacidades institucionales, la administración pública y los modos de gestión. Estas reformas transfieren modos de gestión relacionados con la endoprivatización de organizaciones públicas, donde la oferta de bienes y servicios se realiza con criterios de eficiencia, eficacia y economía, sin modificar la naturaleza jurídica de las organizaciones.

Igualmente, la supresión de funciones y competencias, así como la fusión de instituciones públicas están orientadas a minimizar el rol del Estado y disminuir el gasto público. Los procesos de privatización agenciaron la implementación de estrategias organizacionales relacionadas con la reingeniería y la reestructuración de procesos y procedimientos. Las políticas de modernización del Estado

³ La teoría de la justicia de Rawls (1971) es un hito en el liberalismo contemporáneo dado que realiza una apuesta significativa por la equidad aceptando la desigualdad en los resultados, y exigiendo la igualdad en las oportunidades. Permite escapar de la *trampa* liberal de igualar a sujetos desiguales en sus condiciones materiales, por medio de la igualdad jurídica, en donde se convierte la equidad en un axioma fundamental de las políticas públicas y la democracia, en un contexto donde la competitividad es la variable independiente en el modelo de desarrollo.

en América Latina apostaron por resignificar y mejorar el funcionamiento del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de sus organizaciones en los diferentes niveles de gobierno.

El análisis y los cursos de acción se focalizaron al entramado organizacional, corresponsable de las políticas públicas, resaltando la perspectiva técnico-administrativa, donde el fortalecimiento y el mejoramiento de las estructuras (rediseños organizacionales), sistemas, estrategias y procedimientos de la organización eran su objetivo para alcanzar.

El aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés y su entorno era la meta, desconociendo que las burocracias configuran sus fines, y son un grupo de interés importante desde la perspectiva técnica y como actor político (Dussauge et al, 2018). La evolución del concepto de capacidad institucional asume una perspectiva sistémica relacional donde las organizaciones desarrollan sus objetivos misionales en entornos caracterizados por múltiples actores y relaciones asimétricas de poder.

Las organizaciones se analizan con el prisma de diversos campos disciplinares (sociología, economía, antropología, ciencia política, psicología, *gestión*, entre otros); sin embargo, para los fines de este artículo, interesa precisar qué son las organizaciones desde una perspectiva sociológica y managerial. En este sentido, para el estudio de las organizaciones se pueden clasificar dos campos: i) organizaciones naturales y ii) organizaciones artificiales (Varela, 2018). Las primeras (tribus, clanes, comunidades, etc.), son objeto de reflexión y análisis de disciplinas como la antropología, sociología, historia, etc. Las segundas, son objeto de reflexión de la sociología de las organizaciones, los estudios organizacionales y la *gestión* (Torres y Blanco 2021; Varela, 2018).

La *gestión* es el *brazo armado* del economicismo (Aktouf, 2004) y es estratégico en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Las organizaciones son creaciones humanas que tienen una intencionalidad, configuran objetivos, toman decisiones, y gestionan recursos en el marco de relaciones asimétricas de poder y cooperación (Varela, 2018). La acción individual y organizacional está orientada a controlar el riesgo y las zonas de incertidumbre (Marcano, 2021).

Las organizaciones son estructuras complejas de integración humana, articulan actores cuya racionalidad se caracteriza por un componente subjetivo y objetivo; por tanto, no actúa como un sujeto maximizador de la utilidad —como lo plantea la teoría neoclásica de la economía—, por el contrario, sus acciones se realizan con criterios de racionalidad limitada. La subjetividad se expresa en los sentimientos, emociones, creencias míticas y religiosas, ideologías y representaciones del mundo. La racionalidad se caracteriza por un conocimiento lógico-matemático, por destrezas en el saber hacer, donde la experiencia juega un factor importante. La simbiosis entre los elementos subjetivos y objetivos (racionalidad) conduce a que los individuos y los grupos tomen decisiones satisfactorias y no óptimas (Simon, 2020).

La gobernanza como categoría emergente se ha ido consolidando como referente para el análisis de las políticas públicas y la teoría de las organizaciones

(Porras, 2022). Coincide con la crisis del capitalismo de 1970, que condujo a la reconfiguración de las teorías económica, política y organizacional en el marco de la modernización del Estado y la transferencia de políticas públicas. La gobernanza contribuye a explicar y comprender las dinámicas de descentramiento del poder del Estado y corresponsabilidad de los actores en entramados institucionales y organizacionales en sociedades policéntricas donde circulan flujos de poder e información.

La sociedad civil asume mayor protagonismo en la configuración de la agenda pública, la formulación de políticas y la toma de decisiones. La gobernanza no le otorga primacía al Estado en la dirección de gobierno y ha sido avalada por los organismos multilaterales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE) para explicar las interacciones entre el Estado, los mercados y la sociedad civil, que cooperan en los diagnósticos y cursos de acción focalizados a intervenir los problemas de interés público. El Estado-nación no cuenta con las capacidades, recursos y legitimidad suficientes para resolver por sí mismo los diversos problemas en el marco de un entorno fragmentado, caracterizado por el riesgo y la incertidumbre en la globalización.

Porras (2022), utilizando la estructura de avances sucesivos (olas) de Rhodes, analiza la evolución del concepto de gobernanza. En la primera ola, la gobernanza se percibe como un sistema autoorganizado en el que los actores convergen en objetivos y agendas comunes, superando así los conflictos, y donde la autoorganización sustituye las jerarquías, al reconocer que la pluralidad y la sociedad civil son el centro de la política. La visión de la gobernanza como red fue complementada con una perspectiva analítica que ofreciera elementos conceptuales para gestionar la complejidad (Porras, 2022) en el marco del capitalismo neoliberal que ofreció la promesa de crecimiento económico con equidad, en donde la libertad, flexibilidad y desregulación son axiomas fundamentales del modelo.

La teoría organizacional ha sido funcional a las transformaciones y crisis del capitalismo que ha transitado de un modelo sólido a uno líquido y flexible, tal como lo argumentan Alonso y Fernández (2006):

Esta evolución se ha caracterizado por *dos transiciones clave* que marcan un cambio radical en los discursos enunciados. (...) La primera está representada por la aparición de la empresa moderna (...), que supone la adopción de la producción en masa fordista, la burocratización de las grandes corporaciones y los mercados oligopolísticos. La segunda representa la tendencia formalmente inversa hacia la desregulación. (...) Esta reconstrucción se realizó a partir de la recuperación de cierta filosofía popular del *laissez-faire*, la desregulación de los mercados (...), y un discurso del compromiso universal con la empresa, desplegado en todos los ámbitos concretos y abstractos. (p. 129)

La segunda ola no solo critica la gobernanza como red sino también los presupuestos normativos. Esta visión considera analizar la gobernanza como metateoría donde convergen marcos conceptuales y modelos que permiten explicar

la complejidad de las interacciones sociales y organizacionales en contextos de dispersión institucional y fragmentación del poder (Porras, 2022). La tercera ola hace énfasis en las prácticas organizacionales, la racionalidad de los agentes, las creencias, las tradiciones y las narrativas.

El problema fundamental de la gobernanza es epistemológico con relación a definir el objeto de estudio y la postura metodológica que logre la complementariedad de intereses y la cooperación entre actores con racionalidades y preferencias divergentes. La gobernanza se podría enmarcar como una alternativa teórica a los enfoques de la decisión racional y el pensamiento neoliberal, estando más cerca a la teoría crítica, el posestructuralismo y los estudios decoloniales (Porras, 2022). Cuestiona “noción de lo que es el conocimiento válido, reconociendo la prioridad de la razón práctica sobre la razón pura” (Porras, 2022, p. 50).

Esta es una categoría *de moda* que implica una reconfiguración sustancial de las funciones y actuaciones del Estado, presenta un proceso de descentramiento del poder, con lógicas de corresponsabilidad, representatividad y participación multiactor, frente a los problemas de interés público. La gobernanza propone ir *más allá* de la política y de lo público gubernamental; implica una nueva forma de gobernar, una forma de gobierno más cooperativa (Conejero, 2016).

La gobernanza supera la noción de gobierno tradicional, donde la ideología y las prácticas del autogobierno y la configuración de redes son claves para la participación y convergencia de preferencias y racionalidades de los actores orientados al interés público, donde se intercambian recursos y capacidades, y se construye confianza, como fundamento para la gobernanza y las prácticas del buen gobierno (Conejero, 2016). El fortalecimiento de las capacidades institucionales es fundamental para la acción gubernamental, el descentramiento del poder y las políticas públicas en sociedades policéntricas.

1.3 Modernización, innovación institucional y reformas administrativas

La modernidad como *projeto* civilizatorio fue formulada en el siglo XVIII y se sustentó sobre la esperanza que, gracias al desarrollo de la filosofía, las artes, la ciencia, la tecnología y la política, se conduciría a la emancipación universal de la humanidad. Gracias a la razón, la escuela y el conocimiento se generarían sujetos ilustrados dueños de su propio destino (Kant, 2010). El capitalismo como modo de producción y relaciones sociales se fundamenta desde una perspectiva filosófica en el liberalismo, utilitarismo y pragmatismo.

La modernidad implicó un cambio de mentalidad, representaciones simbólicas, sistema de valores éticos, creencias y la Razón como orientadora de la acción. En América Latina este proyecto cultural ha presentado pocos avances (Botero, 2020; Cruz, 2021). Por el contrario, lo que ha imperado es la modernización como el conjunto de procesos materiales orientados por la racionalidad productiva instrumental de medios-fines, como condición para el desarrollo del capitalismo.

La teoría de la modernización representa de manera paradójica, la oportunidad de cuestionar los mecanismos objetivos y subjetivos de esta teoría, con relación a la noción de progreso e individualización (Uribe y Jaramillo, 2021). La racionalización es el elemento sustancial de los proyectos de modernización, con déficits de modernidad cultural. No obstante, dichos proyectos (modernidad y modernización) se han traslapado. Tal como lo dejan entrever Uribe y Jaramillo (2021):

La sociedad moderna se reconoce, en el imaginario sociológico, producto de esa impronta de racionalización, como aquella que corresponde a la diferenciación de cada uno de los sectores de la vida social, y donde el actor protagónico, el capitalista, es producto de la transformación social, el progreso y la apertura de mercados (...) En las ciencias sociales, modernidad y racionalización son equiparadas como sinónimos para representar e imaginar la fase más elaborada y refinada del proceso de complejización occidental manifiesta en la consolidación de una imagen secular del hombre (...) La racionalización (...) fue útil para describir un conjunto de procesos (...) consolidación de los Estados nacionales, la industrialización de la guerra, el desarrollo del capitalismo industrial, (...) la profundización de formas de dominación a través de un conocimiento formal y técnico del mundo y la generación de formas de administración institucional altamente burocratizadas. (p. 268-269)

Los procesos de modernización en Colombia se han desarrollado a la luz de transformaciones institucionales, económicas, urbanísticas y culturales en el marco de los ciclos de violencia que han limitado la construcción del Estado-Nación (Pécaut y Valencia, 2019). La tecnocracia como grupo de interés es clave para agenciar los procesos de modernización teniendo influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas públicas. La eficacia de la tecnocracia depende de su capacidad de persuasión frente a los tomadores de decisiones estratégicas dentro del poder político (Botero, 2020).

La tecnocracia como grupo agencia intereses, no es una burocracia neutral. Por ejemplo, en Colombia, Fedesarrollo es un *think tank* y un aliado estratégico de los gobiernos en sus procesos de modernización, sus directores ejecutivos son funcionarios que transitan en la “puerta giratoria” en los cargos de toma de decisiones estratégicas de política pública (Cárdenas, 2020). La modernización implica innovación institucional y organizacional. Es un proceso disruptivo y continuo de *autodestrucción creativa*, donde la técnica y la tecnología son dispositivos connaturales a la especie humana.

El capitalismo ha incrementado exponencialmente esta relación dicotómica (crear-destruir) como fundamento de la productividad, la generación de plusvalía y valor agregado en la gestión pública. Conejero (2016) argumenta que la sociedad contemporánea experimenta tiempos de cambio y rupturas, referente a la estructura de valores que afecta las dinámicas sociales y la administración pública. En este sentido, se requiere que los actores institucionales y organizacionales

configuren prácticas innovativas orientadas a diagnosticar e intervenir los problemas públicos con nuevos prismas y guías de acción, teniendo en cuenta que “se ha abierto una brecha social que ya no puede ser cubierta ni por el Estado, por una parte, ni por el mercado por otra” (Conejero, 2016, p. 5).

La innovación es un imperativo categórico para las políticas, estrategias y dispositivos de regulación, intervención y control. Las innovaciones modifican el *statu quo* y generan conflictos siendo el soporte del fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno y sus entidades descentralizadas.

La innovación en el sector público es una constante en los procesos de reforma del Estado. Los *gerentes* no solo deben gestionar eficazmente sus organizaciones, sino participar activamente en los procesos de toma de decisiones estratégicas del sector y en la red institucional del Estado, donde se configuran las políticas públicas. Es un medio, no un fin en sí misma, requiere incrementalismo en la implementación del cambio en los procesos administrativos, estructuras organizacionales y prácticas de gestión, así como en la oferta de bienes y servicios públicos (Gutiérrez y Gutiérrez, 2021).

La innovación presenta obstáculos relacionados con el tamaño y complejidad de las organizaciones; la cultura organizacional, que en algunos casos propende por mantener el orden y cierto grado de estabilidad o resistencia al cambio; la consulta con actores involucrados, y las dificultades financieras y técnicas para realizar innovaciones duras y blandas.

Las reformas administrativas de las organizaciones públicas en Colombia son estrategias funcionales de los procesos de modernización institucional y de la administración pública como campo disciplinar (Sanabria y Leyva, 2023) que han configurado tres paradigmas (patrimonialista, burocrático y posburocrático) para explicar el funcionamiento del Estado y la gestión de los asuntos de interés público. El patrimonialista se caracteriza porque lo público se gestiona con lógicas particulares y discrecionalidad en la asignación de recursos y toma de decisiones por parte de funcionarios que ostentan el poder político, lo que favorece intereses particulares en contraposición del interés público.

El burocrático, como tipo de dominación (Weber, 2016) se caracteriza por estructuras organizacionales jerárquicas, meritocracia, profesionalización de los funcionarios, división del trabajo, experticia técnica y racionalidad como premisa de la productividad y la gestión. La burocratización de la sociedad moderna es una consecuencia de la implementación de la racionalidad productiva instrumental. La burocracia es dominante para la gestión de las organizaciones públicas y privadas en la modernidad por su neutralidad y despersonalización en las relaciones entre el burócrata y los ciudadanos.

El modelo postburocrático tiene su génesis en Nueva Zelanda, Inglaterra y Estados Unidos. Los supuestos son la eficiencia, eficacia y economía para la gestión de lo público, racionalizar el gasto público, flexibilizar las estructuras organizacionales, la rendición de cuentas, la calidad en procesos y procedimientos, la atención al cliente, la transparencia y el buen gobierno (Escobar, 2019).

En Colombia la gestión de lo público presenta modelos híbridos que traslanan principios de racionalidad, discrecionalidad en la toma de decisiones,

eficiencia y eficacia, así como clientelismo en la gestión del interés público. Las reformas administrativas bajo el prisma de la burocracia se comprenden como procesos de intervención agenciados por cuerpos políticos y administrativos con el objetivo de adaptar la administración pública a los cambios institucionales en el marco del modelo de desarrollo (Sanabria y Leyva, 2023). Las reformas proponían fortalecer burocráticamente el aparato institucional y empresarial del Estado de Derecho. La crisis del modelo de desarrollo endógeno y las políticas de sustitución de importaciones configuraron el escenario para promover e implementar los programas de ajuste estructural y las políticas neoliberales.

Las reformas administrativas tienen como objetivo optimizar la gestión y el gasto público por medio de la externalización de procesos y desburocratización de las estructuras administrativas, y se focalizan en los problemas organizacionales que permiten operacionalizar las políticas de modernización del Estado. Son un proceso continuo de cambio que generan tensiones y conflictos en las organizaciones; por tanto, requieren participación de los grupos de interés y legitimidad política.

1.4 Capacidad institucional como condicionante y catalizador de la acción gubernamental

Los procesos de modernización en Colombia han sido agenciados por grupos de asesores externos que han configurado las *misiones* (Sanabria y Leyva, 2023) que acompañaron en la primera mitad del siglo XX al Estado colombiano, cuyo objetivo ha sido recomendar a los gobiernos políticas y estrategias relacionadas con la modernización institucional como soporte del desarrollo económico e inserción del país a las lógicas de la economía global. En este contexto, la acción del Estado se expresa, en parte, en sus actuaciones administrativas en el marco de la modernización de la administración pública.

Según Manrique (2023), la historia administrativa de Colombia en su vida republicana se puede sintetizar en dos momentos: a) antes de las reformas de los años 1958 y 1968, en el contexto de indefinición entre la forma unitaria o federal del Estado; y, b) posterior a estas reformas se han realizado procesos de ajuste y rediseños institucionales, organizacionales y reformas constitucionales, antes y después de la Constitución Política de 1991.

En Colombia una de las variables importantes para el fortalecimiento de capacidades institucionales se relaciona con la generación y gestión de recursos propios por parte de las entidades territoriales y sus organizaciones, que complementen los recursos fiscales provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Lo anterior depende de la competitividad de los territorios y los gobiernos locales, así como de la capacidad de gestión para acceder a recursos económicos provenientes de cooperación internacional y del Sistema General de Regalías (SGR), que complementen la financiación de las políticas, agendas y proyectos estratégicos orientados a promover el desarrollo regional-local y la equidad social.

Un ejemplo, en Colombia a nivel local, es que la Gobernación del Valle del Cauca (2014) construyó una visión estratégica y prospectiva al año 2032 en cinco ejes temáticos a saber: a) Desarrollo institucional y gobernabilidad; b) Desarrollo económico y competitividad; c) Desarrollo socio-cultural; d) Desarrollo ambiental territorial; y e) Ciencia, tecnología e innovación.

Este proceso contó con el acompañamiento académico y técnico del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, donde el autor del presente artículo hizo parte del equipo de trabajo, específicamente en el eje de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, cuyo problema central se relaciona con el modelo de departamento que se configuró a partir de la Constitución Política de 1991, que le asigna nuevas competencias y recursos insuficientes para garantizar el desarrollo local-regional. Por ello, resulta prioritario el fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración central y de la mayoría de municipios (Categoría 4, 5 y 6) que configuran el tejido territorial y urbano del departamento del Valle del Cauca.

Este fortalecimiento se relaciona con variables como la capacidad fiscal de recursos propios, de gestión y administrativa de los municipios y las entidades descentralizadas, variables fundamentales para el diseño e implementación de las políticas públicas y la capacidad de coordinación e intersectorialidad en la gobernanza local y regional. Este estudio se fundamentó en un análisis prospectivo y construcción de escenarios que orientó la toma de decisiones estratégicas de los actores en un contexto de gobernanza.

La Visión Valle del Cauca 2032 ha sido un insumo para formular los posteriores Planes de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454 de 2011); instrumentos de planificación que han contribuido al fortalecimiento de la capacidad institucional, así como la gestión y planificación del territorio. No obstante, la variable fiscal, relacionada con la gestión de recursos propios, ha limitado su implementación.

Un segundo ejemplo, lo plantean Delgado, Jiménez y Valderrutén (2017) que analizan las implicaciones de implementar la Ley 1617 de 2013, que faculta a Buenaventura para transformarse en un Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico en el marco de sus vocaciones territoriales, así como la creación de un Establecimiento Público Ambiental (EPA) cuya área de jurisdicción es la zona urbana y suburbana del territorio. Sus competencias se derivan de la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993 y la Ley 1617 de 2013.

Dicha implementación requiere un fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local en términos fiscales, de gestión y administrativas para la coordinación, transparencia y buen gobierno, lo cual reconoce al gobierno local como un actor protagónico para el desarrollo, la competitividad y la equidad social como imperativos del Estado Social de Derecho. Lo anterior está relacionado con el nivel meso de la capacidad institucional (Rosas, 2019) donde la coordinación de actores es determinante para la gobernanza del territorio.

La división del territorio en localidades requiere mejoras significativas en términos presupuestales y administrativos, así como la coordinación del alcalde

distrital con los alcaldes locales, ya que la gobernanza constituye un imperativo de las políticas públicas y la gestión pública. Lo anterior integra variables del nivel macro, donde la capacidad política de las alcaldías locales del Distrito de Buenaventura y los demás actores del desarrollo se debe traducir en mayor incidencia en el diseño e implementación de las reglas de juego institucionales.

En el contexto internacional, Hernández y Córdoba (2021) analizaron la capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas frente a las insuficiencias y retos de los gobiernos locales en México. Reconocen que este concepto es un tema relevante en las agendas académicas y políticas en el siglo XXI, donde la sociedad civil demanda la acción gubernamental, y la corresponsabilidad de los gobiernos locales en la cofinanciación, toma de decisiones e implementación de políticas públicas en un escenario de configuración de instituciones metropolitanas.

Los anteriores ejemplos evidencian que el éxito o fracaso de las políticas públicas dependen de las capacidades institucionales, fiscales y administrativas reales con que cuentan las agencias y organizaciones operadoras de las políticas (Rosas, 2019). Las capacidades se construyen y fortalecen en el tiempo, por tanto, no son homogéneas para todos los problemas de interés público. En el caso de Colombia, su fortalecimiento debe estar en concordancia con la especificidad de las problemáticas en contextos territoriales y temporales, ya que el país está conformado por regiones con capacidades y desarrollos asimétricos.

Conclusiones

Las políticas públicas como subcampo disciplinar adscrito a la ciencia política y en interacción con las ciencias sociales es relativamente nuevo; por tanto, presenta retos teóricos y epistemológicos con relación a operacionalizar su objeto de estudio y construir metodologías en el marco de la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad como un paradigma emergente en el conocimiento científico. Problemáticas similares enfrentan la gobernanza y la capacidad institucional como categorías que articulan los estudios sobre políticas públicas, gestión pública y análisis organizacional.

Estas tres categorías conceptuales se asumen como parte de la solución de los problemas de interés público en un contexto de riesgo, interdependencia y vulnerabilidad global. Las capacidades institucionales obstaculizan o potencializan los resultados de la acción gubernamental frente a las situaciones socialmente problemáticas, ya que reconocen que el gobierno no tiene las capacidades y la legitimidad suficiente para diagnosticar y solucionar los problemas sociales eficazmente; por tanto, requiere del concurso y cooperación de otros actores que contribuyan a gestionar las dinámicas del desarrollo y el bienestar.

La coordinación interinstitucional e intraorganizacional, así como la intersectorialidad y transversalidad en las políticas son imperativos para la competitividad, la equidad y el buen gobierno. Las políticas públicas son espejo y reflejo

del régimen político en la medida que expresan el grado de centralismo y autonomía relativa de los gobiernos territoriales.

En Colombia, como república unitaria, las políticas públicas y su financiación dependen en gran medida de las capacidades y voluntad política del gobierno nacional. Lo anterior significa que es necesario profundizar la descentralización donde las relaciones intergubernamentales se configuren reconociendo las asimetrías regionales y la incapacidad relativa del Estado para gobernar los territorios y los actores. Las políticas públicas en Colombia han generado expectativas en las comunidades que han configurado imaginarios en torno a que su formulación resuelve por sí misma los conflictos que se generan en la sociedad.

Sectores gubernamentales desconocen que la eficacia de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y agencias operadoras en los diferentes niveles de gobierno. El desconocimiento se configura en escenarios deliberativos y conflictivos donde los grupos de interés, incluidas las comunidades, presionan permanentemente a los actores políticos y gubernamentales para que el Estado dé respuesta a sus demandas y preferencias, al modificar las agendas con lógicas de corto y mediano plazo.

Los procesos de modernización y reformas administrativas del Estado requieren políticas y estrategias de innovación permanente que contribuyan a generar valor público en la gestión. Las reformas administrativas se diseñan e implementan en función de mejorar las capacidades de respuesta del gobierno frente a las demandas multiformes de los grupos de interés.

Esta reflexión, facilita futuros análisis de las capacidades institucionales y sus implicaciones en los éxitos o fracasos de las políticas públicas, en el marco de los programas de ajuste estructural, lo cual articula los procesos de reforma administrativa teniendo como punto de inflexión, la Constitución Política de Colombia de 1991, que configura un diseño institucional donde converge lo público y privado en las políticas públicas, bajo la lógica de mercados regulados y profundización de la democracia.

Referencias

- Aguilar, L. (2021). Los riesgos de corrupción de los lobbies. *Revista Española de la Transparencia*. Núm. 12. Primer Semestre, pp. 125-144. DOI: <https://doi.org/10.51915/re.122>
- Aktouf, O. (2004). La estrategia del aveSTRUZ racional: post-globalización, management y racionalidad económica. Cali: Universidad del Valle.
- Alonso, L. y Fernández, C. (2006). El imaginario managerial: El discurso de la fluidez en la sociedad económica. *The Managerial Imaginary: The Discourse of Fluidity in the Economical Society*. Política y Sociedad, 2006, Vol. 43 Núm. 2: 127-151.
- Alzate, M. y Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques*. Vol. XV, N° 26, 2017, 13-35.
- Botero, R. (2020). Tecnocracia y Modernización. En: Cadena, X. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020.
- Cárdenas, M. (2020). Fedesarrollo y el Ministerio de Hacienda: 50 años de Simbiosis Deliberante. En: Cadena, X. (2020). Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020.
- Carmona, L.A. (2020). Convergencias y divergencias entre la sociedad industrial y la sociedad postindustrial. NOVUM, 2(10), 150 - 164.
- Conejero, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. N° 27 (2016) pp.5-39.
- Costafreda, A. y Cortés, H. (2020). El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media? Documentos de Trabajo. Fundación Carolina, 28, (2ª época).
- Cruz, K. F. (2021). Subjetividad hipermoderna y capitalismo actual: mirada crítica. *Innovar*, 31(79), 17-26. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91959>
- Delgado, W., Jiménez, N. y Valderrutén, A. (2017). Implementación del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) en Buenaventura: Los casos de la creación del Establecimiento Público Ambiental – EPA, y la división del territorio en localidades. Instituto de Prospectiva e Innovación y Gestión del Conocimiento. Fundación para el Mejoramiento de la Gestión y la Educación para la Democracia – FUNDAGEPAD.
- Delgado, W., Vallejo, L., Jiménez, N. y Gutiérrez, M. (2018). Diseño de una política institucional de participación de grupos de interés en instancias nacionales e internacionales de toma de decisiones de política pública. Informe Final. Secretaría General de la Universidad del Valle.
- Dussauge, M., Cejudo, G. y Pardo, M. (Ed.). (2018). Las burocracias a nivel de calle: Una Antología. CIDE. México. D.F.
- Escobar, D. (2019). Gerencia pública y burocracia. Programa Editorial Universidad del Valle; Universidad Simón Bolívar; International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Colombia.
- Fischer, F. (2019). Politics, Values, and Public Policy: The Problem Of Methodology. Routledge. New York.
- Fontaine, G. (2019). Una aproximación realista al diseño de políticas públicas. Cuadernos del CENDES. Año 36. N° 102. Tercera Época. Caracas-Venezuela
- Garraud, P. (1990). Politiques Nationales: élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique* (1940/1948-). Troisième série, Vol. 40 (1990), pp. 17-41 (25 pages). Published By: Presses Universitaires de France.
- Gobernación del Valle del Cauca (2014). Visión Valle del Cauca 2032: Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad. Agenda Prospectiva del Valle del Cauca 2013-2032. Gobernación del Valle del Cauca - Universidad del Valle.
- Guerrero, O. (2019). Neoliberalismo y Neogerencia Pública. READ | Porto Alegre – Vol. 25 – N° 2 – Maio, p. 4-21.
- Gutiérrez, J. y Gutiérrez, L. (2021). ¿Para qué la innovación en el sector público? Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. N° 36, pp. 101–134.
- Hernández, R. y Córdoba Y. (2021). Capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas, frente a la insuficiencia de los gobiernos locales. En: Arellano A y Rosiles J. (Coordinadores). (2021). Políticas e instituciones metropolitanas en México. 1ª ed. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Kant, I. (2010). ¿Qué es la Ilustración? Prometeo Libros.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences*. Stanford University Press.
- Ledesma, O. (2021). Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial Cuadernos Geográficos 60(2), 91-104.
- Manrique, C. (2023). Prólogo. En: Sanabria, P. y Leyva, S. (Ed.). (2023). El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana. Ediciones Uniandes – EAFIT.
- Marcano, R. (2021). La toma de decisiones, liderazgo y comportamientos en las organizaciones en tiempos de incertidumbre. Cuadernos del CENDES. Año 38. N° 107. Tercera Época, mayo-agosto.

- Mejía, L. (2020). La Influencia de Fedesarrollo: Perspectivas y Retos. En: Fedesarrollo. (2020). 50 años de influencia en política pública 1970-2020.
- Mejía, L. F. (Coord. y Ed.). (2022). ¿Qué hacer en políticas públicas? Bogotá: Fedesarrollo.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. y Cejudo, G. (2018). Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- Nozick, R. (2013). Anarquía, Estado y Utopía. Editorial: Fondo de Cultura Económica.
- Ormaechea, E., y Sidler, J. (2023). La CEPAL y el rol del Estado en la discusión del cambio estructural. Cuadernos de Economía Crítica, 9(18), 11-32. Recuperado a partir de <http://cec.sociedaddeconomiacritica.org/index.php/cec/article/view/331>
- Pécaut, D. y Valencia, A. (2019). Modernización y enfrentamientos armados en la Colombia del siglo XX Programa Editorial Universidad del Valle.
- Pedrosa, A. (2019). Una reflexión acerca de las prisiones privadas: ¿pragmatismo o ideología? Papers, 104/3, pp. 577-584.
- Popper, K. (1945). The Open Society and Its Enemies. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Porras, F. (2022). La promesa de la gobernanza. En: Metrópoli en red: Claves para pensar en nuestras ciudades / Carlos Alberto Navarrete Ulloa, coordinador – 1^a ed. – Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana.
- Rawls, J. (1971). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31.
- Rodríguez-Edeza., M. A. (2021). Modelo general para la creación de las políticas públicas. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, (19), 66-94. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. DAAPGE 32, pp. 81-107.
- Roth, A. N. (Ed.). (2020). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D.C.
- Sanabria, P y Leyva, S. (Ed.). (2023). El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes: Departamento Administrativo de la Función Pública; Medellín: EAFIT, 2023. | Investigación EGOB. Gestión pública.
- Schütz, A. y Luckmann, T. (2003). Las estructuras del mundo de la vida. 1^a ed. Argentina: Amorrortu.
- Simon, H. A. (2020). El comportamiento administrativo: un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas. Comentarios de Pedro Alejandro Basualdo. 1^a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar. Libro digital.
- Torres, A. y Blanco, A. (2021). Visión epistemológica del enfoque holístico y sistémico en los estudios organizacionales. Revista Scientific, 6(19), 43–63. <https://doi.org/10.29394/scientific.issn.2542-2987.2021.6.19.2.43-63>
- Torres, D. 2020. Las políticas de ajuste estructural en Colombia y Venezuela durante los años ochenta y noventa. Apuntes del Cenes, 39 (69). Pág. 71-101. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10467>
- Uribe, M. y Jaramillo, J. (2021). Rostow y Parsons: progreso, individualización y crisis. Revista Colombiana de Sociología, 44(1), 263-287.
- Valenti, G. y Flores U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. Revista Mexicana de Sociología, vol. 71, diciembre, 2009, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.
- Varela, B., E., y Tello C., C. (2021). Pospolítica y Managerialismo: el surgimiento de una nueva arena pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública, 19(37), pp. 149. <https://revistaatemus.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/68502>
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global. EURE (Santiago), 41(123), 213-237. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>
- Varela, E. (2018). Hegemonías del Management. Una genealogía del poder managerial. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Varela, E. (2023), “El trono y sus razones- Semánticas y procesos en las políticas públicas”, Barranquilla: coedición Editorial U. Simón Bolívar. CCP, LAGPA.
- Varela, E., Piedrahita, E. y Echeverri, R. (Compiladores). (2020). La marejada del posthumanismo. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Bogotá. Capítulo 1, pp.11-48.
- Velásquez, F. (2021). El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Weber, M. (2016). ¿Qué es la burocracia? USA: CreateSpace.

Capacidad institucional y gobernanza en el manejo de vertederos ilegales en la comuna de Pudahuel

Repcionado 01/10/2025
Aceptado 12/11/2025

Institutional Capacity and Governance in the Management of Illegal Landfills in Pudahuel Commune

Esteban Alonso Quintana Becerra
<https://orcid.org/0009-0005-0974-334X>
estebanquintanx@gmail.com
Licenciado en Administración Pública,
Departamento de Política y Gobierno,
Universidad Alberto Hurtado

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar la capacidad institucional y gobernanza de actores territoriales en el manejo de vertederos ilegales en la comuna de Pudahuel. La principal causa de la problemática es el lucro de empresas industriales y constructoras que acuden a estos depósitos ilegales administrados y organizados por la “mafia de la basura”. La metodología es cualitativa, la cual se llevó a cabo a través del análisis de entrevistas semiestructuradas. Los resultados revelan que, pese a la normativa y espacios de articulación, la capacidad institucional de los actores del territorio es débil, lo que hace que la solución dependa excesivamente de la voluntad política del momento. En lo que respecta a la gobernanza, esta es limitada y se restringe principalmente a entidades estatales, excluyendo a la sociedad civil y privados. Se concluye que los actores territoriales no son capaces de manejar la problemática, por lo que se requieren transformaciones normativas y estructurales profundas que contemplen la diversidad de actores del territorio, que sin voluntad política y movilización ciudadana es muy difícil que se genere.

Palabras clave: vertedero ilegal, capacidad institucional, gobernanza, actores territoriales, mafia de la basura

Abstract

The present research aims to analyze the institutional capacity and governance of territorial actors in the management of illegal landfills in Pudahuel commune. The main cause of the problem is the profit of industrial and construction companies that use these illegal dumping sites, which are ad-

ministered and organized by the “waste mafia”. The methodology is qualitative and is carried out through the analysis of semi-structured interviews. The results reveal that, despite the regulations and coordination spaces, the institutional capacity of the territorial actors is weak, making solutions excessively dependent on the political will of the moment. With regard to governance, it is limited and restricted mainly to State entities, excluding civil society and private actors. The study concludes that territorial actors are unable to manage the problem, requiring profound normative and structural transformations that include diversity of territorial actors, which is very difficult to achieve without political will and citizen mobilization.

Keywords: Illegal Landfill, Institutional Capacity, Governance, Territorial Actors, Waste Mafia

1. Introducción

Existe una relación clara entre la cantidad de habitantes y la generación de residuos, a la que se debe prestar atención y preparación para no afectar al ecosistema junto a toda su flora y fauna (Banco Mundial, 2018). Es aquí que el rol del Estado y la gestión pública juegan un rol principal ya que, de no generar políticas públicas y programas que apunten al debido cuidado del medioambiente, el aumento de desechos irá en aumento junto al crecimiento demográfico. Se pronostica que el aumento de desechos, a nivel mundial, en 2025 en relación con 2016, será de un 70 % (Kaza et al., 2018).

Autores como Lake (1993) manifiestan poner atención al desarrollo urbano ya que, sin una buena infraestructura estatal, la utilización ilegal de suelos para la disposición de residuos sólidos urbanos (RSU) en el proceso de crecimiento es inevitable. Esta relación, población-RSU-VIRS¹ se evidencia en el gran número de vertederos ilegales de la Región Metropolitana de Santiago, la cual posee el 24,93 % del total de 3735 microbasurales y vertederos ilegales del país (Faúndez y Ossio, 2021), el 47 % de la producción de desechos (MMA, 2021) y una proyección en la concentración poblacional del 41,8% en 2025 (Gajardo, 2019). En consecuencia, es la región con más población, depósitos ilegales y residuos generados.

La principal diferencia entre los tipos de depósito ilegal es su tamaño y por consecuencia sus impactos. Los VIRS son depósitos superiores a una hectárea y los microbasurales inferiores a esta. Ninguno de los dos está regulado, sus desechos son residuos sólidos urbanos, de construcción y de demolición, los cuales generan impactos considerables al medioambiente y a la salud de las personas, pero en el caso de los primeros, al ser de una hectárea de extensión, los daños son mucho más significativos (Vivanco, 2021).

1 Vertederos Ilegales de Residuos Sólidos

En esta línea, respecto a la distribución de la ubicación de microbasurales y principalmente de vertederos ilegales, esta no es al azar y responde a factores principalmente socioeconómicos. Desde el enfoque de ecología política, se señala que la disposición irregular de desechos o el impacto de externalidades negativas de la industria y producción, son una expresión de desigualdad económica y de poder, ya que los vertederos se entablan en sectores populares pobres y sin capacidad de poder/organización (Aliste y Stamm, 2016; Solíz, 2017).

Dentro de las comunas pertenecientes a la región, la ciudad de Santiago posee 400 hectáreas de VIRS (65 sectores), de los que el 65 % pertenece solo a siete comunas (MinInterior, 2015). Estas siete comunas son La Pintana y Buin con 4 VIRS, San Bernardo y Lampa con 5, Quilicura y Pudahuel con 7 y Puente Alto 8. Sumado esto, también se encuentran dentro de las comunas más pobres y vulnerables de Santiago (MINEDUC, 2019), lo que evidencia de esta manera, que el mal manejo de RSU es una expresión de desigualdad:

El sistema actual de gestión de los RSD expresa la brecha entre ricos y pobres. Un mapa que grafique la localización de rellenos, vertederos y sitios ilegales sería hoy una excelente guía para ver la distribución territorial de la pobreza. (Timofeev, 2012, p. 33)

De las comunas señaladas, Pudahuel ha sido una de las más afectadas. La existencia de VIRS en el territorio impactan directo al ecosistema (peligros de incendio, aguas, flora y fauna) y a la calidad de vida, en lo que respecta salud física (malos olores, enfermedades y plagas), salud mental (sentimiento de inseguridad y confianza) y aspectos sociales (paisajismo, comunidad, habitabilidad y desplazamiento) (Espinosa, 2012; Núñez, 2018). Un espacio limpio y seguro es determinante en la calidad de vida de las personas. Por consiguiente, la vulnerabilidad de los habitantes de Pudahuel no es solo económica, sino también ambiental, social, física y mental. De esta manera Pudahuel, según su nombre en mapudungun, pasa de ser “lugar donde se juntan las aguas” (SUBDERE, 2023) a ser un lugar de vertederos ilegales.

Ejemplo de esto es lo ocurrido en 2019 en un contexto de fuertes lluvias, donde el río Mapocho arrastró hacia el puente de la Ruta 68 que lo cruza alrededor de 800 toneladas de desechos industriales y de construcción provenientes de un VIRS que se emplazaba a sus orillas en el cabezal sur del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, lo que puso en peligro la seguridad de quienes viven y transitan en el lugar. Pese a lo ocurrido, recién un año después se cerró el vertedero que ocasionó el desborde. Cierre que implicó y requirió la articulación de diferentes órganos estatales, liderados por la Municipalidad de Pudahuel y el Gobierno de Santiago, así como instancias de planificación que duraron meses (Gobierno de Santiago, 2024b).

Por otro lado, en relación a compensaciones ambientales, según lo expresado en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19 300), estas actúan en mitigaciones respecto a daños ambientales a lo referido al suelo y/o al aire del medioambiente, pero no existen compensaciones referidas a los daños sociales

que genera el daño al medioambiente, lo que deja al margen a las comunidades afectadas por los VIRS.

La investigación presente tuvo como objetivo principal analizar la capacidad institucional y gobernanza de actores territoriales de la comuna de Pudahuel en el manejo de vertederos ilegales de residuos sólidos. En cuanto a los objetivos específicos, se pretende caracterizar la composición orgánica de los VIRS para generar una comprensión más detallada en lo que respecta a su funcionamiento. Por otro lado, se buscó identificar la capacidad institucional de las entidades estatales en el manejo de vertederos ilegales. Finalmente, se describió el grado de cooperación y articulación entre actores en la gobernanza del manejo o resolución de la problemática.

2. Marco conceptual y antecedentes

Analizar la capacidad institucional se vuelve clave en el manejo y resolución de la problemática, la cual está altamente influenciada por su normativa legal, roles, funciones y recursos, pero este análisis debe ir más allá. Autores como Bertranou (2011) y Grin, Completa, Hernández y Abrucio (2019) señalan que el análisis debe tener relación con los fines, metas y objetivos y acentuar en estos, ya que su cumplimiento es una variable dependiente de su capacidad institucional. De esta manera, la visión de los resultados está asociada al “valor público” o “bien público”, lo que para autores como Weiss (1998), la capacidad institucional está relacionada con la capacidad de generar y proveer bienes públicos o valor social.

A su vez, desde Grin et al. (2019), se señala que la capacidad institucional cuenta con dos dimensiones: administrativa y política. La primera, está alienada a una visión más estadocéntrica, enfocada en la estructura misma del Estado, ya sea en la burocracia, procesos, utilización eficiente, efectiva y eficaz de los recursos, creación de políticas públicas y/o diseño. La capacidad institucional, en su dimensión administrativa, la podemos agrupar principalmente en cuatro grupos: 1) Capacidad indicada: capacidad de operacionalizar los órganos del Estado para cumplir tareas o intereses (Sikkink, 1993); 2) Capacidad efectiva: en lo que se refiere a la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos (Fukuda-Parr, Lopes y Malik, 2002; Repetto, 2004); 3) Capacidad como producto: eficiencia en la utilización de recursos (Rosas, 2019); y 4) Capacidad como proceso: entendida como la capacidad transformadora y adaptativa que tienen los Estados, en pos de los nuevos desafíos, problemáticas o cambios sociales, con el fin de no generar crisis y poder dar respuesta (Weiss, 1998), como también la capacidad de constante mejora.

Por otro lado, en la dimensión política, la capacidad institucional depende de cómo el Estado se relaciona con los diversos actores, ya sean actores económicos, políticos, sociales o con influencia territorial, así como también la capacidad que tenga para coordinar el trabajo de objetivos comunes con diferentes sectores, como el sector privado, público o sociedad civil. De esta manera, la dimensión política se entiende como la capacidad de gobernanza que tiene el Estado.

El concepto gobernanza no viene a cuestionar al gobierno en sí mismo, sino a cómo se gobierna (Monedero, 2012). Es una forma de gobernar que busca relaciones horizontales, pluralidad y cooperación de actores en el logro o cumplimiento de objetivos comunes (Cingolani, 2013; Montoya y Rojas, 2016). Estos actores (formales e informales) están implicados en el proceso de toma de decisiones y su ejecución/acción, así también en los medios y organizaciones, formales e informales, existentes para la ejecución de las decisiones (UNESCAP, s. f.). Se descentralizan las decisiones y se amplía la participación (Aguilar, 2007).

Asimismo, existen tipos de gobernanza, donde destacan la gobernanza ambiental entendida como un conjunto de procesos, mecanismos y coordinaciones entre los actores políticos y sociales que influyen en las acciones y resultados medioambientales. Aquí destacan autores como Moreno (2013), y Montoya y Rojas (2016). Por otro lado, está Farinós (2008) con el concepto de gobernanza territorial, la cual comprende el planteamiento de objetivos comunes de actores del territorio con base en la experiencia colectiva, identitaria y capital humano, como determinantes para una cohesión social, en nivel local y nacional. Finalmente, Kooiman (2004) con la gobernanza interactiva hace énfasis en las interacciones que se dan en la coordinación entre actores sociales, públicos y privados, las cuales se desarrolladas bilateralmente, debido a la necesidad de la suma de capacidades mutuas para generar oportunidades que permitan el cumplimiento de objetivos y resolución de problemáticas sociales en un marco y contexto dado.

Por lo que, para motivos de esta investigación, se define la capacidad institucional como la capacidad en las dimensiones administrativa (capacidad indicada, efectiva, como producto y transformación) y política (capacidad de gobernanza ambiental, territorial e interactiva) del Estado en relación consigo mismo y el entorno, para el logro de fines y objetivos propiamente establecidos. Esta definición permite abarcar diferentes factores y variables en lo que respecta a la capacidad institucional y sus componentes, lo que hace considerar, características propiamente burocráticas, como también, características políticas y relacionales con el entorno. Por este motivo, el concepto de capacidad institucional es aplicable a más escenarios o contextos sociopolíticos y administrativos, al dotarlo de multiplicidad funcional.

Desde Criado (2016) y PNUMA (2018), en cuanto a manejo de VIRS y RSU, la gobernanza debe entender el contexto interno y externo de las organizaciones y su gobernabilidad, observar más allá de los roles/funciones de quien administra y alentar la cooperación. Por lo tanto, para el cierre de los VIRS, se necesita una coordinación y acción amplia de diversos actores, lo que no solo implica recursos, sino una planificación a la altura de las problemáticas, una alta capacidad institucional, consenso político, apoyo social y compromisos de los actores involucrados, que, de no llevarse a cabo de manera eficiente y efectiva, reflejaría una gobernanza débil.

En la experiencia comparada tenemos a Beltrán (2020), quien genera un análisis sobre los parámetros de la gobernanza ambiental presente en la gestión integral de residuos sólidos en las experiencias de los municipios colombianos de Isnos, Pitalito y San Agustín, con el objetivo principal de identificar los parámetros

de gobernanza ambiental en el manejo de residuos sólidos desarrollados por la gestión de los municipios. Beltrán (2020) señala que las entidades públicas son las que deben, en primera instancia, estar abiertas a articularse y trabajar de manera colaborativa con otros actores en la resolución de conflictos, ampliando su capacidad de acción a través de metas colectivas. Para aquello, es necesario que dicha gobernanza sea de carácter ambiental que contemple el medioambiente y desarrollo local, con una base jurídica que sustente y permita las posibilidades de las líneas de acción de los actores, lo que potencia el tejido social, el desarrollo local y la participación en el manejo de RSU.

A su vez, lo expuesto en Pérez (2021) centra su análisis en investigación de Gestión Ambiental y de Territorio, en el distrito de Chimbote, donde concluye la importancia de la gobernanza territorial y cohesión de actores territoriales en el manejo de RSU. Finalmente, está el caso de lo ocurrido en la ciudad de Seúl, la cual pasó de tener 2 millones de habitantes en 1960 a tener 20 millones en 2019, lo que generó que el aparato público tuviese que transformarse y cambiar sus formas organizativas para el manejo de residuos sólidos (Gómez-Álvarez, Rajack, López-Moreno y Lanfranchi, 2019). Una de las medidas más significativas fue potenciar la gobernanza horizontal entre diferentes actores públicos, la cual buscaba generar un trabajo colaborativo entre entidades locales y regionales, con lo cual se logró un plan de acción más cercano a la realidad del área metropolitana en el manejo de residuos y el cuidado al medioambiente.

3. Metodología

La metodología de investigación utilizada es cualitativa, bajo un paradigma interpretativo, debido a que “se propone comprender e interpretar la realidad social en sus diferentes formas y aspectos. Para ello se basa en técnicas que no implican el análisis por variables, sino por casos” (Battyany, Cabrera, Alesina y Bertoni, 2011, p. 77). El análisis de las capacidades institucionales y la gobernanza es una hermenéutica con elementos que se relacionan con el investigador y lo observable, por lo cual no existe una única significación e interpretación de lo analizado. Además, la muestra que se investigó presenta actores con capacidades institucionales y articulaciones específicas al manejo de VIRS en la comuna de Pudahuel en el año 2024, que no necesariamente son las mismas que en otros casos de vertederos ilegales dentro del territorio chileno, siendo de esta manera a su vez una investigación no experimental y transeccional o transversal (Hernández, Fernández y Baptista, 2010). Finalmente, será de tipo exploratorio descriptivo, ya que en la actualidad existe escasa literatura que abarque la capacidad institucional en el manejo de VIRS.

La muestra es no probabilística o dirigida, ya que la selección de los participantes tiene un propósito o criterio (Hernández et al., 2010). La muestra está conformada por miembros de organizaciones e instituciones estatales que se vinculan directamente con el manejo de VIRS y RSU en la comuna de Pudahuel, y que representan de esta manera una gobernanza que atraviesa los niveles:

nacional, regional y local. La construcción de esta muestra es pensada para la investigación de las capacidades institucionales de los actores que intervienen en el territorio, cada uno con normativas, facultades y funciones propias de su nivel para tener un escenario amplio de las diferentes intervenciones y relaciones con los VIRS.

Se utilizó cadena o por redes (*snowball*) como técnica de muestreo. A través de esta técnica se “identifican participantes clave y se agregan a la muestra, se les pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar datos más amplios, y una vez contactados, los incluimos también” (Hernández et al., 2010, p. 398). El uso de esta técnica se basa en el conocimiento mismo de los entrevistados/as sobre otros actores vinculados con el manejo de VIRS y RSU. Asimismo, la técnica de recolección se hizo a partir de entrevistas semiestructuradas, ya que, para esta investigación, se trabajó con fuentes primarias. Respecto a esto, las fuentes primarias son las fuentes de donde se “obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información. Es también conocida como información de primera mano o desde el lugar de los hechos. Estas fuentes son las personas, las organizaciones, los acontecimientos, el ambiente natural, etcétera” (Bernal, 2010, p. 191).

Para elaboración y construcción del guión de entrevistas, se realizó a partir de la operacionalización de variables involucradas con base en el marco teórico del presente trabajo: gobernanza y capacidad institucional (Anexo 2). Además, esta operacionalización, ayudó a la formación de precategoryas de análisis. Asimismo, la técnica de análisis de datos es de contenido cualitativo, ya que el análisis integra información de tipo verbal, datos narrados (extraídos de las entrevistas²) y no numéricos (Monje, 2011). La idea principal del procedimiento es formular un criterio de definición, derivado de los antecedentes teóricos; plantear la pregunta de investigación; e integrar lo expresado en las entrevistas, que determine los aspectos del material textual (Mayring, 2020). Por ende, las categoryas se van definiendo a medida que se textualiza la información emanada de las entrevistas y con categoryas previas emanadas de la teoría. Para el análisis de los datos, se utilizó el programa Atlas.ti, a través de las categoryas, subcategoryas y códigos elaborados a partir del marco teórico y emanados de las entrevistas.³

4. Resultados

4.1 Composición funcional de los VIRS: La mafia de la basura

La Figura 1 muestra la comuna de Pudahuel, la cual está delimitada con la franja roja y se especifica la ubicación del Río Mapocho y el Aeropuerto Arturo Merino

2 Se entiende en la referencia de las entrevistas en los resultados “EX” como el número de la entrevista y “P: X” como el número del párrafo de la transcripción de esta.

3 Ver Anexo 2.

Benítez. Asimismo, la Figura 2 muestra la ubicación de los VIRS. Estos se ubican cerca del aeropuerto de Santiago, Arturo Merino Benítez. Además de ser un foco de insalubridad, peligro ambiental y aéreo (por plagas de aves proveniente de los VIRS), son también un foco de actividad delictual e ilegal, como tráfico de drogas, desarme de autos, trabajo informal, precariedad laboral entre otros.

Figura 1

Mapa de la comuna de Pudahuel y la ubicación del río Mapocho y el Aeropuerto Arturo Merino Benítez



Fuente: Elaboración propia con el programa Google Earth

Figura 2



Catastro

1. VIRS río Mapocho (cabezal sur del aeropuerto)
2. VIRS Lo Echevers, costado norponiente Armony.
3. Relleno, Barzelatto o Viña Las Palmas
4. VIRS Camino Roque Pérez
5. VIRS Camino Renca Lampa
6. Vertedero autorizado, Agrícola Alejandro Serani E.I.R.L.
7. Vertedero autorizado, Inversiones CORMI S.A.
8. VIRS de reciente operación, un mes previo a la imagen.

Catastro de vertederos ilegales de residuos sólidos en el entorno del Aeropuerto Arturo Merino Benítez, agosto 2022

Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil (2022)

Había gente viviendo ahí en familias. Había delincuencia, había droga, había varias cosas, desarmaduría de vehículos. Entonces, había varios aspectos que eran ilegales. Entonces cuando se hace todo este trabajo y hacemos una denuncia (...) se tardaron más de dos años, dos años y medio en poder cerrar y llegar al cierre definitivo cuando ya el vertedero prácticamente estaba colapsado. (E4, P: 68)

La ubicación y características geográficas de los vertederos ilegales de Pudahuel son ideales para su proliferación, ya que se encuentran en áreas rurales con habilitación para uso agrícola. Son terrenos con delimitaciones poco claras (dificultad en definir a sus propietarios), algunos están situados en la ribera del río Mapocho y/o el Estero Las Cruces, lo que afecta su circulación y contaminación de las aguas. Gran porcentaje es colindante al aeropuerto Arturo Merino (en el cabezal sur) en sectores de poco tránsito peatonal. Son territorios fragmentados, extensos, abandonados, vacíos y con baja densidad poblacional, lo que los hace adecuados para el mal uso como vertederos ilegales, como se muestra en la Figura 3.

La Figura 3 muestra la evolución del VIRS ubicado en el cabezal sur del aeropuerto de Santiago (VIRS N°1, Figura 2). La imagen A corresponde al año 2018, cuando el terreno aún no era usado para fines lucrativos como VIRS. La imagen B corresponde a mayo del año 2022, cuatro años después siendo un vertedero ilegal. Esto demuestra el notorio contraste entre un terreno sin intervención con sus características rurales versus el mismo terreno ya intervenido, sin rastro alguno de vegetación y aumento de la altura de la cota del predio por la acumulación de residuos sólidos. A su vez, también se evidencia el levantamiento de estructuras domiciliarias y adecuaciones para el transporte interno, lo que evidencia un trabajo acumulativo a través del tiempo y una organización de este.

Figura 3

VIRS Cabeza Sur Aeropuerto Arturo Merino Benítez, comparativa fotográfica 2018-2022



Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil (2022)

En lo que respecta a su composición orgánica, hay que hacer énfasis en que cuenta con diferentes actores que intervienen en el vertedero y lo administran, dándole funcionamiento y sostenibilidad a través del tiempo, denominados por los mismos entrevistados como la “mafia de la basura” (E3, P: 12; E4, P: 12; E8, P: 22). La denominación de mafia es debido a que son grupos organizados que lucran con los terrenos a través de la actividad ilícita del funcionamiento de los vertederos ilegales, convirtiéndose en actores económicos que generan ganancia con la existencia de estos. Además, son actores que se resisten al cierre de estos, y se vuelven a abrir a la brevedad de ser cerrados por actividades ilícitas o incluso responden con armas de fuego hacia los fiscalizadores.

Al ser un sistema de negocio, este cuenta con diferentes actores, procesos, mecanismos e institucionalidad informal que le dan funcionamiento a los VIRS. Los actores involucrados no son solo quienes administran los VIRS, sino toda una red que sostiene la actividad ilícita. En primera instancia, tenemos al acto que genera los residuos sólidos, siendo estas empresas del sector privado, ya sea empresas industriales o constructoras, dado que los residuos que llegan al VIRS “no son desechos generados por el diario vivir en las viviendas de los habitantes de la comuna, como, por ejemplo, basura orgánica, botellas, papeles, etcétera,

sino que, los desechos encontrados tienen características industriales y productivas” (E6, P. 6).

En segunda instancia, la empresa generadora de estos residuos no sigue los procesos legales como dice la norma (Ley 20 920, Responsabilidad Extendida al Productor) sino que, por incentivos económicos, optan pagar un servicio ilegal de recolección de residuos, la cual es transportada hacia un vertedero ilegal y no a un lugar de saneamiento o de revalorización legal de los desechos. Luego de esto, los camiones llegan con los residuos a los vertederos ilegales, donde existe una persona encargada del control del ingreso del vertedero, para que este descargue en el recinto. Dentro del terreno, como se puede apreciar en la Figura 4, existen maquinarias para la organización interna de los RSU, lo que evidencia organización y financiación del negocio.

La Figura 4 evidencia el desarrollo y organización interna del VIRS, en el cual se puede apreciar la presencia y descarga simultánea de 20 camiones, quienes descargan incluso en la ladera del río Mapocho (lado izquierdo de la imagen) además de maquinaria como retroexcavadoras, para la distribución de los residuos en terreno. Así, la cantidad diaria de residuos que se descarga es grandísima en toneladas, lo que daña el río y contamina el lugar.

Por otro lado, los vertederos ilegales “regularmente están con problemas de propiedad” (E7, P: 10). Los encargados del VIRS no suelen coincidir con los propietarios de los terrenos. Normalmente, señalan que han sido tomados o que no tenían conocimiento de que ocurría esta actividad en sus predios. En este sentido, las entidades públicas no logran determinar ni el origen de los desechos (ya que no cuentan con la trazabilidad de los desechos) ni quienes son las personas o empresas que lucran con los VIRS. En consecuencia, no hay sanciones a los verdaderos responsables.

Figura 4

VIRS cabezal sur Aeropuerto Arturo Merino Benítez



Nota: *20 camiones, actividad de descarga, 1 bulldozer, 1 retroexcavadora, 1 cargador frontal, 2 camionetas. Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil (2022).

Finalmente es un negocio que es muy lucrativo y que más encima, los dueños de los negocios no son quienes son sancionados (...) sanciono al camión y al dueño de la empresa de donde venía, pero hay alguien que está más arriba, que es el dueño del predio que contrata a alguien para que lo administre. Es bien complejo poder coaccionar a alguien para que no lo haga más, porque finalmente una multa se paga y se sigue trabajando. El dueño del predio se desentiende de lo que ahí ocurre. Las relaciones laborales son informales. Todo un tema bien complejo. (E5, P: 16)

De esta manera, no existe una responsabilidad empresarial por parte de los que generan los residuos, ya que optan por servicios ilegales no autorizados. De modo que la primera causa del origen de los vertederos ilegales es la industria y la construcción. De igual manera, la siguiente responsabilidad es de quienes administran y dan funcionamiento a los VIRS, quienes lucran a través de actividades ilícitas con consecuencias gigantescas para el medioambiente y los habitantes de la comuna.

4.2 Roles y funciones de actores del Estado relacionados con el manejo de VIRS y RSU

La muestra recolectada en función de su relación con los vertederos ilegales y residuos sólidos urbanos son actores de escala local, como lo son la Municipalidad de Pudahuel con funcionarios del Departamento de Fiscalización Municipal y la Dirección de Aseo, Ornato y Medioambiente (DAOMA) y la Oficina de Medio Ambiente y Prevención de Riesgos de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), también, actores a nivel regional, como lo es el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GS o GORERM) y a nivel central, como lo son las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud en el Departamento de Acción Sanitaria y Medio Ambiente en el Área de Economía Circular.

Por otro lado, se incluye, además, a un actor independiente del Estado chileno, al dirigente vecinal y presidente de la junta de vecinos del territorio rural de Pudahuel, quién habita en el territorio de los vertederos ilegales. Se introduce a este actor, ya que la gobernanza se comprende como la colaboración y cooperación de diferentes actores que se envuelven en la problemática para alcanzar objetivos comunes, sin discriminar si son de la sociedad civil, empresas o entidades del Estado.

Frente a la problemática, como lo señala la Tabla 1⁴, los diferentes servicios públicos y actores tienen roles y funciones definidos que apuntan a objetivos distintos, pero que son empleados para el mismo fin, el manejo de VIRS. Cada rol, función y su alcance está condicionado por sus características territoriales, estructurales y normativas.

⁴ La Tabla 1 solo muestra las funciones que pueden afectar el manejo de vertederos ilegales.

En lo que respecta a la Municipalidad de Pudahuel, es el enlace más directo al territorio, sus habitantes, dirigentes y a la problemática en sí misma. Son quienes ejercen funciones más directas hacia los vertederos ilegales y a su vez el canal de comunicación con la ciudadanía. Su rol principal es la administración territorial de la comuna. Ahora, esto qué significa para el manejo de VIRS, significa que el municipio debe manejar la problemática a través de sus diferentes funciones como administrador territorial, las cuales son la fiscalización territorial: fiscalizar que no se cometa la actividad ilícita a través de puntos de fiscalizaciones; vinculación con el territorio: mantener relaciones y comunicaciones con los actores y habitantes de la comuna a través de territoriales; coordinación de actores a través de creaciones de mesas y espacios de diálogo; ordenanzas: crear reglamentos y normas comunales; y finalmente limpieza, aseo y ornato de la comuna.

Tabla 1

Roles y funciones en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel

Actores	Norma	Rol	Función
Municipalidad de Pudahuel	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades D.FL N° 725.	Administración local Comunal de Pudahuel.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización territorial. • Vinculación con el territorio. • Limpieza, aseo y ornato de la comuna. • Coordinación. • Ordenanzas.
DGAC	Ley 16 722.	Resguardo de la seguridad aérea del aeropuerto de Pudahuel.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad del aeropuerto. • Coordinación. • Denuncia.
Gobierno Regional de Santiago	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	Administración superior de la Región Metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador. • Planificador Regional. • Ordenamiento territorial.
Seremi de Salud	Decreto 148. D.FL N° 725. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Ley 20 879.	Autoridad Sanitaria de la Región Metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización y sanciones. • Control sanitario.
Seremi de Medio Ambiente	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.	Propuesta de políticas y formulación de planes, programas y acciones que establezcan los criterios básicos en el cuidado del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de políticas públicas ambientales.

Nota: *La Tabla 1 se elaboró a partir de la normativa vigente e información levantada desde las entrevistas.

Por otro lado, la DGAC tiene el rol de la seguridad aérea del aeropuerto. Como entidad, no tiene funciones específicas hacia VIRS, pero al ser afectados por estos (Figura 2), debido a plagas de aves que afectan el funcionamiento aeronáutico, además ser estos, un foco delictual a metros de sus intendencias actúa

como ente denunciante (denuncia la proliferación de VIRS y actividades ilícitas) y como agente coordinador entre actores relacionados con la problemática.

El Gobierno Regional de Santiago tiene como rol principal la administración superior de la Región Metropolitana. La función principal es la de coordinador regional. Por consiguiente, tiene la facultad para coordinar los planes y programas con los municipios de la región, y con ello se logra una coordinación entre los diferentes actores del área metropolitana para poder manejar los vertederos ilegales.

Además, otra de sus funciones es la planificación territorial (Estrategia Regional de Desarrollo), que tiene relación con el desarrollo de la región y el ordenamiento territorial (Plan Regional de Ordenamiento Territorial), el cual, a través de políticas públicas, planes y programas, genera un desarrollo integral y sistemático de la región, la que tiene afectaciones al cuidado del medioambiente, por ejemplo. Así, sus funciones hacia la problemática de los VIRS son la coordinación y creación de planes y programas.

Ahora bien, desde el poder central, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana (RM) está encargada de la sanidad de la región. Sus funciones para el manejo de vertederos ilegales están enfocadas en la fiscalización (multas y cierre de vertederos) y control sanitario a través de sumarios sanitarios y la aprobación del funcionamiento de vertederos que cumplan con la normativa vigente. Asimismo, la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente (RM) tiene el rol de crear políticas públicas medioambientales.

De esta manera, si se suman todos los roles y funciones de los diferentes actores en el manejo de VIRS en Pudahuel, se cuenta con funciones coordinadoras, de limpieza, fiscalizadoras, planificadoras, vinculaciones territoriales, denuncia, multas, seguridad, planificación territorial en dos niveles, ordenamiento territorial, control sanitario y formulación de políticas públicas. Además, dentro de las funciones está la capacidad de generar gobernanza y un trabajo coordinado entre los mismos actores involucrados. Sin embargo, al carecer de normativa específica en materias de VIRS, no hay una obligación de los servicios públicos en utilizar tales atribuciones en el manejo de vertederos ilegales. Por lo que, aunque haya funciones que se pueden instrumentalizar para el manejo de VIRS, no necesariamente se instrumentalizan.

En el caso del municipio de Pudahuel, no cuenta con ordenanzas que señalen los mecanismos ni las responsabilidades de municipales o particulares que cometen delito en materia de VIRS, lo que deja sin una claridad de acción del municipio, tanto internamente (funcionarios, protocolos, mecanismos, recursos, etcétera) como externamente (coerción y sanción del delito), “hay un vacío en la Ordenanza Municipal donde le estamos dando cancha y lado a que la empresa se instale y simplemente realicen faena y trabajos con impacto ambiental que tal vez son super cuestionables” (E3, P. 77). De esta manera, el municipio de Pudahuel no tiene normativamente una ordenanza que regule VIRS.

Por otro lado, la ley establece que es función privativa de los municipios la administración del espacio público, el tránsito, el equipamiento, aseo y ornato de la comuna, incluyendo extracción, transporte y disposición de residuos, así como

el orden sanitario del territorio (D.F.L. N° 725, del Ministerio de Salud; Ley 18 695, 2007). Si bien podría considerarse un mecanismo preventivo o que puede aportar al manejo de VIRS, su alcance solo se limita a la recolección de desechos de domiciliarios y no a RSU, por lo que deja de ser un mecanismo enfocado en el manejo de VIRS, tampoco es su facultad la fiscalización interna de vertederos ni la definición de lugares para disposición legal de residuos. Asimismo, la Ley de Rentas Municipales (D.R.L. 3 063, 1979) no es clara en la definición de qué es un RSU, ya que lo describe como aquellos residuos que se generan en viviendas, lo cual carece de precisión.

De esta manera, el municipio no instrumentaliza todas sus funciones con las que puede operar hacia el manejo de vertederos ilegales, ya que utiliza solo la limpieza de la comuna, la fiscalización y coordinación de actores para el manejo de VIRS, y desaprovecha facultades normativas (ordenanzas) y vinculativas con el territorio.

En lo que respecta al Gobierno de Santiago, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial contempla aspectos sobre el medioambiente, residuos y saniudad en la comuna de Pudahuel (Ubilla y Galdámez, 2015), y, por otro lado, la Estrategia Regional de Desarrollo tiene dentro de sus objetivos el plan de eliminación de vertederos ilegales y recuperación de espacios (Gobierno de Santiago, 2024a), pero aun así no cuenta en la actualidad con mecanismos enfocados hacia vertederos ilegales ni una planificación robusta. No hay acciones concretas operacionales hacia el manejo de VIRS más allá de la coordinación de actores en las mesas regionales.

En esta línea, no todos los mecanismos con los que cuentan las instituciones públicas generan impactos hacia los vertederos ilegales o inclusive no se instrumentaliza directamente su manejo. Hay una carencia tanto normativa como práctica en los roles y funciones de algunas instituciones, que no maximizan sus recursos institucionales pese a tener la facultad normativa que lo permite.

4.3 Capacidad institucional y su dimensión administrativa: no basta solo con la norma

La Tabla 2 muestra el análisis de la capacidad institucional en su dimensión administrativa respecto del manejo de VIRS a través de cuatro categorías: 1) Operacionalización de mecanismos (capacidad iniciada); 2) Cumplimiento de objetivos y metas (capacidad efectiva); 3) Utilización de recursos (capacidad como producto); 4) Transformación y/o adaptación de la organización (capacidad como proceso).

El mecanismo común es la Mesa Regional, conformada por diferentes actores estatales para el manejo de vertederos ilegales. Su objetivo es atender las problemáticas de la región y dar solución a través de la articulación entre actores públicos. Pese a la articulación y a la cooperación, este mecanismo no logra ser efectivo ni eficiente, debido a que requiere el esfuerzo de muchas voluntades políticas e institucionales y una gran coordinación para poderlas llevar a cabo. A

su vez, tampoco logra instrumentalizar sus recursos para el cumplimiento de sus objetivos, lo que resulta que sean difíciles de llevar a cabo y poco recurrentes a lo largo del mes.

Por otro lado, necesita la existencia de un actor líder que la pueda dirigir y dedicarse al manejo de VIRS del cual carece. Sumado a esto, es estática, ya que no existen nuevas iniciativas para el enfrentamiento de los VIRS pese a que reúne una gran cantidad de actores a través de los cuales se podrían generar nuevas estrategias. Un buen liderazgo, por sus facultades de coordinador, planificación y ordenamiento territorial, podría ser el Gobierno Regional, ya que a través de sus funciones a nivel de región podría destinar recursos, coordinar actores y generar estrategias a nivel de región que le den dirección al manejo de VIRS, sobre todo porque es una problemática no solo en Pudahuel sino a nivel de región.

Tabla 2⁵

Capacidad Institucional: Dimensión administrativa

Actores	C. indicada	C. efectiva	C. producto	C. proceso
Municipalidad de Pudahuel	Coordinación: Mesas Regionales. Fiscalización: fiscalización de traslado de RSU.	Inefectivo Inefectivo	Ineficiente Ineficiente	Estático
	Coordinación: Mesas Regionales.	Inefectivo	Ineficiente	
DGAC	Denuncias.	Inefectivo	Ineficiente	Estático
	Coordinación: Mesas Regionales.	Inefectivo	Ineficientes	
GORE de Santiago	Coordinación: Mesas Regionales.	Inefectivo	Ineficientes	Estático
Seremi de Salud	Fiscalización. VIRS y traslado de RSU.	Inefectivo	Ineficiente	Estático
	Sumario Sanitario.	Inefectivo	Ineficientes	
Seremi del Medio Ambiente	Políticas públicas, planes y programas: Hoja de ruta para un Chile circular 2024, SINADER, SIDREP, Ley REP.	Inefectivo	Ineficientes	Dinámico

Respecto a la fiscalización del transporte de RSU (Ley de Tránsito 18 290, 1984), función privativa de las Municipalidades y Seremi de Salud, no logra ser efectiva ni eficiente, en virtud de que no hay un control efectivo de los VIRS porque el municipio no cuenta con los recursos necesarios ni las obligaciones para poder llevarlas a cabo (no hay sanciones para los organismos si no se realiza).

Existe una carencia de recursos humanos en áreas de fiscalización causada por dos factores. El primero y más relevante es la normativa legal, específicamente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, que establecen que sólo los funcionarios planta pueden ejercer labores de fiscalización. Un trabajador a honorarios no puede ejercer estas funciones de fiscalización y utilizar equipamiento tecnológico ya

⁵ La Tabla 2 se elaboró en base a los códigos generados a partir de las entrevistas realizadas. Solo presenta los mecanismos que se emplean para el manejo de VIRS.

que no cuenta con responsabilidad administrativa. “Hay que considerar que la cantidad de trabajadores municipales sí ha aumentado, pero ha aumentado por el lado de honorarios y los honorarios no tienen responsabilidad administrativa, por lo tanto, no pueden ejercer labores de fiscalización” (E1, P: 13).

Esta situación se vuelve un inconveniente para el municipio, puesto que no actualiza su planta municipal desde el año 93, por lo que no cuenta con personal suficiente para el área de fiscalización frente a todas las necesidades de la comuna. “No puedo integrar más gente porque si la planta no me da esa cabida no puedo. Entonces en este momento es insuficiente el personal” (E5, P: 10).

El segundo, y consecuencia del primero, es que al existir muchas áreas que necesitan fiscalización (comercio y transporte, por ejemplo), por ende, escasez de funcionarios, se destina el personal a las áreas más demandadas por la ciudadanía. Uno de los entrevistados declaró, “no existe capacidad para tomar acciones de manera permanente porque ese pequeño cuerpo de inspectores tiene que atender todas las labores de fiscalización de toda la comuna” (E1, P: 16). Si bien en 2023 se retiraron 32 camiones que transportaban RSU, es un número bastante bajo para una actividad ilícita diaria lo que demuestra la falta de personal. Por otro lado, en recursos monetarios, no hay fondos destinados al manejo de VIRS, solo hacia el manejo de desechos domiciliarios, lo que deja al alero los RSU (Municipalidad de Pudahuel, 2023).

Misma situación con la Seremi de Salud, que es quien está encargada del control sanitario de la región. Sus mecanismos son la fiscalización y sumario sanitario y pueden generar multas de 01 a 1000 UTM o cierre de VIRS, pero la cantidad de fiscalizadores no cubre la demanda regional, en donde se indica, “esta región tiene más de 8 millones de habitantes y el personal destinado para ver los vertederos ilegales, tiene dos personas” (E7, P: 42). El número de fiscalizadores es ínfimo si se tiene en cuenta todos los vertederos ilegales que hay en Pudahuel y más aún si se considera todos los vertederos de la región, ya que se reduce la capacidad institucional en demasía.

El segundo mecanismo, el sumario sanitario, “son procesos jurídicos y lentos” (E7, P. 17) que pueden multar a los dueños y cerrar el VIRS. Aun así, el mecanismo se ve limitado, a causa de que no hay claridad de quiénes son los dueños del terreno, no hay delimitaciones claras de estos y quienes están dentro del predio suelen ser personas indocumentadas, por lo cual, dependen de organismos externos, como el municipio, para poder obtener la información faltante del terreno para iniciar estos mecanismos, al haber incluso conflictos con ellos, por la lentitud de sus operaciones o incluso la utilización de vertederos en espacios de propiedad estatal.

Por otro lado, la Seremi del Medio Ambiente no tiene funciones operativas dirigidas hacia el manejo de VIRS y RSU, como por ejemplo fiscalización o cierre de estos. Sus funciones están enfocadas a la creación de políticas públicas, planes y programas, que dan un apoyo de características más técnicas que operativas hacia el manejo de VIRS y RSU. Este cuenta con la Hoja de ruta para un Chile

circular 2040⁶, Ley REP⁷, SINADER y SIDREP⁸, enfocados en la reducción de VIRS a través del registro de producción de desechos y contaminantes junto con responsabilidad extendida al productor.

La Seremi de Medio Ambiente al ser una entidad que genera políticas públicas y no quien las operacionaliza y hacen cumplir, provoca que se dependa de otros organismos para su correcta ejecución. En esta línea, se vuelve dificultoso tener una trazabilidad de los RSU que llegan a los vertederos ilegales, puesto que, sin una fuerte fiscalización, se debilitan las leyes y políticas medioambientales, “una ley sin fiscalización, es una ley muerta. Cuando no tengo una fiscalización potente queda en tierra de nadie” (E8, P. 133).

Finalmente, el Gobierno de Santiago y la DGAC solo cuentan con la participación en las mesas territoriales, por lo que su capacidad de resolución de la problemática es insuficiente, en consecuencia, la DGAC, a su vez, es una víctima de la problemática, debido a la afectación de los aviones por las plagas de pájaros producidas por los VIRS que se entablan a su alrededor.

A nivel general, en la capacidad efectiva y producto, los mecanismos existentes a nivel general no logran manejar la problemática, sumado a que existe una organización informal detrás que vuelve necesaria una mayor utilización de recursos y hace más difícil el manejo y cierre de VIRS.

Yo creo que los mecanismos han sido bastante insuficientes. Ha sido muy difícil erradicar todos estos vertederos ilegales y te lo digo con alta responsabilidad. Yo creo que esto aquí hay detrás, eh, una mafia, o sea, te lo digo así, esto es una mafia de los residuos. Decía alguien por ahí, que lo más limpio de los residuos son los propios residuos porque de verdad hay negocios detrás de esto (E8, P: 34).

Asimismo, los indicadores en el cumplimiento de objetivos “son inexistentes” (E2, P: 42), no se miden ni evalúan los mecanismos, ni tampoco existen nuevas estrategias para el manejo de VIRS, exceptuando la Seremi de Medio Ambiente, que sí ha generado nuevas estrategias, no obstante, han sido inefectivas e inefficientes, como se señaló anteriormente. A nivel general, sumadas las facultades de todos los actores entrevistados, son pocos los mecanismos utilizados para el manejo y prevención de VIRS y bajas las sanciones hacia quienes cometen este negocio ilícito, al decir de un entrevistado, “yo creo que tenemos una normativa bastante débil, por ende, limita” (E2, P: 47).

La falta de normativa robusta en el manejo o prevención de VIRS y la división de facultades que vuelve necesaria la articulación de actores para resolver

6 Hoja de ruta para un Chile Circular, su meta número siete es la recuperación de sitios afectados por la disposición ilegal de RSU.

7 Ley 20 920, instrumento de la Responsabilidad Extendida al Productor, establece la obligación de los productores en la organización y financiación de la gestión de los residuos generados.

8 El Sistema Nacional de Residuos (SINADER) y Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (SIDREP), son sistemas de declaración de residuos que obliga a los productores, ya sean municipales o privados, que produzcan más de doce toneladas de residuos anuales o residuos peligrosos, a declarar su producción de residuos generados.

la problemática genera que su solución precise, en demasía, de la voluntad del político de turno y su agenda:

Yo no considero que sean eficientes y efectivos porque dependen mucho de las voluntades. O sea, si no hay voluntad, cambia el alcalde, ya no es prioridad, no pasa nada. No es como algo que tenga que hacerse porque es una exigencia legal (E6, P: 14).

Es por lo que se puede afirmar que los actores estatales no cuentan con la capacidad administrativa suficiente para manejar la problemática de los vertederos ilegales en la comuna. A su vez, factores como los límites normativos, la voluntad política y la misma mafia de la basura hacen que estos deban articularse con otros actores. En el siguiente capítulo se aborda la cooperación y colaboración entre los actores territoriales en el manejo de vertederos ilegales con el fin de precisar el grado de esta gobernanza e identificar con qué actores se realiza la misma.

4.4 Dimensión Política: Gobernanza. Del decir al hacer

La gobernanza es la cooperación y colaboración para alcanzar objetivos comunes entre diferentes actores, ya sean estatales, privados o de la sociedad civil. La Tabla 3 muestra los servicios y actores entrevistados y su cooperación/colaboración con otros actores en el manejo de vertederos ilegales y RSU.

Es por esto que la segunda columna, titulada “Disposición”, señala si el actor se encuentra abierto a colaborar/cooperar con otros actores, y la tercera, cuarta y quinta columna tres muestran el tipo de actor con el que colaboran y cooperan, a saber, entidades estatales, empresariales o de la sociedad civil (S.C.) en el manejo de vertederos ilegales y RSU. Además, la quinta columna evidencia si los actores generan instancias de participación ciudadana (P.C.). Finalmente, la sexta columna define el grado⁹ de cooperación/colaboración de los entrevistados con otros actores en el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel.

Tabla 3

Grado de cooperación y colaboración entre actores en el manejo de VIRS

Actores	Disposición	Estatal	Empresarial	S.C.	Instancias de P.C	Grado
M. Pudahuel	Abierta	Si	No	No	No	Bajo
DGAC	Abierta	Si	No	No	No	Bajo
GS	Abierta	Si	No	No	No	Bajo

⁹ El grado de cooperación/colaboración se elaboró con base en los códigos generados a partir de las entrevistas realizadas. Si el actor marca positivo en una o menos categorías, su grado de cooperación/colaboración con otros agentes es baja, si marca dos es medio, y si marca tres o más es alta. Solo se tomó en cuenta de la segunda columna en adelante ya que por muy abierta o dispuesta que esté a colaborar/cooperar, aun así, puede que no colabore con ningún actor o con una baja cantidad.

Actores	Disposición	Estatal	Empresarial	S.C.	Instancias de P.C	Grado
S. de Salud	Abierta	Si	No	No	Si	Medio
S. del Medio Ambiente	Abierta	Si	Si	Si	Si	Alto
J. de Vecinos	Abierta	No	No	Si	Si	Medio

En el caso de la Municipalidad de Pudahuel, esta cuenta con una cooperación/colaboración con otros organismos estatales, como se evidenció anteriormente en las mesas regionales. Pero no existe cooperación/colaboración con empresas, la sociedad civil ni dispone de instancias de participación ciudadana. Hay participación de dirigentes, como se ha señalado, pero hay carencia de espacios en el territorio. Tampoco hay inclusión en la creación de planes y/o programas que incluyan a la comunidad y estén enfocados al manejo de VIRS. Su rol solo se redime a “denuncias, denuncias” (E5, P: 59).

También señalan el poco interés del sector empresarial de la comuna en participar de instancias junto al municipio o que se manifiesten respecto a los VIRS, además de la baja vinculación del propio municipio hacia este sector:

Yo creo que pocos aportan al entorno. Es más, creo que cometan ilegalidades. Lo más probable es que están liberando sus aguas servidas en canales de regadío, muchos podrían estar contaminando, no solamente en temas de residuos, sino también en temas de olores. En la zona rural, muchos posiblemente, están disponiendo sus desechos constructivos, basura, en forma irregular. Así que desde la parte privada no hemos recibido mucho apoyo. Lo que sí está haciendo el municipio es tratando de tomar mesas de trabajo con ellos. Ya el municipio, si está más amplio y avanzado son mesas de trabajo con la comunidad, pero con la empresa, la empresa falta vincularla. La empresa y la industria de la zona rural falta vincular (E6, P: 77).

De esta forma, la cooperación/colaboración con otros agentes que no pertenezcan a entidades estatales no existe, debido a la falta de incurencia de estos, pero, más importante aún, por la falta de espacios proporcionados por la municipalidad en donde concurren estos actores y puedan generar gobernanza, lo que hace que el grado de cooperación y colaboración de la municipalidad de Pudahuel sea bajo.

En lo que respecta a la DGAC, existe una dinámica similar a la municipalidad de Pudahuel. Hay una cooperación con entidades estatales en la coordinación de fiscalizaciones y mesas de trabajo, pero no así con empresas y ciudadanos. No se incorpora a la sociedad civil ni existen espacios de participación ciudadana, como exposición de avances o mesas consultivas.

Por parte del Gobierno de Santiago, el caso es similar, diferenciándose en que su vinculación con diferentes actores y el territorio depende de la conexión que haga la Municipalidad de Pudahuel. Señalan que ha habido instancias de

colaboración con la sociedad civil y empresas, pero es difícil, esporádico y no continuo en donde uno de los entrevistados manifiesta que “existe, pero esto se conforma, se construye, caso a caso. También es muy trabajoso, pero existe” (E6, P: 42). En virtud de aquello, en la actualidad su cooperación se redime a entidades estatales con un bajo grado y una gobernanza limitada.

En el caso de la Seremi de Salud, hay una colaboración con entidades estatales, sobre todo con el Municipio de Pudahuel y el Gobierno Regional. Respecto a las empresas, la sociedad civil e instancias de participación ciudadana, con el primero no existe colaboración, y con las segundas hay instancias de participación ciudadana, pero no enfocadas necesariamente al manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel.

Un ejemplo de aquello es el Consejo Asesor de la Seremi de Salud (CARS), que es una instancia de participación ciudadana donde concurren dirigentes y representantes de la comunidad para discutir temas como la salubridad, sanidad y residuos. “Se ha tratado el tema de qué es lo que le molesta a la comunidad, cuál es el problema que tiene la comunidad y hay varias ocasiones en las cuales se ha tratado el tema de los residuos” (E7, P: 85). El problema de esta instancia radica en que no está enfocada en vertederos ilegales (se abordan varios temas) y depende mucho de sus asistentes si se abarca la problemática.

Por consiguiente, el grado de cooperación es medio, debido a que existe colaboración estatal e instancias de participación ciudadana. Estas últimas tienen el problema que no están enfocadas a los VIRS, lo que las hace dependientes de las demandas de los asistentes. Además, la Seremi de Salud no incluye a empresas y sociedad civil en espacios enfocados a VIRS.

Finalmente, la Seremi del Medio Ambiente, sí incluye a diversos actores en la elaboración de planes y programas, ya sean estatales, empresas o de la sociedad civil, propiciando un espacio para la participación ciudadana, como mesas, por ejemplo. Aun así, y no menos importante, resalta la pérdida de interés por parte de la ciudadanía en temas ambientales, quienes ahora les dan más importancia a otros problemas.

Nadie quiere vivir al lado de un vertedero ilegal, pero no se hace mucho por erradicar y cuidar ese lugar, ¿y por qué? porque falta amor por ese lugar y desde ahí la política pública de Estado debe ser de empoderar, incorporar, hacer parte al ciudadano de estas políticas y es un tremendo desafío (E8, P: 107).

Por lo tanto, el grado de cooperación es alto, ya que cuenta con la colaboración conjunta de varios actores y la existencia de espacios de participación ciudadana. Eso sí, no hay que dejar de darle importancia al rol que deben tener las personas en estos espacios y la responsabilidad en el interés de las problemáticas ambientales.

Finalmente, en lo que respecta a la junta de vecinos del sector rural de Pudahuel, no existe un trabajo colaborativo con las entidades estatales, porque

desde el Estado no ha existido voluntad para crear estos espacios, su interés es mínimo y no generan instancias vinculantes.

En lo que respecta a los privados, solo hay acercamientos cuando hay intereses particulares en el territorio, mas no intereses sobre el manejo de vertederos ilegales o proyectos que beneficien a la comunidad, en donde un entrevistado señala, “aceleran al principio de año, pero ya después no acelerarán más, porque después hacen interno y a nosotros no nos llaman” (E9, P: 280). Por el lado de la sociedad civil, cabe mencionar que se han generado trabajos colaborativos con organizaciones comunitarias, como lo es Pudahuel Despierta, y universidades que han aportado con estudios ambientales de la zona. Además, existe una colaboración con otras juntas de vecinos del territorio para la organización contra vertederos ilegales.

En materias de instancias de participación ciudadana, estas son las reuniones, asambleas y movilizaciones emanadas de la junta de vecinos, pero, como se señaló anteriormente, la participación de los vecinos del sector es bastante baja, lo que hace que quede la responsabilidad de la movilización en pocas manos. Debido a esto, su grado de cooperación/collaboración en el manejo de vertederos ilegales es medio.

En base a lo expuesto, el grado de cooperación/collaboración de los actores no es alto, considerando que todas están abiertas a esta. Las más cercanas al territorio, la DGAC y la Municipalidad de Pudahuel cuenta con bajo grado de gobernanza, lo que demuestra un distanciamiento con la ciudadanía del territorio. Además, mayoritariamente, en los actores estatales, su participación se remite más fuertemente a la colaboración y cooperación con agentes del Estado, lo que deja de lado la participación de otros tipos de actores. También, se destaca la baja participación de privados en el manejo de vertederos ilegales, que en su mayoría es por falta de voluntad para la mejoría del medioambiente.

Por aquello, una gobernanza comprende actores formales e informales, públicos y privados, que comprendan los diferentes contextos, agentes y la identidad del territorio, lo que da paso a una cohesión territorial, pero la gobernanza emanada desde el Estado carece de todo aquello. Más bien, pareciera que la imposibilita. Así pues, el manejo de vertederos ilegales se vuelve un espacio de discusión cerrado en el que ni las políticas ambientales ni las unidades del Estado promueven el trabajo colectivo más allá de la colaboración pública-pública.

5. Conclusión

En conclusión, los actores territoriales de la comuna de Pudahuel no han podido dar respuesta a la problemática de los VIRS, debido a que no tienen la capacidad institucional, tanto administrativa como política, necesaria para el manejo de vertederos ilegales. Sumado a que son estructuralmente estáticas. No generan nuevas estrategias y mejoras considerables.

Si bien existen normativas y funciones enfocadas al manejo de residuos sólidos y vertederos ilegales, estas son insuficientes, ineffectivas, ineficientes, no

establecen obligaciones claras en el manejo de VIRS y debilitan la capacidad institucional. La institucionalidad informal de la mafia de la basura resulta ser más fuerte que la institucionalidad estatal.

En consecuencia de aquello, se depende en demasía de la voluntad política para activar la institucionalidad y generar una gobernanza que sume las capacidades de los diferentes actores. Al mismo tiempo, la coordinación entre actores y la gobernanza efectuada no produce resultados y no incorpora a agentes no estatales en el manejo de vertederos ilegales ni espacios de participación ciudadana.

Adherido a esto, la problemática es una expresión de desigualdad económica y de poder, porque se entabla en espacios populares vulnerables, donde los actores no estatales situados en el territorio no logran generar una organización sólida, puesto que carecen de poder que origine movilizaciones constantes que tengan repercusiones en la institucionalidad estatal. A causa de aquello, la dependencia de una respuesta del Estado es aún mayor.

Por otro lado, no hay responsabilidad empresarial en la generación y disposición de RSU, tanto de las empresas que producen material industrial y de construcción, como de la mafia de la basura que organiza y lucra con los VIRS. Es por este motivo que la principal causa de la existencia de VIRS es el lucro de actores económicos que ponen su propio beneficio económico sobre el beneficio social, sin importar todas las consecuencias que esto conlleva.

El Estado chileno no es capaz de garantizar una vida digna y sin contaminación a la comunidad del sector rural de Pudahuel, que vive día a día todas las consecuencias de esta actividad ilícita. En este sentido, se puede afirmar que ha existido un abandono del Estado hacia la comunidad afectada por los VIRS, como también responsabilidad directa en la no solución de la problemática. Se vuelve una transformación profunda en sus estructura y aparato normativo, que sin voluntad política y movilización ciudadana es muy difícil que se genere. El daño al medioambiente y las consecuencias que provoca es un tema que tendría que sensibilizar a la ciudadanía y sobre el cual es necesaria la organización colectiva para exigir a las autoridades su temprana solución, pero frente a otras problemáticas mediáticas que acogojan el día a día, es un asunto que la misma sociedad pareciera abandonar.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. 39, 5-32.
- Aliste, E., y Stamm, C. (2016). Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: Lecturas para una ecología política del territorio. *Revista de Estudios Sociales*, 55, 45-62. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.03>
- Banco Mundial. (2018, septiembre 20). *Los desechos: Un análisis actualizado del futuro de la gestión de los desechos sólidos*. <https://goo.su/knED>
- Batthyany, K., Cabrera, M., Alesina, L., y Bertoni, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República.
- Beltrán, C. (2020). *Parámetros de gobernanza ambiental presentes en la gestión integral de residuos sólidos: Una visión desde las experiencias de los municipios de Isnos, Pitalito y San Agustín, Colombia*. [Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano]. <https://es.scribd.com/document/610767382/PARAMETROS-DE-GOBERNANZA-AMBIENTAL-PRESENTES-EN-LA-GESTION-INTEGRAL-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-UNA-VISION-DESDE-LAS-EXPERIENCIAS-DE-LOS-MUNICIPIOS-DE-ISNOS>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (3.ª ed.). Pearson Educación.
- Bertranou, J. (2011). *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial*. Ministerio del Interior de la Nación.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures*. Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).
- Criado, J. I. (2016). *Las Administraciones Públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza inteligente para un cambio*. 173, 245-275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Espinosa, L. (2012). *La percepción social del medio ambiente: Disociaciones peligrosas*. 14, 123-144.
- Farinós, J. (2008). *Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda*. 46, 11-32.
- Faúndez, J., y Ossio, F. (2021). *Diagnóstico Nacional de Sitios de Disposición Ilegal de Residuos*. https://www.researchgate.net/publication/348443724_Diagnostico_Nacional_de_Sitios_de_Disposicion_Ilegal_de_Residuos
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C., y Malik, K. (2002). Overview: Institutional Innovations for Capacity Development. *Capacity for development new solutions to old problems*.
- Gajardo, S. (2019, diciembre). *Región Metropolitana de Santiago análisis de proyecciones de población INE período 2015-2035*. Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia.
- Gobierno de Santiago. (2024a). *Estrategia Regional de Desarrollo 2024-2035*. Gobierno de Santiago.
- Gobierno de Santiago. (2024b). *Gobierno de Santiago y municipalidad de Pudahuel clausuran vertedero ilegal Cabezal Sur*. <https://www.gobiernosantiago.cl/gobierno-de-santiago-y-municipalidad-de-pudahuel-clausuran-vertedero-ilegal-cabezal-sur/>
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., y Lanfranchi, G. (Eds.). (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grin, E., Completa, E., Hernández, C., y Abrucio, F. (2019). *Capacidades estatales en municipios iberoamericanos: Un enfoque teórico-metodológico para los nuevos desafíos*.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. del P. (2010). *Metodología de la Investigación. Quinta edición*.
- Kaza, S., Yao, L., Bhada-Tata, P., Van Woerden, F., Ionkova, K., Morton, J., Poveda, R. A., Sarraf, M., Malkawi, F., Harinath, A. S., Banna, F., An, G., Imoto, H., y Levine, D. (2018). *What a waste 2.0: A global snapshot of solid waste management to 2050*. World Bank Group. <https://hdl.handle.net/10986/17388>
- Kooiman, J. (2004). *Gobernar en gobernanza*. 16, 171-194.
- Lake, R. (1993). Planners' Alchemy Transforming NIMBY to YIMBY: Rethinking NIMBY. *Journal of the American Planning Association*, 59(1), 87-93.
- Mayring, P. (2020, junio). Qualitative Content Analysis. *Forum: Qualitative Social Research*, 1(20).
- MINEDUC. (2019). *Estimaciones de Tasa de Pobreza por ingresos por Comuna, Aplicación de Metodologías de Estimación para Áreas Pequeñas (SAE) 2017*. <https://www.comunidadesescolar.cl/wp-content/uploads/2019/10/I%CC%81NDICE-DE-POBREZA-POR-COMUNA-2017.pdf>
- MinInterior. (2015, agosto 17). *Intendente Orrego presenta plan de erradicación y reconversión de vertederos ilegales en la Región Metropolitana*. <https://www.interior.gob.cl/noticias-regionales/2015/08/17/intendente-orrego-presenta-plan-de-erradicacion-y-reconversion-de-vertederos-ilegales-en-la-region-metropolitana/>
- MMA. (2021). *Residuos*. Ministerio de Medio Ambiente. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/C10-residuos-rema-2021.pdf>
- Monedero, J. C. (2012). *El programa de máximos del neoliberalismo: El Informe a la Trilateral de 1975*. Universidad Complutense de Madrid.

- Montoya, E., y Rojas, R. (2016). *Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental* (Gestión y Ambiente, pp. 302-317).
- Monje, C. (2011). *Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa. Guía didáctica*. Universidad Surcolombiana.
- Moreno, M. (2013). *Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible*. 8, 57-74.
- Municipalidad de Pudahuel. (2023). *Cuenta Pública Pudahuel 2023*.
- Núñez, E. (2018). *Impactos ambientales provocados por vertederos de acumulación ilegal de residuos sólidos, en el Camino Lo Echevers, Comunas de Lampa, Pudahuel y Quilicura* [Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. <https://bibliotecadigital.academia.cl/server/api/core/bitstreams/af7aff87-c14f-42f0-99ef-7d4602fdd557/content>
- Pérez, A. (2021). *Gobernanza territorial y gestión de residuos sólidos urbanos en el distrito de Nuevo Chimbote, Ancash, 2021* [Universidad César Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/74102>
- PNUMA. (2018). *Hoja de ruta para el cierre progresivo de los basurales en América Latina y el Caribe*. ONU. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34919/Roadmap_ES.pdf?sequence=8
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (Serie Documentos de Trabajo I-52). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, 32, 81-107.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(139).
- Solíz, M. (Ed.). (2017). *Ecología política de la basura: Pensando los residuos desde el sur* (Primera edición). Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo.
- SUBDERE. (2023). *Pudahuel*. <https://www.subdere.gov.cl/divisi%C3%B3n-administrativa-de-chile/gobierno-regional-metropolitano-de-santiago/provincia-de-santiago-16>
- Timofeev, T. (2012). *Actores, normativa y capacidades de los municipios en la configuración de desequilibrios urbanos metropolitanos: El caso de la localización de los Rellenos Sanitarios en la Región Metropolitana de Santiago: ¿Se puede jugar limpio en un negocio sucio?* Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ubill, G., y Galdámez, E. (2015). “*Unidades de gestión territorial, medidas y requerimientos a los usos del territorio, según división política administrativa. Región Metropolitana de Santiago (Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago)*” (p. 62). Gobierno Regional Metropolitano de Santiago de Chile.
- Metropolitano de Santiago.
- UNESCAP. (s. f.). *¿Qué es gobernanza? ;Y un buen Gobierno?*
- Vivanco, E. (2021). *Gestión de residuos sólidos urbanos en microbasurales*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32412/2/BCN_Gestion_de_residuos_microbasurales_2021_FINAL.pdf
- Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. Cornell University Press.

5. Anexo

5.1 Guion de entrevistas.

1. ¿Qué mecanismos utiliza la institución para el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?
2. ¿Considera usted que los mecanismos existentes son eficientes y efectivos en el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?
3. ¿Consideras que la norma limita o aporta al manejo de vertederos ilegales de Pudahuel? ¿Los recursos existentes son suficientes para el manejo de vertederos ilegales?
4. ¿Cómo consideras que es la capacidad adaptativa o transformadora de la institución en el manejo de vertederos ilegales y RSU teniendo en cuenta la catástrofe de junio 2023? ¿Cómo monitorean y evalúan la efectividad y eficiencia de los mecanismos existentes en el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?
5. ¿Cómo influye la institución en la deposición ilegales de RSU en vertederos ilegales? ¿Existen grupos de resistencia al manejo de VIRS?
6. ¿La organización influye territorialmente en la prevención de vertederos ilegales?
7. ¿Qué factores externos e internos a la institución pueden influir en el funcionamiento de los mecanismos enfocados en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?
8. ¿Existe una disposición a la resolución de vertederos ilegales por parte de la institución? ¿Ha habido nuevas iniciativas para el manejo de vertederos ilegales?
9. ¿Cómo influye la relación política en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?
10. ¿Existe un trabajo colaborativo entre actores en el manejo de vertederos ilegales? ¿Qué tan abierta es la institución a la que perteneces para la colaboración con otros actores en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?
11. ¿Se incluye a la ciudadanía, empresas y sociedad civil en el manejo de vertederos ilegales?

12. ¿Hay una colaboración por parte de los actores del territorio en el manejo y prevención de vertederos ilegales?
13. ¿Qué tan dispuesta está la ciudadanía a participar en la prevención y manejo de vertederos ilegales?
14. ¿Considera que las políticas ambientales son suficientes para el manejo de vertederos ilegales? ¿Promueven la cooperación entre actores?
15. ¿Cómo te interpela la existencia de vertederos ilegales?

5.2 Operacionalización de variables

Categorías	Subcategorías	Códigos	Indicadores
Gobernanza	Gobernanza Ambiental	Políticas ambientales	¿Considera que las políticas ambientales son suficientes para el manejo de vertederos ilegales?
			¿Promueven la cooperación entre actores?
	Gobernanza Territorial	Colaboración ambiental	¿Hay una colaboración por parte de los actores del territorio en el manejo y prevención de vertederos ilegales?
		Identidad Territorial	¿Cómo te interpela la existencia de vertederos ilegales?
	Gobernanza interactiva	Cohesión	¿Qué tan dispuesta está la ciudadanía a participar en la prevención y manejo de vertederos ilegales?
		Participación ciudadana	¿Se incluye a la ciudadanía, empresas y sociedad civil en el manejo de vertederos ilegales?
		Articulación entre actores	¿Existe un trabajo colaborativo entre actores en el manejo de vertederos ilegales?
			¿Qué tan abierta es la institución a la que perteneces para la colaboración con otros actores en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?

Categorías	Subcategorías	Códigos	Indicadores
Capacidad Institucional	Política	Influencia territorial	¿La organización influye territorialmente en la prevención de vertederos ilegales?
		Influencia de actores	¿Cómo influye la relación política en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?
		Voluntad	¿Existe una disposición a la resolución de vertederos ilegales por parte de la institución? ¿Ha habido nuevas iniciativas para el manejo de vertederos ilegales?
		Contexto Institucional	¿Qué factores externos e internos a la institución pueden influir en el funcionamiento de los mecanismos enfocados en el manejo de vertederos ilegales de Pudahuel?
		Relación Estructura Agente	¿Cómo influye la institución en la deposición ilegal de RSU en vertederos ilegales? ¿Existen grupos de resistencia al manejo de VIRS?
	Administrativa	Instrumentalización	¿Qué mecanismos utiliza la institución para el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?
		Efectividad	¿Considera usted que los mecanismos existentes son eficientes y efectivos en el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?
		Producto	¿Consideras que la norma limita o aporta al manejo de vertederos ilegales de Pudahuel? ¿Los recursos existentes son suficientes para el manejo de vertederos ilegales?
		Proceso	¿Cómo consideras que es la capacidad adaptativa o transformadora de la institución en el manejo de vertederos ilegales y RSU? ¿Cómo monitorean y evalúan la efectividad y eficiencia de los mecanismos existentes en el manejo de vertederos ilegales de la comuna de Pudahuel?