

Revista

# Economía, Gestión y Territorio

01

Vol. 1. N°1. Julio-Diciembre  
Año 2024

## **Revista Economía, Gestión y Territorio**

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

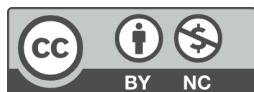
Universidad Austral de Chile

Valdivia, Chile

Mail: [revista.egt.facea@uach.cl](mailto:revista.egt.facea@uach.cl)

(C) Derechos reservados

Licencia Creative Commons BY-NC 4.0



### **Editora**

Dra. María Tibusay Marquez

Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos

Universidad Austral de Chile

Inscripción:

ISSN 2810-7357

e-ISSN 2810-7349

Periodicidad

Semestral

## Equipo Editorial

- **Dra. María Tibusay Marquez** | Editora  
Universidad Austral de Chile
- **Lic. Pablo Flores O.** | Asistente Ejecutivo  
Universidad Austral de Chile

## Comité Editorial

- **Dr. Egon Montecinos**  
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas  
Universidad Austral de Chile  
Chile.
- **Dra. María José Fernández**  
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Granada  
España.
- **Dr. Gustavo Di Paolo**  
Coordinador General  
Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos  
Argentina.
- **Dr. Esteban Ruiz B.**  
Director del departamento de antropología social, psicología social y salud pública  
Universidad Pablo de Olavide  
España.
- **Dra. Amparo Cervera T.**  
Catedrática del Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados  
Universidad de Valencia  
España.

## Comité Científico

- **Dr. José Ramón Urdaneta M.**  
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Mg. Diana González O.**  
Universidad Autónoma de Baja California, México.
- **Dra. Bertha Rivera V.**  
Universidad Abierta Y A Distancia De México, México.
- **Mg. Ana Miranda M.**  
Universidad Interserrana Del Estado De Puebla, México.
- **Dra. Natacha Coca B.**  
Universidad Central Marta Abreu De Las Villas, Cuba.
- **Dr. Guido Asencio G.**  
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Dr. Luis García D.**  
Instituto Tecnológico De Mérida, México.
- **Dra. Alicia Olmos.**  
Universidad Provincial De Córdoba, Argentina.
- **Dra. Maryuri García G.**  
Universidad De La Habana, Cuba.
- **Mg. Hesli Flores C.**  
Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, México.
- **Mg. María García P.**  
Unión Iberoamericana De Municipalistas, España.
- **Dra. Elizabeth Boscán.**  
Universidad Del Zulia, Venezuela.
- **Mg. Soledad Castillo J.**  
Universidad Del Pacífico, Perú.

- **Dra. María Teresa Rincón B.**  
Universidad Del Zulia, Venezuela.
- **Dr. Jorge Cea R.**  
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Dr. Fernando García R.**  
Universidad Rey Juan Carlos, España.
- **Dra. Ana Flávia Machado.**  
Universidade Federal De Minas Gerais, Brasil.
- **Dr. Luis Aguado Q.**  
Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia.
- **Dra. Angélica Ledesma G.**  
Instituto Politécnico Nacional, México.
- **Dra. Cynthia Vergara M.**  
Universidad Austral de Chile, Chile.

# Índice

---

## + I. Editorial

## + II. Artículos

---

### + 01 **Políticas públicas para migrantes y refugiados en ciudades de las Américas.**

Betilde Muñoz Pogossian

*Organización de los Estados Americanos (OEA).*

Claudia González Bengoa

*Organización de los Estados Americanos (OEA).*

---

### + 02 **El papel geopolítico del sector energético en el desarrollo de América Latina: un análisis utilizando la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein.**

Jean Pierre Doussoulin

*Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.*

Eugenio Doussoulin

*Centro de Estudios Regionales Universidad de Tarapacá, Arica, Chile (CEUATA).*

---

### + 03 **Experiencia de una contribución al desarrollo sustentable en Chile.**

Patricio Gross

*Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.*

Carol Pinto Agüero

*Universidad de Chile, Santiago, Chile.*

José Escaida

*Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.*

Patricio Méndez

*Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.*

---

### + 04 **Gestión de cambio en organizaciones públicas venezolanas de educación media.**

Dulce María Guerra Rincón

*Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Venezuela .*

Sindy Salomé Carrillo Sánchez

*Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín, Maracaibo, Venezuela.*

Jacqueline Coromoto Guillén de Romero

*Universidad Técnica de Manabí, Portoviejo, Ecuador.*

Pedro Luis Bracho Fuenmayor

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile.*

---

### + 05 **Propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales: Plan de Choque Empleo Joven 2019-2021. Una aproximación sobre su proceso de evaluación.**

Rosalinda Martínez Díaz

*Unión Iberoamericana de Municipalistas, España.*

---

# Editorial

La Revista Economía, Gestión y Territorio es una iniciativa presentada por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile, impulsada en la gestión del Decano Dr. Egon Montecinos, tiene el objetivo de crear un espacio de difusión, análisis y divulgación de temas de relevancia en diferentes áreas disciplinarias de las ciencias sociales. La primera edición del volumen 1, Número 1 (2024), representa un hito significativo al ser la publicación inaugural, en la cual se recogen investigaciones orientadas a contribuir en áreas clave del conocimiento científico.

Este número inicial presenta estudios que abordan desafíos globales con un impacto directo en las dinámicas territoriales y regionales donde confluyen tanto la estructura económica como los modelos de gestión. Estos estudios están enfocados en impulsar estrategias que promuevan la eficiencia, la eficacia y la innovación, siempre desde una perspectiva sostenible e inclusiva, adecuada a los nuevos contextos para abordar los fenómenos económicos, culturales y sociales contemporáneos. En este sentido, se invita a la reflexión sobre el papel central que juegan las organizaciones públicas y privadas frente a las crecientes demandas de la sociedad actual.

Expresamos nuestro agradecimiento a quienes conformaron el comité gestor de la revista por sus aportes para materializar la presente propuesta. De igual forma, a las autoras y autores por su disposición a compartir, desde su amplia trayectoria académica tanto nacional como internacional, diversas perspectivas analíticas y reflexiones críticas. Entre los temas destacados en esta edición, se incluyen: El estudio de las políticas públicas para migrantes y refugiados en ciudades de las Américas; el papel geopolítico del sector energético; la gestión del cambio en las organizaciones educativas; sistematización de experiencias en el desarrollo sustentable; y, finalmente, una propuesta metodológica para la evaluación de la implementación de programas sociales. Estos trabajos se distinguen por su contribución tanto para el contexto latinoamericano y europeo.

Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a las organizaciones e instituciones universitarias nacionales e internacionales que han participado en esta edición, tales como el Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (EE. UU.), la Escuela Iberoamericana de Altos Estudios en Gobierno



de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Granada- España), la Universidad Técnica de Manabí (Ecuador), Universidad Rafael Urdaneta y la Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín (Venezuela); así como el Centro de Estudios Regionales (CEUTA) de la Universidad de Tarapacá, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad Austral de Chile. También agradecemos al comité editorial y académico por sus valiosas evaluaciones y contribución a la calidad de esta publicación.

El equipo editorial de la Revista Economía, Gestión y Territorio reafirma su compromiso de contribuir al avance del conocimiento científico, promoviendo la divulgación de investigaciones en áreas como el proceso de descentralización; políticas públicas a nivel nacional y subnacional; gobernanza; estudios ambientales y de sostenibilidad; crisis climática; desarrollo turístico, económico, social y cultural; finanzas; negocios; marketing, innovación; y la ciencia de datos.

Finalmente, invitamos a la comunidad académica, investigadores y profesionales a seguir participando activamente en este espacio de diálogo interdisciplinario que busca fomentar el intercambio de enfoques innovadores y soluciones prácticas a los retos contemporáneos. La Revista Economía, Gestión y Territorio, se consolida como un medio para la reflexión crítica y la generación de conocimiento, con el firme propósito de seguir aportando al desarrollo sostenible de nuestras sociedades, fortaleciendo los vínculos entre la academia, los tomadores de decisiones y los diversos actores involucrados en la transformación económica y social.

*Dra. María Tibusay Marquez*

*Editora*

*Email: [maria.marquez@uach.cl](mailto:maria.marquez@uach.cl)*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9929-5392>*

### **Cita Recomendada**

Marquez, M. T. (2024). Carta Editorial. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 8–9.  
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-01>

# Artículos

# Artículos



**1**

**Julio - Diciembre**  
**Año 2024**

# Políticas públicas para migrantes y refugiados en ciudades de las Américas

Betilde Muñoz-Pogossian<sup>a</sup>

Claudia González-Bengo<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Directora del Departamento de Inclusión Social en la Organización de los Estados Americanos. Por más de 20 años, ha liderado misiones, programas, proyectos en la región en temas como democracia y elecciones, equidad e inclusión social, entre otros. Tiene un PhD en Ciencias Políticas de Florida International University (Miami), y una Maestría en Relaciones Internacionales de la University of South Florida (Tampa).  
Email: [bmunoz@oas.org](mailto:bmunoz@oas.org)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8757-2316>

<sup>b</sup> Jefa de la Unidad de Migración y Desplazamiento forzado del Departamento de Inclusión Social de la OEA. Tiene más de 15 años de experiencia en áreas relacionadas con la inclusión social y el acceso a derechos de personas en situación de vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas migrantes y refugiadas. Es abogado con una maestría en estudios legales internacionales de American University (Washington DC).  
Email: [cgonzalez@oas.org](mailto:cgonzalez@oas.org)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6961-1225>

## Cita Recomendada

Muñoz-Pogossian, B., & González-Bengo, C. (2024). Políticas públicas para migrantes y refugiados en ciudades de las Américas. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 11–33.  
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-02>

## Resumen

En la región, la migración y el desplazamiento forzado han alcanzado niveles sin precedentes, afectando a todos los países como lugares de origen, tránsito, destino o retorno. La magnitud de los desplazamientos, los retos de protección, los desafíos de seguridad y las presiones internas a nivel nacional y subnacional han obligado a los países a coordinarse y responder de manera innovadora. Las ciudades y municipios han asumido responsabilidades adicionales, evidenciando la necesidad de prácticas innovadoras para manejar estas dinámicas migratorias. En base a este rol local más preponderante, se proponen recomendaciones para que las ciudades puedan profundizar sus soluciones desde el territorio y puedan capitalizar el impacto positivo de la inclusión social y económica de estas personas. La presente investigación revisa el panorama regional, los retos de integración en ciudades y municipios, y destaca prácticas innovadoras y lecciones aprendidas en la gestión de la migración y el desplazamiento forzado en las Américas. Para confeccionar este estudio se ha tomado de base información recopilada en 109 entrevistas realizadas en 25 ciudades de las Américas que sirvió para elaborar un estudio sobre la recepción e integración de las personas migrantes y refugiadas en ciudades, estudio del cual las autoras formaron parte así como con información de fuentes secundarias. Junto a esto se han considerado observaciones de primera mano de las deliberaciones de la Comisión de Asuntos Migratorios de la OEA en la cual las autoras brindan apoyo técnico.

## Palabras Clave

Migración, inclusión, ciudades, Américas, políticas públicas.

**Recibido:** 08 de junio de 2024.

**Aceptado:** 26 de julio de 2024.

---

# Public Policies for Migrants and Refugees in Cities of the Americas

---

*Betilde Muñoz-Pogossian*

*Claudia González-Bengoa*

## Recommended Cite

Muñoz-Pogossian, B., & González-Bengoa, C. (2024). Políticas públicas para migrantes y refugiados en ciudades de las Américas. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 11–33. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-02>

## Abstract

In the region, migration and forced displacement have reached unprecedented levels, affecting all countries as places of origin, transit, destination or return. The magnitude of displacement, protection challenges, security challenges and internal pressures at the national and subnational levels have forced countries to coordinate and respond in innovative ways. Cities and municipalities have taken on additional responsibilities, highlighting the need for innovative practices to manage these migration dynamics. Based on this more predominant local role, recommendations are proposed so that cities can deepen their solutions from the territory and capitalize on the positive impact of the social and economic inclusion of migrants and refugees. To this end, this study reviews the regional panorama, the challenges of integration in cities and municipalities, and highlights innovative practices and lessons learned in the management of migration and forced displacement in the Americas. This research is based on information gathered from 109 interviews conducted in 25 cities in the Americas, used to prepare a study on the reception and integration of migrants and refugees in cities, a study of which the authors were part, as well as information from secondary sources. In addition, first-hand observations from the deliberations of the OAS Committee on Migration Issues, in which the authors provide technical support, have been considered.

## Key Words

Migration, inclusion, cities, Americas, public policies.

## I. Introducción

Hoy en las Américas, la migración y el desplazamiento forzado se han convertido en una prioridad al afectar prácticamente a todos los países de la región bien sea como países de origen, tránsito, destino y hasta de retorno. Al menos, cuatro otras razones convierten al fenómeno de movilidad humana en una prioridad hemisférica: la magnitud de los desplazamientos, los retos de protección que están imponiendo en los países de tránsito y acogida, los retos de seguridad y las presiones en las autoridades de fronteras y de seguridad pública y transnacional, así como las presiones que están generando internamente a nivel nacional y a nivel subnacional. Estos elementos han forzado a los países de la región a responder de forma innovadora y a coordinar más efectivamente para responder a la altura de los retos.

La magnitud de los desplazamientos y migraciones hoy no tienen precedentes. Nadie puede negar que la migración es parte del ADN de las Américas, o que ha sido un fenómeno constante. Sin embargo, la velocidad en los movimientos de personas, los volúmenes, y su naturaleza predominantemente intrarregional hace que se presenten retos particulares en esta coyuntura, mucho más si ponemos

el lente en la situación de mujeres, niños, niñas, y otras poblaciones que tienen necesidades particulares de protección.

En segundo lugar, la magnitud sin precedentes de esta movilidad humana también está imponiendo importantes retos de protección, especialmente a países de tránsito y destino. La gran mayoría de estas personas que migran dentro del hemisferio lo hacen en precarias condiciones materiales, sin patrimonio y con frecuencia sin documentación. Por otro lado, los retos de seguridad también hacen de la migración y el desplazamiento un tema prioritario en la agenda de prioridades hemisféricas. Según estimaciones de la Oficina Contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas (UNODC) (2023), en dos de las principales rutas de tráfico de migrantes, de África hacia Europa y de América del Sur hacia América del Norte, se generan alrededor entre US\$ 5.500 a \$7.000 millones de dólares anuales para los delincuentes que operan en estas zonas, esto involucra el pago de coimas a autoridades migratorias, de aduana y de frontera, el pago por coyotaje, entre otros delitos asociados al tráfico de migrantes.

Finalmente, la migración y el desplazamiento forzado se han convertido en una prioridad regional debido a las presiones que generan

internamente en los países receptores en varias dimensiones. De entrada, los países receptores deben tener respuestas de regularización que les permita conocer quienes han llegado a sus países, y mapear su situación y necesidades. Una vez en el país, se deben atender los retos de estabilizar a estas poblaciones con chequeos básicos de salud, acceso a refugios, alimentación básica y otros apoyos humanitarios de corto plazo. Como estrategia de mediano y largo plazo, se deben pensar respuestas de integración laboral, inclusión social y económica para estas poblaciones. Todo esto pone presiones políticas y en los espacios fiscales de estos países; teniendo éstos que responder con los mismos presupuestos nacionales, y recursos disponibles de siempre. Por cierto, estos recursos mucho más reducidos después de la pandemia global del COVID-19, y las diversas crisis que le han seguido. Una dimensión importante de esas presiones en los países de acogida afecta directamente a las ciudades y municipalidades. Tal como documenta el reciente estudio de 2023 titulado "Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas" de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), la Organización

Internacional de Migraciones (OIM), y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), entre otros socios, las dinámicas migratorias en las Américas han puesto a prueba a muchos gobiernos locales ya que, en mayor medida, han sido los municipios los que han tenido que asumir nuevas responsabilidades para dar respuesta a los desafíos de dinámicas migratorias cada vez más complejas. Estas presiones se acentúan en las localidades más pequeñas y con menos recursos, cuya composición demográfica ha experimentado cambios considerables.

En este marco, el presente artículo repasa los principales retos de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas a nivel de gobiernos locales. En primer lugar, se hace un recuento del panorama regional de la migración, y se resaltan los principales sistemas migratorios que están haciendo de este un fenómeno verdaderamente hemisférico. En segundo lugar, se ofrece una revisión de los retos particulares que enfrentan las ciudades y municipios para acoger e integrar a personas migrantes y refugiadas. Mientras que la tercera parte busca mapear algunas prácticas innovadoras en gobiernos locales para atender a estas poblaciones, especialmente considerando las dinámicas sin precedentes en materia de migración y desplazamiento forzado

que se observan en las Américas, la última ofrece algunas lecciones aprendidas y reflexiones finales sobre el tema en cuestión.

## II. Metodología

El presente trabajo tiene un enfoque eminentemente práctico que es complementado con literatura existente en la temática e informes de instituciones especializadas. Lo que se busca es brindar un análisis a partir de experiencias relevadas de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en el continente para complementar la base teórica existente. El recurso primario que se utiliza en el presente trabajo es el conjunto de entrevistas cualitativas semiestructuradas que se realizaron en el marco de la realización del informe "Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas" (Departamento de Inclusión Social de la Organización de Los Estados Americanos, 2023).

Durante el año 2021, se realizaron ocho entrevistas a especialistas regionales en la temática y 231 en 109 localidades pertenecientes a 25 países del continente. De las 231 entrevistas realizadas un 45% fue en localidades de Suramérica, un 22% en Norteamérica, un 21% en Centroamérica y México y un 12% en localidades del Caribe. Del

total de entrevistas, un tercio (34%) corresponde a personas funcionarias locales, seguido por miembros de organizaciones de la sociedad civil (21%), personas funcionarias públicas nacionales (13%), miembros de organismos internacionales (9%), miembros de comunidad local o de organización comunitaria (8%), y un 15% corresponde a otras categorías.

Las localidades en las cuales se realizaron las entrevistas fueron seleccionadas por su relevancia a nivel nacional, tanto por ser comunidades de tránsito o destino para personas migrantes y refugiadas. Se destaca que las localidades elegidas ostentan diversas características y entre las mismas se encuentran ciudades capitales, ciudades secundarias y localidades fronterizas. Por ejemplo, megaciudades como la Ciudad de México, nuevos destinos migratorios como Puerto Montt en Chile, hasta localidades remotas, como Bajo Chiquito, cerca de la zona de Darién en la frontera de Panamá y Colombia.

A fin de obtener un muestreo, en primer lugar, se contactó a referentes de cada localidad de acuerdo a conocimiento previo, un relevamiento exhaustivo de los sitios web, y utilizando redes existentes incluyendo los contactos en el terreno del propio equipo de investigación, así como de algunos

socios como OEA, OIM y ACNUR. Seguidamente, se avanzó con el método de bola de nieve.

Partiendo de la información obtenida con las entrevistas, se analizaron 217 políticas de recepción e integración de la población migrante implementadas en lo local. En este punto se aclara que el análisis de políticas no es exhaustivo ni representativo, sino que tiene un carácter ejemplificador, permitiendo una caracterización inicial de políticas en esta materia a nivel local.

En el apartado respectivo, como resultados del proceso de análisis de la información obtenida a través de las entrevistas realizadas se expondrán los principales retos que la migración impone a nivel local y las buenas prácticas implementadas por los gobiernos.

### III. Panorama Regional 2024

Hoy en día, las Américas experimentan una situación sin precedentes de movilidad humana con sistemas migratorios que están demandando respuestas de política pública, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel de ciudades y municipios. Una de las situaciones migratorias que se intensificado en la región en años recientes es el éxodo de más de 7,7 millones de personas venezolanas (hasta junio del presente año), cifra

más actualizada por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], 2024), debido a la crisis política, social, económica, humanitaria y de derechos humanos que se vive en ese país. En efecto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2024) afirma que esta es la mayor dinámica migratoria y de desplazamiento forzado en la historia reciente de la región y, desde octubre de 2022, la más grande del mundo. Esta crisis migratoria global ha impactado especialmente a las Américas, en especial a raíz del hecho de que más de 6 millones y medio de estas personas venezolanas, es decir el 80%, viven en países de América Latina y el Caribe (R4V, 2024). Esto también ha puesto presiones importantes en las ciudades, de frontera, urbanas y rurales, que usualmente están en la primera línea de atención. Colombia se ha convertido en el primer país receptor de esta población, con casi tres millones de personas, transformándose de un país expulsor a un país receptor de migrantes en un corto período de tiempo, lo cual ha tenido un impacto significativo en los recursos y servicios en este país y ha generado desafíos humanitarios y políticos (R4V, 2024). En segundo lugar,



se ubica Perú, con más de un millón y medio de personas venezolanas, seguido de Brasil con medio millón (R4V, 2024). Chile es el cuarto país receptor de población migrante, con personas que llegan desde Haití, Perú y, más recientemente, Venezuela, por mencionar algunos ejemplos (Cruces et al., 2023).

Por otro lado, Haití experimentó un devastador terremoto en 2010, lo que ocasionó que miles de haitianos se desplazaran a otros países de la región. En la actualidad, las personas haitianas siguen migrando como resultado de la crisis política y de seguridad que afecta profundamente a ese país. Esto ha llevado a que hoy se le entienda como “la próxima crisis de desplazamiento en las Américas, gestándose progresivamente y de forma desapercibida” (Lacarte, 2023). Aunque inicialmente, las personas haitianas se habían desplazado, y asentado, en la República Dominicana, Chile y Brasil, en la actualidad muchas de ellas se han ido a otros países latinoamericanos, y a los Estados Unidos. Esta, sin duda, seguirá siendo una crisis que afectará a la región en los próximos años, aunque es importante notar que, al sumarse variables raciales, como argumentan varios autores (Lacarte, 2023), a esta migración no se le ha dado la misma prioridad como se le ha dado, por

ejemplo, a la migración venezolana.

Las personas cubanas siguen dejando la isla en busca de derechos, oportunidades y democracia. Para 2021, más de 222.000 personas cubanas habían migrado por la persistencia de retos de acceso a derechos políticos, económicos y sociales, usando las redes de la diáspora cubana -predominantemente en Estados Unidos- para asentarse en ese país (Sesin, 2022). Igualmente, la OIM (2023) afirma que estas personas siguen migrando a países de Sur y Centroamérica.

A esto se suma la situación en Centroamérica y México, donde más de 1 millón de personas se encontraban desplazadas por la fuerza -hacia fines de 2022- desde y hacia países de Centroamérica y México debido a la violencia, la inseguridad, la pobreza y la desigualdad socioeconómica (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2022), además de otros factores estructurales de larga data que actúan como elementos que aceleran la movilidad humana en estos países. Un dato bastante ilustrativo, es que el número de refugiados y solicitantes de asilo ha aumentado drásticamente, en los últimos 5 años pasando de 44 mil en 2017 a 499 mil en 2022, es decir un aumento del 800 por ciento (Marco

Integral Regional para la Protección y Soluciones [MIRPS], 2022).

Estos desafíos se han profundizado por el marcado aumento en el número de personas que se desplazan en movimientos mixtos, o sea personas que viajan juntas, recorriendo las mismas rutas y utilizando los mismos medios de transporte, pero por razones distintas. Son mujeres, hombres, niñas o niños, con diversas necesidades, entre las que encontramos personas refugiadas, solicitantes de asilo, víctimas de trata, niñas y niños separados o no acompañados además de personas migrantes en situación irregular.

Dentro del contexto centroamericano, también es importante revisar la crisis de desplazamiento forzado de personas nicaragüenses. Entre 2018 y junio de 2022, más de 260.000 nicaragüenses, es decir cerca del 4 % de la población, han huido del país en búsqueda de protección internacional. (Human Rights Watch, 2024). Casi el 80 por ciento de estas personas ha huido a Costa Rica, mientras que muchas otras se fueron a Panamá. Las autoridades en Estados Unidos también documentaron aproximadamente 300,000 “encuentros en frontera” con personas nicaragüenses entre 2022 y 2023 (Selee et al., 2023). Adicionalmente, en 2023 más de 300 personas fueron privadas, de

manera arbitraria, de la nacionalidad nicaragüense (Al-Nashif, 2023).

Otra situación de particular atención es el paso por el Darién, una de las más peligrosas e inhóspitas rutas migratorias en el mundo (Yates y Pappier, 2023). Un dato importante del contexto actual es la normalización de esta ruta como vía para llegar a Estados Unidos, a pesar de los terribles riesgos que enfrentan las personas en su tránsito. Esto se evidencia en los aumentos de pasos por esta zona. Los datos históricos muestran que mientras que entre 2014 y 2020, 110.000 migrantes cruzaron la zona del Darién, los números aumentaron significativamente después del 2020, llegando a un total de personas en tránsito de 134.000 en 2021, y duplicando casi esos números en 2022 con 248.000 (Gobierno de Panamá, s.f.). Los datos recientes confirman esta tendencia. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2023), durante los primeros ocho meses de 2023, más de 330.000 personas cruzaron esta frontera, superando las cifras de todo el 2022. Según datos de autoridades panameñas, la cifra ascendía a 501.297 (Gobierno de Panamá, 2023) personas hasta la última semana de noviembre de 2023, superando lo registrado en 2021 y 2022. En su mayoría han cruzado personas de Venezuela,

Colombia, Ecuador y Haití. Esta zona está caracterizada también por el cruce de migrantes extracontinentales, como africanos y asiáticos, que se dirigen hacia su destino final en Estados Unidos y Canadá. El número de migrantes extracontinentales también ha experimentado un importante aumento, según datos del Servicio Nacional de Migración de Panamá (Gobierno de Panamá, 2023). Este tipo de migrantes representó el 9,26 por ciento de los migrantes detectados por funcionarios panameños, siendo los de China (3,89 por ciento), India (1,00 por ciento) y Afganistán (0,75 por ciento) entre los observados con mayor frecuencia (Orozco y Springer, 2023).

Reflejando la naturaleza verdaderamente hemisférica de la migración y el desplazamiento forzado en las Américas, el tránsito de estas personas en el Darién se repite en el paso de la frontera entre Estados Unidos y México. Desde 2021, un número significativo de estos migrantes se ha dirigido hacia el norte con el objetivo de llegar a Estados Unidos. En particular, en el año fiscal 2022, hubo una cifra récord de 2,4 millones de encuentros entre inmigrantes no autorizados y autoridades estadounidenses en la frontera entre Estados Unidos y México (U.S. Customs and Border Protection [CBP], 2023). Aunque los migrantes

de América Latina y el Caribe todavía representan la mayoría de los cruces, los migrantes africanos y asiáticos también constituyeron el 10 por ciento de los migrantes que pasaron dicha frontera 2022 (Muñoz-Pogossian y Chaves-González, 2023, 7; Selee et al., 2023).

Por último, es importante repasar brevemente la dinámica migratoria del Caribe anglosajón, subregión en la que se estima que, en 2020, habían 859.400 migrantes intrarregionales y 745.700 extrarregionales viviendo en países de la subregión (Muñoz-Pogossian, 2024). El cambio climático y los desastres naturales han sido impulsores importantes del desplazamiento interno, intrarregional y extrarregional en el Caribe, y existe preocupación sobre la posibilidad de que la frecuencia y el impacto de los eventos relacionados con el clima probablemente aumenten en los próximos años lo cual obviamente impactará el desplazamiento de personas en esta región.

Tal como esta revisión sugiere, la mayor parte de la migración de América Latina y el Caribe ha tenido lugar entre países de la región, especialmente en América del Sur y Central. Esta migración intrarregional marca una ruptura con respecto a años anteriores, cuando la atención se centraba principalmente en las personas que migraban, a menudo

con aspiraciones de llegar a destinos como Estados Unidos, Canadá o España. Si bien la migración extrarregional continúa, América Latina y el Caribe se han transformado en un centro vibrante para la migración intrarregional (Muñoz-Pogossian y Chaves-González, 2023, 8). Este estudio propone que la capacidad de los países receptores de aprovechar los aportes de la población migrante y refugiada es directamente proporcional a las políticas públicas que se diseñen. Este repaso de la situación regional evidencia la necesidad de continuar mapeando los retos y también las respuestas de política pública para asegurar un buen aprovechamiento de los aportes de las personas migrantes y refugiadas, y puedan garantizar la protección de derechos de todas las personas migrantes y refugiadas.

### III. Resultados

#### *Principales Retos*

La movilidad humana es una realidad dinámica que presenta retos a quienes prestan servicios a población migrante y refugiada, ya que independientemente de las razones para desplazarse, estas personas precisan de asistencia humanitaria y protección, acceso a derechos y servicios, acceso a trabajo decente y medios de vida sostenibles en los países de destino, en las que las ciudades, por encontrarse en la

primera línea de atención, deben suplir. A ello se suman desafíos con respecto a la interculturalidad, la convivencia y el desarrollo que originan las migraciones y los desplazamientos forzados en estas localidades.

A medida que los movimientos de personas se incrementan en la región, muchas más ciudades se están convirtiendo en destinos finales para las personas migrantes y refugiadas, lo cual les enfrenta a nuevos retos para abordar el proceso de recepción, atención e integración de estas poblaciones, así como para promover la integración intercultural en estas comunidades.

Ante este reciente rol más prominente, muchas ciudades han ido estructurando una institucionalidad local para atender a estas personas, lo cual es muy alentador. Sin embargo, aún existen diversos retos a encarar.

Ante todo, para los actores locales, uno de los principales desafíos consiste en la necesidad de un cambio de las políticas nacionales o en las prácticas administrativas. Esto refiere al hecho de los gobiernos locales están limitados por el contexto de política nacional. Aunado a esto, en muchos casos, existe una escasa articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno que ante la magnitud de las respuestas que deben darse demanda

una coherencia y complementariedad entre estos actores para maximizar los esfuerzos. Aunque existen indicios que las autoridades nacionales reconocen la importancia de los servicios de recepción y de integración a nivel local, este reconocimiento de esfuerzos locales aún se encuentra bastante sometido a la falta de prioridad a nivel nacional. De hecho, parte de las tensiones entre políticas nacionales y locales, se refieren, por ejemplo, a los efectos de las políticas migratorias nacionales de contención, restricción o disuasión sin que existan vías regulares para el ingreso o para la renovación de estatus migratorios que por consiguiente conllevan a la irregularidad en las personas. Esta situación para los gobiernos locales resulta en dificultades relativas a la identificación, recepción y atención de las personas migrantes y refugiadas en los territorios, así como para su integración e inclusión social y económica a mediano y largo plazo en estas localidades.

Como corolario a lo anterior, un segundo reto se refiere a las dificultades para acceder a la regularización o a un estatus migratorio regular para las personas en contextos de movilidad humana. Esta falta de documentos de identificación válidos en el país de destino es el principal desafío que enfrentan estas poblaciones, por lo

que una articulación efectiva entre los diversos niveles de gobierno en favor de facilitar mecanismos para la regularización migratoria sería un elemento central como parte de los aportes que pueden hacer los gobiernos locales para contribuir a la inclusión de estas personas en las localidades receptoras.

Otro reto por sobrepasar se refiere a políticas o normativas de carácter nacional que restringen el acceso a servicios sociales para las personas por estar ligado este acceso a su situación migratoria lo cual genera un impacto significativo con respecto a la inclusión de las personas migrantes y su integración en las comunidades de acogida.

Con respecto a la recepción adecuada y oportuna de las personas migrantes y refugiadas, los gobiernos locales deben contar con una estructura robusta que les permita actuar tanto en situaciones de emergencia, como en medidas de mediano y largo plazo más estructuradas. Una recepción apropiada requiere de un sistema sólido de direccionamiento y orientación a otros servicios y políticas públicas, construyendo una vía directa con las políticas de integración. Aunque la recepción es una de las necesidades más

urgentes ante la llegada de personas migrantes y refugiadas a nivel local, su comprensión no es homogénea entre las diversas ciudades y es muchas veces limitada. En muchos casos se entiende como un proceso temporal en la atención de personas en camino hacia otras ciudades, que ocurre sin mayor planificación y no necesariamente como una atención integral de servicios básicos como corresponde y más allá de atender una situación de emergencia.

Por otro lado, deben coexistir acciones específicas para personas migrantes, pero también acciones que alcancen a la población nacional, fortaleciendo los servicios sociales generales y previniendo la xenofobia. Por otro lado, una recepción e integración adecuada requiere de un sistema sólido de direccionamiento y orientación a otros servicios y políticas públicas, construyendo un diálogo directo con las políticas de integración, es decir ambas estrategias están interconectadas, y no pueden estar aisladas.

Otro importante desafío se refiere al uso de ciertas narrativas o discursos de discriminación y exclusión desde el ámbito nacional, repercutiendo en actos de xenofobia que afectan los niveles de cohesión social en las localidades. Esto sobre todo impacta

significativamente cuando desde los gobiernos locales se impulsan temas de promoción de la convivencia, cohesión social, y prevención de conflictos. El hecho que desde ámbitos nacionales se promueva una narrativa contraria a la migración, propagando estereotipos, prejuicios o falsas representaciones de las personas migrantes y refugiadas impacta de maneja negativa en lo local.

Por último, las ciudades se enfrentan a un entorno de falta o escasez de recursos, además de limitaciones o la falta de conocimiento en materia de derechos de las personas migrantes del funcionariado local.

### *Buenas Prácticas*

A pesar de que muchas de las soluciones para estos desafíos se desarrollan desde los gobiernos nacionales, los gobiernos locales pueden implementar acciones y programas para fomentar la acogida y la inclusión en sus localidades, como se resalta en las buenas prácticas. Estas ciudades y gobiernos en años recientes se han involucrado de manera más decisiva liderando acciones y soluciones locales para apoyar la recepción e integración de las personas migrantes y refugiadas en sus territorios bajo los parámetros de los Pactos Mundiales sobre la Migración y el Pacto Mundial para los Refugiados que conminan a todos los actores de la sociedad a

aunar esfuerzos y la colaboración en todos los niveles. ¿Cómo entonces han respondido las ciudades para asegurar la recepción e integración de las personas migrantes y refugiadas? ¿Y qué buenas prácticas se pueden identificar? Efectivamente es en el ámbito local en donde observamos enfoques pragmáticos, basados en principios y centrados en las personas para la gestión de la migración y el desplazamiento. En este sentido, en la región existen una serie de prácticas locales que desde las ciudades han marcado pautas para la recepción y la integración de personas migrantes y refugiadas, abonan a su empoderamiento, y toman en cuenta los aportes y beneficios que pueden generarse en las comunidades receptoras.

Son al menos cinco las buenas prácticas en varios ámbitos que es válido destacar. En primer lugar, la recepción de personas migrantes y refugiadas se refiere a un conjunto de políticas, medidas, y decisiones de corto plazo para brindar atención primaria ante su llegada al territorio, satisfacer sus necesidades básicas, garantizar su referencia a procesos apropiados y al acceso y ejercicio de sus derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales. En este ámbito de la recepción vale destacar experiencias como el establecimiento de albergues,

alimentación, programas de ayuda financiera y de traslado dentro del territorio, así como medidas sanitarias y de orientación para la regularización y otras políticas sociales. Así, entre las experiencias de recepción más significativas se destacan:

1. Operación Acogida, Estado de Roraima, Brasil (2018-a la fecha): En los últimos años, sobre todo a partir del 2015, Brasil ha sido uno de los principales destinos la migración masiva y forzada de personas desde Venezuela. La gran mayoría ingresa por el Estado fronterizo de Roraima, uno de los estados del país con poca población y menos desarrollados. La operación Acogida fue establecida en el 2018 en respuesta a la llegada histórica de estas poblaciones. Esta respuesta humanitaria en esta región es coordinada por el Gobierno Federal, pero se desarrolla localmente con estrecho involucramiento de las ciudades de Boa Vista, Pacaraima y también en Manaus estado de Amazonas. Se compone de tres ejes estratégicos: i) Gestión de fronteras, que proporciona a las personas refugiadas y migrantes servicios de recepción, identificación, documentación, cuidados médicos básicos e inmunización; ii) Alojamiento, alimentación, educación, salud y protección social en las ciudades fronterizas, y iii) Reubicación voluntaria

o interiorización a otras zonas de Brasil en donde tengan mayores oportunidades económicas y de integración. El Ejército y la Casa Civil lideran el soporte diario y logístico de la operación, con el apoyo de entidades federales y locales, la Defensoría Pública de la Unión, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas. Todas las personas migrantes y refugiadas que ingresan al país por estas localidades, independiente de su situación socioeconómica, reciben atención para su regularización y para el acceso a medidas sanitarias, como vacunas obligatorias. A la vez, los demás servicios, como alimentación, acomodación e interiorización, se destinan solamente para migrantes en situación de vulnerabilidad y en la medida en que hay vacantes en las instalaciones de la Operación. De acuerdo con cifras de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la Operación Acogida, solo a finales de 2023 facilitó la recepción de más de 510 mil personas venezolanas.

2. Identificación municipal, ciudad de Nueva York, Estados Unidos (2015 a la fecha): Varias ciudades y condados en los Estados emiten documentos de identidad municipales para sus residentes, permitiéndoles acceder a

servicios locales y otro tipo de beneficios. La población migrante puede obtener estos documentos que pueden ser utilizados para acceder a programas de asistencia alimentaria, a bibliotecas, a descuentos en negocios y farmacias locales, y les permiten abrir cuentas en instituciones financieras y compañías de servicios públicos. acceder a descuentos en supermercados y a servicios de movilidad urbana. La identificación de la ciudad de Nueva York conocida como IDNYC es un documento de identificación municipal sin costo para todas las personas residentes de la Ciudad de Nueva York, independiente de su estatus migratorio. Este programa de identificación es el más grande de los Estados Unidos con aplicaciones en 35 idiomas. Al año de su lanzamiento la ciudad recibió 750,000 aplicaciones para obtener el documento de identidad, y más del 50% de las consultas recibidas eran de personas de habla no inglesa. Contar con este documento genera en la población un sentido de conexión y pertenencia.

La segunda dimensión en la que las Américas ha avanzado con buenas prácticas es en la integración de las personas migrantes. Tal concepto implica un proceso integral, sistemático y articulado de políticas, programas y servicios que desarrollan los gobiernos, en sus diferentes niveles, dirigidas a



promover el arraigo y el sentido de pertenencia, la inclusión social y económica plena, la paridad, la participación cívica, el reconocimiento social y el involucramiento político que garantiza la legitimidad de las instituciones, y el desarrollo de una vida digna a partir de la garantía del ejercicio de los derechos humanos de las personas que se asientan en un nuevo país de residencia. La integración socio-económica, por su parte, se refiere a medidas que faciliten el acceso de las personas migrantes y refugiadas a bienes y recursos, incluyendo el empleo para la satisfacción de necesidades básicas para ellas y sus familias, y el acceso a medios de vida dignos, lo cual es considerado como un factor crucial para la integración de estas poblaciones en sus comunidades receptoras.

En este ámbito encontramos las siguientes buenas prácticas:

1. Sello Migrante Chile, Chile (2015 a la fecha): El programa llamado "Sello Migrante" fue adoptado en el 2015 en Chile. Este programa fue creado por el gobierno de Chile y consiste en un reconocimiento que entrega el Estado a través del Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), a municipalidades que realicen medidas de acción positivas tendientes a la inclusión de la población migrante

y refugiada, basadas en ciertos estándares de calidad y con un enfoque de derechos, inclusión y no discriminación. Las municipalidades que obtienen el sello reciben apoyo técnico y capacitación dados por el Servicio de Migración. El objetivo de este sello es crear o fortalecer la institucionalidad municipal necesaria para ejecutar planes, programas y proyectos orientados a la atención e inclusión de la población migrante y refugiada a nivel local. Estas capacidades son las que son certificadas por el SERMIG, entidad que apoya y orienta a la conformación o fortalecimiento de la institucionalidad local para estos fines. Para obtener el "Sello Migrante", los municipios deben comprometerse a llevar a cabo, al menos, las siguientes acciones: i) Contar con una institucionalidad que atienda a la población migrante ya sea estableciendo o reforzando la institucionalidad local existente, incluyendo el diseño, desarrollo y evaluación de un Plan de trabajo Municipal para obtener y consolidar el Sello Migrante; ii) Realizar un plan de formación y capacitación del personal municipal en esta materia para generar un cambio de cultura institucional de acogida y hospitalidad, iii) Implementar políticas públicas locales inclusivas y no discriminatorias con un enfoque de protección de los derechos de las

personas migrantes; iv) Contar con programas de promoción y apoyo de la regularización migratoria y v) Apoyar la asociatividad y la participación de las comunidades migrantes en las instancias locales. El "Sello Migrante" no es un reconocimiento permanente pues debe renovarse cada cierto tiempo. Para poder renovar su acreditación los municipios realizan informes para demostrar cómo siguen trabajando por la inclusión de las personas migrantes. Un elemento emblemático del programa es la articulación que existe entre el gobierno central y los gobiernos locales, lo cual demuestra que la cooperación a diferentes niveles lleva a buenos resultados tanto para las poblaciones como para las comunidades de acogida. Actualmente existen 132 municipios adheridos al programa, 40 municipios certificados, y 9 municipios que han sido revalidados. (Servicio Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile).

2. Programa de Integración Local para personas Refugiadas y sus familias, México (2016-a la fecha). De acuerdo con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), de 2013 a abril del 2024, se han recibido 590,066 solicitudes de la condición de refugiado. El número de solicitudes de asilo en México superó las 140,982 al cierre del 2023. Esta cifra supera en

casi 19% el número total de solicitudes presentadas durante el mismo periodo de 2022 (ACNUR, 2023). El Programa de Integración Local (PIL) conocido también como Programa de Reubicación e Inserción Laboral en ciudades en México busca brindar una nueva oportunidad de vida a las personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria en este país, para lograr su independencia y plena incorporación a la sociedad mexicana en estas ciudades. Este programa es impulsado por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en coordinación con las autoridades locales y el sector privado. La iniciativa consiste en reubicar y acompañar a las personas refugiadas desde el sur del país, en donde la mayoría solicita asilo, a ciudades del centro y del norte, con mayor capacidad para responder a las necesidades de esta población, es decir, que su objetivo es ofrecer una opción a las personas refugiadas para integrarse en las comunidades en México que ofrecen más oportunidades de inclusión. El programa inició en la ciudad de Saltillo, capital del Estado de Coahuila, y ahora opera en 11 ciudades y cuenta con la participación de más de 600 empresas. El apoyo a los participantes incluye, entre otras cosas, ayuda en efectivo para facilitar el proceso de integración, acceso a la

vivienda, revalidación y certificación de estudios, certificación de competencias laborales y especializadas, capacitación y colocación laboral, acceso a guarderías, becas de educación universitaria para estudiantes, apoyo personalizado a través de la reagrupación familiar, apoyo psicosocial y apoyo para la naturalización. La integración es altamente individualizada y personalizada en función de la ciudad y de las circunstancias de cada persona, y buscan facilitar la integración efectiva de estas personas con el acompañamiento del ACNUR. Parte de los logros de este programa, en funcionamiento desde 2016, dan cuenta que desde el inicio del programa cerca de 35,000 personas refugiadas de diversas nacionalidades han sido beneficiadas, entre ellas mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes (ACNUR, 2023). Este programa, que involucra a la unidad familiar, ha tenido una gran relevancia para las mujeres que han sido beneficiadas, pues aparte de incluir el acceso a empleo y por lo tanto contribuir económicamente a sus hogares también incorpora la inclusión educativa de sus hijos, como un elemento importante para la estabilización e integración en las comunidades de acogida.

La tercera dimensión en la que los gobiernos locales también han tenido

que responder es en la integración sociocultural. Cuando se habla de la integración sociocultural de las personas migrantes y refugiadas, se refiere al conjunto de medidas que facilitan el acceso a la educación, salud, y cultura, al igual que la inclusión lingüística de estas poblaciones en las comunidades receptoras. Aquí destacan las siguientes iniciativas:

1. Centro de Movilidad Humana e Interculturalidad- Casa del Migrante, municipalidad de Cuenca, Ecuador (2007- a la fecha): La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2024) afirma que Ecuador alberga a casi medio millón de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, además de ser un país de tránsito para miles de personas en movimiento de múltiples nacionalidades, muchos de los cuales están participando en movimientos circulares y sucesivos complejos. Por sus características, la ciudad de Cuenca, se ha convertido en una de las principales ciudades de acogida del país de la población venezolana. Cerca de 38.300 personas (R4V, 2024), entre refugiados y migrantes, se encuentran asentados en esta ciudad (GTRM Ecuador, 2022). Desde el año 2000, el municipio de Cuenca trabaja en la inclusión de personas migrantes, retornadas y refugiadas a

través de su Programa de Movilidad Humana e Interculturalidad. En 2007, se creó también la Casa del Migrante. El programa tiene como objetivo ofrecer a estas poblaciones la oportunidad de participar en el desarrollo de la ciudad, así como el acceso a diversos servicios articulando con otras instancias locales, nacionales e internacionales. Eso ha llevado a que la Casa del Migrante actualmente cuente con una amplia oferta de servicios que incluyen: servicios de asesoría legal, atención psicológica, ayuda humanitaria, servicios sociales, servicio de Infocentro, capacitaciones, talleres, servicios de acompañamiento, asistencia para la inserción en el sistema educativo, un espacio intercultural de movilidad humana e inclusión, entre otros. Parte de los resultados obtenidos por el Municipio incluyen la elaboración de políticas públicas locales para proteger de manera integral los derechos de las personas migrantes, como es el caso de la Ordenanza Municipal de Movilidad Humana. Además, mediante campañas culturales permanentes, el Municipio ha logrado con éxito el intercambio cultural entre los locales y los recién llegados para conocer y apreciar las tradiciones, arte y costumbres de estas personas.

Como puede observarse de las prácticas mencionadas, a nivel local, existe

una amplia variedad de iniciativas lideradas por las ciudades que están contribuyendo de manera tangible a mejorar las vidas de las personas migrantes y refugiadas en la región. De hecho, es a nivel local en donde puede existir una mayor cabida para innovar de una manera más rápida influyendo de una manera más directa en la creación de comunidades incluyentes en las que las personas migrantes y refugiadas puedan prosperar. Sin embargo, parte de las limitaciones con las que se enfrentan las ciudades incluyen la falta de financiación, así como desafíos en la coordinación interinstitucional con el gobierno nacional, entre otros.

#### **IV. Recomendaciones y Reflexiones Finales**

Con miras a proveer elementos hacia una respuesta más proactiva, multidimensional, sostenible y eficaz a los retos que ha impuesto el contexto actual de la movilidad humana en las ciudades, se plantean algunas recomendaciones de acción para fortalecer el trabajo a nivel local. Estas recomendaciones toman de base, como ha sido resaltado, la creciente importancia de las ciudades para promover soluciones tanto para gestionar los retos derivados de la migración y el desplazamiento de personas migrantes y refugiadas, como

para aprovechar el impacto positivo de la inclusión social y económica de estas personas en las ciudades. Estas recomendaciones demandan de los liderazgos a nivel nacional y local lo siguiente:

1. Coherencia y articulación de las respuestas de política pública, es decir, reforzar la necesidad de la coherencia política y la coordinación interinstitucional a todos los niveles de gobierno.

2. Inversión en capacidades institucionales, a saber, es imprescindible o invertir en el desarrollo de las capacidades locales para reforzar los esfuerzos por fomentar la inclusión social y económica de las personas migrantes y mejorar la cohesión social en las ciudades.

3. Regularizar e identificar. La regularización e identificación es uno de los principales retos como ha sido señalado. Sin embargo, incluso en los contextos en los cuales, a nivel nacional, hay dificultades prácticas u obstáculos formales para acceder a un permiso de residencia, los gobiernos locales pueden desarrollar diversas medidas para registrar y brindar una identificación local a quienes han llegado o se han asentado en estos territorios, facilitando así el acceso a servicios y oportunidades.

4. Vinculación entre regularización e integración. Junto a la regularización, es crucial construir políticas articuladas con los esfuerzos de recepción y la integración socio-económica, al igual que políticas de apoyo al proceso de transición de las medidas asistenciales para que las personas y migrantes y sus familias puedan acceder a oportunidades y derechos, que les brinden una creciente autonomía.

5. Promoción de la cohesión social al implementar medidas para combatir la xenofobia y la exclusión, articulando y potenciando las narrativas y mensajes positivos sobre las contribuciones de las personas migrantes y refugiadas a las comunidades de acogida, entre otras cosas mediante campañas antidiscriminatorias para tumbiar los prejuicios y estereotipos en favor de la inclusión y contribuyan a que la ciudadanía se encuentre mejor informada sobre el tema.

6. Respuestas multisectoriales, es decir, muy alineada con la anterior recomendación, es esencial que las políticas que facilitan la inclusión de las personas migrantes y refugiadas se den en los servicios ya existentes, por ejemplo, de educación, salud, protección social e inserción laboral. El proceso de integración requiere la universalidad del acceso a servicios para

toda la comunidad, fortaleciendo esos servicios y, al mismo tiempo, evitando servicios separados y paralelos, para evitar expresiones de xenofobia.

7. Fortalecer las alianzas de manera más estratégica y sostenible con otros actores nacionales y locales como organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Asimismo, es importante vincular las políticas de recepción con las políticas de integración para facilitar una acogida que garantice derechos y calidad de vida para las personas migrantes y refugiadas.

8. Capacitar junto a la continuidad y fortalecimiento de la capacitación enfocada en normativas y derechos humanos, es importante promover y ampliar instancias formativas que se enfoquen en aspectos prácticos dirigidos hacia el diseño y la implementación de políticas y programas locales e integrales, basadas precisamente en las normas, principios y estándares de derechos humanos, junto a otras directrices fundamentales, como los objetivos de desarrollo sostenible.

9. Transversalizar en las agendas de las ciudades la integración de los principios y estándares de derecho humanos para la inclusión de las personas migrantes y refugiadas. Esto implica que las políticas y los programas locales en todos los

ámbitos de competencia (educación, vivienda, agua y saneamiento, cultura, etc.) deben promover deliberadamente la realización de los derechos humanos de todas las personas migrantes y refugiadas independientemente de su estatus y sin discriminación de ningún tipo incluida por supuesto la perspectiva de género.

Las ciudades son ahora el lugar donde se desarrollan las nuevas sociedades, pues reúnen a personas de orígenes diversos y es ahí donde se generan nuevas formas de intercambio económico, social, cultural. Construir ciudades inclusivas requiere de un liderazgo público y una institucionalidad local para poder realizar acciones concretas que amplíen las oportunidades de las poblaciones migrantes y refugiadas a nivel local. Hay un gran potencial para que las ciudades inviertan en esta construcción comunitaria generando riqueza y una mayor cohesión social y paz replanteando como atender las necesidades y derechos de una población migrante y refugiada creciente y diversa, como repensar la comunidad política, la participación y las bases para la inclusión de todos sin exclusión.

## Referencias Bibliográficas

ACNUR (2022). Informe Global 2022. Disponible en: <https://www.acnur.org/media/informe-global-de-acnur-de-2022>

ACNUR (2023). Informe operacional a Diciembre de 2023. Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/documents/details/106525>

Al-Nashif, N. (2023). Situación de los derechos humanos en Nicaragua [Declaración] 53° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Actualización oral sobre la promoción y protección de los derechos humanos en Nicaragua, Ginebra, Suiza. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/statements/2023/06/nicaragua-update>

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-369895>

Departamento de Inclusión Social de la Organización de Los Estados Americanos (2023) Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVI.52) ISBN 978-0-8270-7627- 2023.

Gobierno de Panamá (s.f.). Migración Panamá. N.d. "Tránsito Irregular por Darién 2010–2019". Disponible en: <https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas>

GTRM Ecuador. (2022). Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes. <https://www.r4v.info/es/ecuador>

Human Rights Watch (2024) Informe Mundial: Nuestro análisis anual sobre los derechos humanos en el mundo. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2024>

Lacarte, V. (2023). Addressing the Next Displacement Crisis in the Making in the Americas. Migration Policy Institute: Washington, DC. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/news/haiti-next-displacement-crisis-americas>

MIRPS (2022). Informe anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. Disponible en: <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps>

Muñoz-Pogossian, B. y Chaves-González, D. (2023), Regional Migration Governance in the Americas: The Los Angeles Declaration on Protection and Migration's Challenges and Opportunities. Research

Publications. (54). Disponible en: [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/54/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/54/)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023) Alcance del tráfico ilícito transcontinental de migrantes desde Asia Meridional hacia Norteamérica. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2023/New\\_publications/Other\\_languages/Assessment\\_Report\\_FINAL\\_1\\_ESPANOL.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2023/New_publications/Other_languages/Assessment_Report_FINAL_1_ESPANOL.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones (2023). Tendencias migratorias en las Américas, marzo-junio. Disponible en: [https://americas.iom.int/sites/g/files/tmzbd12601/files/documents/2024-07/es\\_tendencias\\_marzo\\_junio\\_2023\\_vf\\_.pdf](https://americas.iom.int/sites/g/files/tmzbd12601/files/documents/2024-07/es_tendencias_marzo_junio_2023_vf_.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones (2024). Reporte Mundial sobre Migración 2024. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/node/6676>

Orozco, M. y Springer, P. (2023). An Unprecedented Migration Crisis: Characterizing and Analyzing its Depth. Inter American Dialogue, Washington, DC. Disponible en:

<https://www.thedialogue.org/blogs/2023/11/an-unprecedented-migration-crisis-characterizing-and-analyzing-its-depth/>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], (2024). Disponible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

U.S. Customs and Border Protection, (2023), CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2023. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics-fy2023>

Selee, A., Lacarte, V., Ruiz Soto, A., Chaves-González, D., Mora, M.J., y Tanco, A. (2023). In a Dramatic Shift, the Americas Have Become a Leading Migration Destination. Migration Policy Institute. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/latin-america-caribbean-immigration-shift>

Servicio Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Disponible en: <https://www.serviciomigraciones.cl>

Sesin, C. (2022). Historic wave of Cuban migrants will have a lasting impact



on Florida. NBC News. Disponible en <https://www.nbcnews.com/news/latino/historic-wave-cuban-migrants-florida-impact-lasting-rcna61989>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). Global Report on Trafficking in Persons 2022. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)

Yates, C. y Pappier, J. (2023). Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas. Migration Policy Institute, Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/tapon-darien-encrucijada-migratoria-america>

Cruces, Guillermo, Johanna Fajardo, Pablo Hernández, Ana María Ibáñez, Marta Luzes, Marcela Meléndez, Felipe Muñoz, Lucina Rodríguez Guillén, and Laura Tenjo (2023). Un mundo mejor para la población migrante en América Latina y el Caribe. Inter American Development Bank (IADB), Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/un-mundo-mejor-para-la-poblacion-migrante-en-america-latina-y-el-caribe>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). Noticias ONU, Mirada global Historias humanas. Disponible en : <https://news.un.org/es/story/2023/09/1523777>

# El papel geopolítico del sector energético en el desarrollo de América Latina: un análisis utilizando la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein

Jean Pierre Doussoulin<sup>a</sup>

Eugenio Doussoulin<sup>b</sup>

<sup>a</sup> PhD en economía y académico Instituto de Economía. Universidad Austral de Chile – Valdivia, Chile. Investigador Research Group on the Use of Panel Data in Economics. Université Gustave Eiffel, France. Email: [jean.doussoulin@uach.cl](mailto:jean.doussoulin@uach.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6356-520X>

<sup>b</sup> Profesor Titular y Director ejecutivo centro de estudios Regionales (CEUTA), Universidad de Tarapacá – Arica, Chile.

Email: [eugenioudoussoulin@gmail.com](mailto:eugenioudoussoulin@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0795-1522>

## Cita Recomendada

Doussoulin, J., & Doussoulin, E. (2024). El papel geopolítico del sector energético en el desarrollo de América Latina: un análisis utilizando la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 34-63. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-03>

## Resumen

La energía ha desempeñado un papel crucial en la geopolítica, ayudando al auge de las alianzas en la Comunidad Europea, además el orden mundial en la historia contemporánea ha dependido de las fuentes de energía. La geopolítica de la energía ha cobrado últimamente impulso entre académicos y políticos, especialmente en América Latina. Este trabajo ofrece una comprensión crítica de la actualidad, las estructuras geopolíticas de la energía y los agentes en las Américas y pretende estudiar la geopolítica de las relaciones energéticas norte-sur. América Latina posee grandes reservas administradas por empresas estatales en donde ha habido dificultades para separar las diversas funciones del Estado y proporcionar una regulación eficaz de los mercados. Esto ha generado políticas basadas en la privatización y la liberalización, que se han intensificado con la COVID-19. Teniendo en cuenta esta coyuntura, este estudio utiliza el análisis geopolítico y el marco de Wallerstein para discutir la producción y el consumo de energía en los países latinoamericanos. Nuestro análisis sugiere que las energías renovables y el bioetanol representan una oportunidad para la futura integración regional y la paz geopolítica en las Américas.

## Palabras Clave

Energía, petróleo, geopolítica, América Latina.

**Recibido:** 17 de junio de 2024.

**Aceptado:** 23 de julio de 2024.

---

# The Geopolitical Role of the Energy Sector in the Development of Latin America: An Analysis Using Wallerstein's World-Systems Theory

---

*Jean Pierre Doussoulin*

*Eugenio Doussoulin*

## Recommended Cite

Doussoulin, J., & Doussoulin, E. (2024). El papel geopolítico del sector energético en el desarrollo de América Latina: un análisis utilizando la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 34-63.  
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-03>

## Abstract

Energy has habitually played a crucial role in overall geopolitics, assisting the rise of the alliances in the European Community. Worldwide order in contemporary history has depended on the energy source. The geopolitics of energy have lately gained momentum among scholars and politicians specially in Latin America. This research provides a critical understanding of current affairs, geopolitical structures of energy and agents in the Americas and aims to study the geopolitics of north-south energy relations. Latin America has large reserves with state-owned enterprises. There have been difficulties in separating the various roles of the state and providing effective regulation of the markets. This has generated policies based on privatization and liberalization, which has been intensified by COVID-19. This proposal uses the geopolitical analysis and Wallerstein's framework to discuss the production and the consumption of energy in Latin American countries. Our analysis suggest that the renewable energy and bioethanol represent an opportunity for future regional integration and geopolitical peace in the Americas.

## Key Words

Energy, petroleum, geopolitics, Latin America.

## I. Introducción

El petróleo es para los países en desarrollo lo que el carbón ha sido para los países industrializados. Esto es particularmente evidente en el caso de América Latina, donde la dependencia de los hidrocarburos muestra la creciente importancia del consumo de energía primaria. El consumo de petróleo se ha visto estimulado por la urbanización y el desarrollo de industrias (Zou et al., 2016). La industrialización es intensiva en el consumo de energía, como lo demuestra la industria del cemento o del acero. De hecho, en el siglo XIX la industrialización de Europa y Estados Unidos se basó en el carbón y por otra parte la industrialización iniciada por los países de América Latina y El Caribe (ALC) en los años cincuenta se ha basado en los hidrocarburos.

Desde la década de 1960, la dependencia de América Latina del petróleo ha ido acompañada de una creciente dependencia del exterior; así, el consumo ha crecido más rápidamente que la producción. Este es especialmente el caso de Estados Unidos, que aumentó su demanda de petróleo después de la Segunda Guerra Mundial (Apergis & Payne, 2010; Klare, 2009).

Esto explica los conflictos de intereses privados de las multinacionales

que operan en la región tras las nacionalizaciones del petróleo. En ALC las petroleras, por su gran poder económico, influyeron fuertemente en las políticas de los Estados productores y en el modelo de sustitución de importaciones (Barnett, 2007; Dalby, 2014; E. Silva, 2007). También influyeron en las leyes nacionales, las regulaciones ambientales, las tasas de explotación. Esto ha desarrollado una tendencia hacia la nacionalización del petróleo (Guriev et al., 2011).

América Latina cuenta actualmente con grandes reservas en empresas estatales. A nivel regional, es autosuficiente, por lo que es posible generar enormes beneficios a partir de la integración energética regional. Las diferentes realidades de ALC auguran un gran esfuerzo de coordinación geopolítica a nivel regional en el ámbito energético (Nolte & Wehner, 2015).

Existen algunos estudios como Del Valle Guerrero, (2023) y Guerrero, (2021) que mencionan las implicaciones geopolíticas y económicas de la transición energética en ALC. Por otra parte, en análisis publicados por diversos investigadores (Child, 1979; Flint, 2016). Zilio & Recalde, (2011), concluyeron que no había una relación estable a largo plazo entre el consumo de energía y el PIB per cápita en una

muestra de 21 países de ALC y el Caribe. Vakulchuk et al., (2020) analiza la geopolítica de las energías renovables y concluye que este tipo de energías tienen cierta influencia sobre los combustibles fósiles para la estabilidad y la paz internacionales. Overland, (2019) presenta las perspectivas geopolíticas sobre los materiales críticos para las energías renovables. Los formuladores de políticas no abordan las posibilidades de que la política de biocombustibles pueda tener impactos en las emisiones de gases de efecto invernadero (Thompson et al., 2011). Ha habido dificultades para separar las diversas funciones del Estado y proporcionar una regulación eficaz de los mercados (Millán, 2005). Desde un punto de vista económico, el sector eléctrico de ALC basado en la privatización, la liberalización y las fuerzas del mercado era en gran medida inevitables (Millán et al., 2003).

En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar la geopolítica de las relaciones energéticas norteamericana en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Este artículo emplea la metodología del sistema-mundo (world system theory en inglés), que ha tenido una influencia significativa en las ciencias sociales desde sus inicios en la década de los setenta (Sanderson, 2005).

Además, se estima del mayor interés, integrar en el análisis las nuevas fuentes de energía en países como Colombia, Brasil, Ecuador y Argentina, donde este tema se ha convertido en una prioridad en la agenda gubernamental. Es en este contexto de sostenibilidad que hemos analizado los desafíos de América Latina en el marco de la Conferencia Mundial sobre el Clima (COP25) (Asadnabizadeh, 2019), este encuentro estaba inicialmente programado para principios de diciembre de 2020 en Santiago de Chile, y que fue cancelado debido a la explosión social suscitada en Chile.

Además de Chile, varias naciones de América Latina también están experimentando problemas sociopolíticos y están cuestionando sus sistemas presidenciales de gobierno, lo que exacerba las tensiones en las esferas geopolíticas y las dinámicas de poder, como se indica en el cuadro 1.

Este manuscrito está estructurado de la siguiente manera; La segunda parte recuerda algunos temas controvertidos sobre la historia del petróleo en América Latina. La tercera parte analiza brevemente el desempeño de América Latina en el desarrollo de recursos sostenibles y biocombustibles. La cuarta parte analiza el futuro de América Latina con el surgimiento de Brasil

Cuadro 1. Temas sociopolíticos  
en América Latina

<b>País</b>	<b>Tema</b>	<b>Autor</b>
<b>Argentina</b>	Legados políticos, sociopolíticos y coaliciones	(Vommaro & Gené, 2022)
<b>Bolivia</b>	Las relaciones de poder en la co-creación de la política hídrica en Bolivia	(Helga et al., 2022)
<b>Peru y Bolivia</b>	Mineros informales de oro, fragmentación del Estado y gobernanza de los recursos	(Orozco, 2022)
<b>Ecuador y Estados Unidos</b>	Deportados en tránsito y migración	(Álvarez Velasco, 2022)
<b>Ecuador y Bolivia</b>	Refundación del Estado	(Rodas, 2022)
<b>Brazil</b>	Clientelismo y patrimonialismo político	(de Aquino & Batley, 2022)
<b>Venezuela y Colombia</b>	Empleo, condiciones de trabajo y salud entre los inmigrantes	(Agudelo-Suárez et al., 2022)
<b>Chile y Uruguay</b>	Supervivencia de ministros y configuración de gabinetes	(Olivares, 2022)

*Nota: Esta tabla muestra los principales temas sociopolíticos en los países de América latina, según sus autores y temas y fue realizado por los autores del texto.*

como potencia petrolera. La quinta parte estudiará cómo la integración energética podría reinterpretar la estandarización de las políticas energéticas y de recursos naturales en los países de América Latina.

## II. Metodología

La metodología de esta investigación se basa en el análisis del sistema mundial, afirmaciones teóricas hechas por Immanuel Wallerstein (1974) que se han utilizado en una variedad de temas, incluida la perspectiva de Puerto Rico en las Américas (Díaz, 2005),

migración mexicana (Massey, 2015) y la colonización española y portuguesa de las Américas (Grosfoguel, 2011), pobreza (Taylor, 1987), petróleo y guerra (Siemsen, 1995) y crecimiento económico (Rubinson, 1977).

Las naciones latinoamericanas han sido colocadas en la periferia de nuestro estudio de acuerdo con la teoría del autor mencionado, dado que se ven impactadas por las decisiones institucionales, políticas y económicas tomadas por naciones industrializadas como Estados Unidos, que está en el centro de nuestro modelo. Existe una zona de interacción donde tienen lugar discusiones, acuerdos políticos y comercio global. Se han producido disputas y batallas políticas en esta área

de fricción tanto en el pasado como en el presente.

A continuación, se detalla brevemente los pasos específicos tomados para aplicar las teorías y modelos que hemos comentado. De manera general y como hemos mencionado se utilizó la teoría de los sistemas mundiales de Wallerstein para analizar los datos energéticos. En primer lugar, se recopilaron datos históricos sobre la producción y consumo de energía. Posteriormente, se aplicaron los conceptos de centro, semi periferia y periferia para categorizar los países de la región. Finalmente, se utilizaron técnicas estadísticas para evaluar la relación entre la categorización y las tendencias energéticas.

### **III. Discusión del papel geopolítico del sector energético en el desarrollo de América Latina**

La geopolítica de la energía en ALC varía de un país a otro. Teniendo esto en cuenta, analizamos brevemente las peculiaridades del sector de hidrocarburos de cada país, incluidas en este análisis. En este sentido, destacamos la importancia de Venezuela y México en el sector de hidrocarburos en general en la región, debido a que han sido, hasta ahora, los principales actores en términos de producción de hidrocarburos en

América Latina (Brown, 1985; Gledhill, 2008), más allá del valor estratégico de Bolivia en materia de gas y de Brasil como potencia geopolítica (Glachant et Hallack, 2009).

Sin duda, se han realizado esfuerzos significativos para lograr una integración energética. Un ejemplo destacado es el Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericana (SIEPAC). Este sistema permitirá a los países centroamericanos contar con una red de transmisión más segura, que además ofrece ventajas como la reducción del costo promedio de generación. Esta reducción de costes también se aplica a las energías renovables y representa una inversión de 494 millones de dólares. El proyecto ha permitido una mejor integración de estas tecnologías en la matriz, ya que también aumenta la capacidad de transmisión a través de los 1800 km de líneas eléctricas en 230 kV. Esta red de abastecimiento atraviesa Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, México y presenta interconexiones extrarregionales de Colombia y Panamá en fase de diseño (Gomez et al., 1994).

Este proyecto representa un ejemplo de integración regional y puede considerarse como una base para extender la red eléctrica a toda América Latina, considerando las diferencias

geopolíticas de la región. Es por esto que consideramos relevante comenzar exponiendo brevemente la relación entre geopolítica y energía en ALC. En las siguientes secciones se abordan los acontecimientos actuales en la zona de interacción (Figura 1) en varios países de ALC tales como Venezuela y México y sus repercusiones en el futuro energético de América Latina.

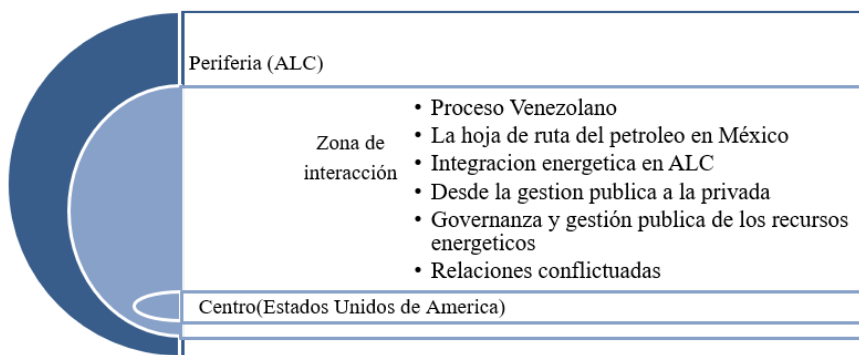
### *El proceso venezolano*

En el contexto histórico, varios pueblos antiguos ya utilizaban, antes de la conquista de América, petróleos crudos y asfaltos provenientes de filtraciones petroleras. El espeso líquido negro, conocido por los lugareños como Mene, se utilizaba principalmente con fines medicinales y como fuente de iluminación divina. A principios del siglo XVI, los conquistadores españoles

Figura 1. El presente de los temas sociopolíticos en América Latina

aprendieron de los pueblos indígenas el uso del betún natural para el arreglo de sus barcos y para el tratamiento de sus armas. El primer envío documentado de petróleo desde Venezuela, fue en 1539 cuando se envió un solo barril de petróleo a España para aliviar la gota del emperador Carlos V (Salas, 2009).

A pesar del conocimiento del petróleo en Venezuela durante siglos, los primeros pozos petroleros reales y significativos no se perforaron hasta principios de la década de 1910. En 1908, el presidente Juan Vicente Gómez había otorgado varias concesiones para explorar, producir y refinar petróleo (McBeth, 2002). Al mismo tiempo, se descubrieron varios yacimientos petrolíferos en todo el país, pero la Primera Guerra Mundial retrasó un desarrollo significativo de la industria petrolera. A finales de 1917 se realizaron las primeras operaciones de refinación en la refinería de San Lorenzo, y las





*Nota: La figura aborda la relación entre centro y periferia de los problemas geopolíticos de latino América en el presente incluyendo la zona de interacción y temas relevantes. Esta figura ha sido realizada por los autores del texto.*

primeras exportaciones importantes de petróleo venezolano las realizó la Caribbean Petroleum Company (Lieuwen, 1954).

Venezuela, después de veinte años desde el pago del simulacro petrolero, se había convertido en el mayor exportador de petróleo del mundo y el segundo productor de petróleo después de Estados Unidos. Posteriormente, el sector petrolero comenzó a dominar todos los demás sectores económicos del país. Este aumento de la dependencia económica del petróleo y el abandono del sector agrícola provocaron en la economía venezolana un fenómeno conocido por los economistas como el síndrome holandés (Fardmanesh, 1991). Este síndrome se produce cuando un producto básico genera un aumento sustancial de los ingresos en un sector de la economía; este gran aumento no va seguido de una gran variación de los ingresos en otros sectores de la economía (Campan et Grimaud, 1989).

En 1941 Isaías Medina Angarita fue elegido presidente del país. La nueva Ley de hidrocarburos fue una de sus

reformas más importantes durante su mandato. Según esta nueva ley, se introdujo el concepto de reparto de beneficios 50/50 entre el gobierno y la industria petrolera. A mediados de la década de 1950, los países de Medio Oriente comenzaron a producir cantidades significativas de petróleo para el mercado internacional, al mismo tiempo, Estados Unidos estableció cuotas de importación de petróleo (Cupolo, 1998; Grayson, 1989). Como resultado, se observó un aumento en la oferta de petróleo y los precios cayeron.

A mediados de la década de 1950, países productores de petróleo como Venezuela, Irán, Arabia Saudita, Irak y Kuwait se reunieron en Bagdad para formar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en respuesta a los bajos precios del petróleo. Los países miembros de la OPEP no cumplieron estrictamente las cuotas asignadas y nuevamente los precios del petróleo cayeron. Además, el breve período de prosperidad económica en Venezuela duró relativamente poco después de la crisis del petróleo de 1973 (Buxton, 2018).

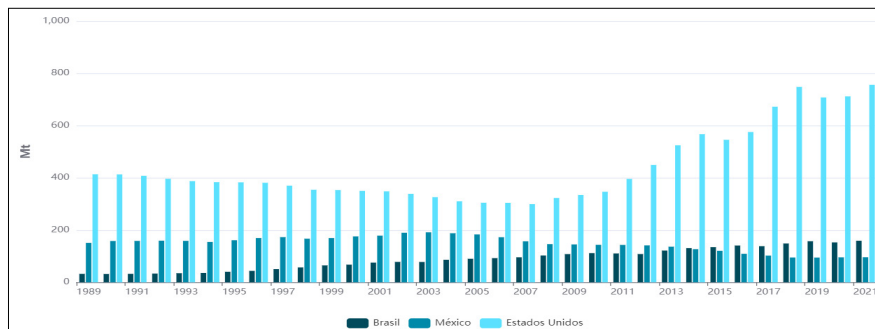
Como resultado, Venezuela, mucho antes de 1976, nacionalizó oficialmente su industria petrolera, que se convirtió en la compañía petrolera estatal venezolana o Petróleos de Venezuela

SA (PDVSA) (Morley et Smith, 1977), que opera con petróleo y gas natural. Esta política incidió en que todas las compañías petroleras extranjeras que alguna vez tuvieron negocios en Venezuela han sido sustituidas por empresas del Estado venezolano.

El presidente Hugo Chávez hizo varios cambios de política con respecto a la industria petrolera del país, de hecho, el presidente estadounidense George W. Bush lo cuestionó como una dificultad para promover la democracia global (Cole, 2007; Kozloff, 2007). Por el contrario, el presidente Chávez intentó fortalecer la infraestructura de Venezuela y otras industrias nacionales para hacer avanzar al país hacia un mayor desarrollado (Sylvia et Danopoulos, 2003).

Actualmente, Venezuela es el quinto exportador de petróleo del mundo y el

Tabla 1. Evolución entre 1990 y 2023 de la producción de petróleo en Brasil, México y EEUU.



Fuente: Enerdata.

segundo mayor proveedor de petróleo crudo “después de Canadá”. Estados Unidos representa actualmente el 65% de las exportaciones de Venezuela (Birol, 2010; Griffin & Teece, 2016; Guesmi & Fattoum, 2014). Sin embargo, no podemos dejar de señalar que se deben hacer mayores esfuerzos para reducir la dependencia entre los mercados petroleros de Estados Unidos y Venezuela (Azzellini, 2019; Sanders, 2007).

### *La hoja de ruta del petróleo mexicano*

En México, el sector petrolero se descubrió hasta principios del siglo XX. En 1910, los buscadores identificaron los campos Pánuco-Ébano y Faja de Oro ubicados cerca del centro del Golfo de México. Las exploraciones sistemáticas por parte de empresas extranjeras reemplazaron los esfuerzos de los buscadores especulativos (Guzmán et al., 1955). Posteriormente, México se convirtió en una nación exportadora de petróleo en 1911 y ha tenido una

producción que se ha mantenido en los últimos treinta años entre los 90 y 180 millones de toneladas de petróleo producido (tabla 1) muy por debajo de los Estados Unidos. En retrospectiva, durante la década de 1920, México ocupaba el segundo lugar después de Estados Unidos en producción mundial de petróleo. La producción de petróleo se reanudó con el descubrimiento en 1932 del campo de Poza Rica, cerca de Veracruz, que se convertiría en la principal fuente de petróleo de México durante las siguientes décadas (G. P. Salas, 1949).

En las décadas siguientes, todas las empresas del sector petrolero en México fueron operadas por empresas extranjeras. Las prácticas laborales en estas empresas no beneficiaron a los trabajadores debido a que las empresas pudieron bloquear la creación de sindicatos. El presidente mexicano Lázaro Cárdenas intervino legalmente, expropiando la industria petrolera. Además, nacionalizó la industria petrolera, lo que le dio al gobierno mexicano un monopolio en la exploración, producción, refinación, distribución de petróleo y gas natural, así como en la fabricación y venta de petroquímicos (Santiago, 2006).

La petrolera mexicana (PEMEX) anunció descubrimientos de petróleo en Veracruz, Baja California, Chiapas y Tabasco en 1974. Después de que el presidente López Portillo anunciara que las reservas de petróleo de México habían aumentado a 11 mil millones de barriles, esta cifra aumentó a 72,5 mil millones de barriles en 1983. El presidente Portillo decidió entonces aumentar la producción de petróleo mexicano y utilizar el valor de las reservas como garantía para la adquisición de grandes préstamos internacionales (Grayson, 1989).

México, en las últimas décadas, ha incrementado sus yacimientos petroleros en los campos Cantarell, Chicontepec y Ku-Maloob-Zaap. Además, la empresa pública mexicana encargada de la explotación petrolera PEMEX planea explorar los 82 campos e instalar 17 plataformas petroleras, así como construir un oleoducto de 166 kilómetros para el transporte de petróleo (Valdés & Ramirez, 2000).

A pesar de todos estos proyectos, PEMEX atraviesa actualmente una crisis. El presidente Andrés Manuel López Obrador planea salvar a PEMEX a través de más inversión pública, la rehabilitación de las seis refinerías y la construcción de una nueva refinería (Barbosa Cano & Ruiz Alarcón, 2019)

## *La integración energética en América Latina*

América Latina, con una considerable riqueza en recursos hídricos, petrolíferos, de carbón y de gas natural, materias primas esenciales en la producción de energía, parece desempeñar un papel importante en las relaciones Norte/Sur en el campo de la energía. Sin embargo, no es posible concluir que la estructura de las relaciones multilaterales a nivel regional nos permite ver a América Latina como un todo integrado, en un continente donde el crecimiento demográfico y económico de la región aumenta la demanda por recursos energéticos convencionales, la mayoría de los cuales son agotables.

En 2006, el nivel de consumo de energía fue un 7% superior al nivel observado en 1980 (Hyman, 1985; Martin et al., 2003; Tissot, 2012). Dada la importancia de la energía en la sociedad moderna, se analiza integración energética en los apartados siguientes, desde una perspectiva latinoamericana.

Este análisis nos permitirá comprender mejor la posición de los países, como entidades individuales y como parte de un todo regional o subregional, frente a obstáculos como la inestabilidad de los precios de la energía, la dependencia de materias primas para la producción de energía y los problemas ambientales.

Es por ello, que la gestión del sector energético en los países de la región podría proponer un acuerdo para mejorar la gestión eficiente, la infraestructura energética y la cooperación regional en términos energéticos.

## *Desafíos del paso de la gestión pública a la privada*

Antes de la década de 1980, mayoritariamente era la autoridad pública la que tenía el control de la gestión del sector energético. La financiación del banco multilateral había permitido a la autoridad, por un lado, desarrollar una red de infraestructura energética y, por otro, controlar todas las actividades energéticas. Sin embargo, las reformas emprendidas por Chile a principios de los años 1990, bajo la influencia de los "Chicago Boys", establecieron un nuevo rumbo en la gestión del sector energético chileno, pero también en cierto modo en la región en general. (P. Silva, 1991).

La corrupción generalizada en algunos gobiernos latinoamericanos, así como las nuevas ideas neoliberales, han determinado la importancia de la gestión privada de los recursos proporcionados. Los proyectos propuestos tenían como objetivo incentivar la inversión privada, entre las condiciones a cumplir para obtener financiamiento, promover la libre

competencia y abrir la posibilidad de integración energética en la región (Inter-American Development Bank, 2000). Estos cambios han comenzado a alejarse de las autoridades y han otorgado cada vez más importancia a la inversión privada en el sector energético. Así, aunque la autoridad tuviese el poder de regular las empresas y el sector en su conjunto, los ingresos obtenidos de la comercialización de bienes energéticos orientaron cada vez más al sector hacia el mercado y la competencia internacional.

Iniciativas como el Plan Puebla-Panamá o la Iniciativa por la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), revelan el interés regional en emprender las medidas que conduzcan a una interconexión energética y física con el objetivo de promover la competencia y el libre intercambio (Call, 2002). Además, la interconexión transnacional de las redes de transporte de gas natural está en la agenda de los gobiernos de la región. Esta interconexión física, primer pilar de la integración energética, implica una reducción de los costes energéticos, así como una ampliación del mercado.

Se observa que la integración tenía primero un interés económico, que a priori no tenía en cuenta los temas de eficiencia energética, desarrollo

sostenible o protección del medio ambiente (Pickard, 2004). La única dimensión de la integración completada durante las iniciativas de integración fue la económica. La red de interconexión física desarrollada fue diseñada para ser un medio de transporte de recursos, para la comercialización de materias primas procedentes de países con menores costes de extracción. El interés se basa en aumentar el acceso de la población a la energía, y poder ofrecer energía menos costosa, vemos en principio una benevolencia en la integración hacia las poblaciones. Sin embargo, teniendo en cuenta que los inversores eran actores privados, que siempre han estado interesados en maximizar sus beneficios, la cuestión de la integración energética considera el beneficio económico privado para el público.

#### *Gobernanza y gestión pública de los recursos energéticos*

La pérdida de control sobre la gestión de los recursos energéticos ha llevado a algunos gobiernos de la región a buscar alternativas para recuperar ese control. Una de las formas de hacerlo es la nacionalización de los hidrocarburos. Aunque no se trata de una alternativa pensada recientemente, sólo nos interesan los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos veinte años.

Las nacionalizaciones tienen como objetivo impedir la entrada de capital extranjero para garantizar el control público sobre la gestión del recurso. Por lo tanto, este proceso puede proporcionar a los gobiernos ingresos importantes. Este argumento de los recursos sugiere una codicia por parte de ciertos gobiernos hacia los beneficios económicos vinculados a esta actividad. Cabe señalar que las nacionalizaciones permiten obtener más ingresos para los gobiernos.

Estos recursos pueden utilizarse para desarrollar políticas públicas más ambiciosas, por ejemplo, en términos sociales, o simplemente para financiar una política expansiva de gasto público. A pesar de ello, cuando miramos el lado político de la nacionalización, vemos que en el caso de algunos países, la nacionalización se convierte en una herramienta de presión política más que en una forma más efectiva de aumentar los ingresos fiscales.

En este contexto de control de materias primas, la heterogeneidad de las dotaciones iniciales de recursos energéticos entre países, la necesidad de un recurso específico de un país y el carisma de los gobernantes son elementos que se mezclan. Estos factores determinan la lucha de poder durante las negociaciones entre

quienes tienen y quienes no tienen los recursos. Por ejemplo, la decisión del gobierno boliviano de nacionalizar la industria del gas ha tenido un impacto negativo en los intereses brasileños. Como consecuencia de la decisión del ex presidente boliviano, Evo Morales, la petrolera brasileña (PETROBRAS), tuvo que renegociar su contrato con la empresa boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (Webber, 2011). Luego de este proceso de nacionalización, las empresas extranjeras pasan a ser operadoras de los territorios de operación, y YPFB pasa a ser propietaria del gas producido en Bolivia (Kohl, 2004). Este es un ejemplo de cómo la asimetría de las dotaciones iniciales, la relación de fuerzas económicas y la falta de comunicación entre países están destruyendo iniciativas de integración energética a largo plazo.

Finalmente, una cuestión que aparece cuando hablamos de nacionalización es la competitividad. Es fundamental preguntarse si los gobiernos tienen capacidad para cubrir el gasto total que genera la extracción y transporte de materias primas. Además, aún está por estimar la capacidad de los gobiernos para cumplir con los estándares ambientales y de seguridad social para la extracción de petróleo. Además, la corrupción y los presupuestos de

proyectos demasiado restrictivos parecen plantear problemas para la gestión claramente pública del sector energético (Gingerich, 2009). La integración energética y la cooperación regional pueden convertirse en soluciones para superar los desafíos que se describen a continuación.

### *Relaciones geopolíticas conflictiva en América Latina: una cuestión de poder*

Las relaciones conflictivas se pueden presentar en el equilibrio de poder entre Bolivia, Argentina y Chile. En primer lugar, Chile es un país que, por su ubicación geográfica, tiene dificultades para garantizar el acceso a la energía en todo su territorio y sigue dependiendo del gas enviado desde Argentina. Sin embargo, la nación Argentina depende del gas boliviano, pero ha existido una relación conflictiva entre Bolivia y Chile (Bruslé & Roux, 2003).

El contexto de esta diferencia entre los países es el acceso al Océano Pacífico que Bolivia perdió durante la guerra por el control del territorio de producción de nitrato de sodio o salitre chileno. Bolivia no tiene interés en vender gas a Chile a menos que el gobierno chileno devuelva la región de Arica (González Miranda, 2003). El problema es que hay un tercer jugador que es el Perú. Esta región está en disputa con los tres países y en este contexto el conflicto está

lejos de resolverse. Además, Argentina compró gas a Bolivia y al mismo tiempo lo vende a Chile. Los ex presidentes Evo Morales de Bolivia y Néstor Kirchner de Argentina fijaron el precio del gas para evitar que Chile utilice el gas boliviano (Kozulj, 2005). Todo esto, con la amenaza del gobierno boliviano de dejar de suministrar gas si los argentinos siguen vendiendo gas a los chilenos.

Otros acontecimientos ajenos al sector energético, por ejemplo, la captura de un miembro de la guerrilla colombiana de las FARC en territorio venezolano sin el conocimiento del gobierno venezolano, paralizaron las relaciones bilaterales durante mucho tiempo. Además podemos mencionar que el bombardeo del ejército colombiano al campamento guerrillero de las FARC en Ecuador, tuvo el mismo efecto que el ejemplo anterior (Leech, 2011). En consecuencia, los intereses de ciertos países como Perú y Colombia por firmar acuerdos de libre comercio expresan la dificultad de lograr una cohesión general dentro de América Latina. Se puede concluir, que diplomáticamente las sociedades latinoamericanas tienen un impacto directo en las relaciones entre los países y en la situación económica y se requiere un mayor dialogo entre las partes (Campos et al., 2006).

### *Cooperación en materia de seguridad energética en las Américas*

La estrategia de cooperación e integración energética (Petroaméricas) tiene como objetivo crear un acuerdo multilateral para alinear las políticas energéticas de los países que la integran, con el fin de lograr una verdadera integración energética (Vargas, 2005). Uno de los aspectos claves de la estrategia, es identificar las ventajas y desventajas dentro de los países, con el fin de evaluar la complementariedad que pueda existir entre estos. La importancia de este punto radica en el hecho de que la región en su conjunto ha ganado impulso en el escenario internacional. La utilidad de esta complementariedad dentro de la región es poder crear beneficios en términos de seguridad energética e impactos económicos y sociales. Finalmente, la estrategia otorga a los países propuestos independencia en el manejo de los recursos, considerando siempre las políticas energéticas de otros países de la región.

Otra iniciativa es Petrosur. Esta es una iniciativa propuesta por Venezuela, Argentina, Brasil y Bolivia. Entre los objetivos de esta iniciativa encontramos: la coordinación de políticas públicas en materia energética y la determinación de mecanismos para proteger los

intereses de cada país y de todos los países; reducir los costos de transacción en los intercambios de energía entre los países miembros; el intercambio de tecnologías y conocimientos para seguir desarrollando el sector y, en última instancia, el uso de recursos energéticos para reducir las asimetrías económicas y sociales entre países (Hellinger, 2007).

Estos dos ejemplos expresan la intención que existe en la región, de tener una gestión más eficiente del sector energético.

Gracias al presidente Hugo Chávez, pero también a las reservas de petróleo, los regímenes venezolanos tomaron medidas contra la rentabilidad de las compañías petroleras estadounidenses (Jones, 1984). En consecuencia, Venezuela se ha convertido en un actor clave en el esfuerzo de cohesión del sector energético en América Latina a través de la Revolución Bolivariana. Además, el expresidente de Brasil Luis Ignacio Lula da Silva ha jugado un papel importante en la integración energética de la región (Burges, 2007). Estos dos ejemplos también expresan el papel dominante que han jugado Brasil y Venezuela con ventajas comparativas en términos de recursos energéticos.



## El papel de América Latina en el desarrollo de las energías renovables y los biocombustibles

ALC enfrenta un escenario geopolítico complejo. Este escenario pretende conciliar el rápido crecimiento de las necesidades energéticas con la lucha contra el cambio climático. El consumo de combustibles y combustibles fósiles en varias economías de la región está creciendo. En consecuencia, los gobiernos deben fomentar la introducción de fuentes de energía alternativas y tecnologías bajas en carbono, como la energía eólica o los biocombustibles. Aunque el petróleo seguirá desempeñando un papel importante en la matriz energética mundial, las empresas y los gobiernos están trabajando de manera cooperativa para asegurar en un futuro

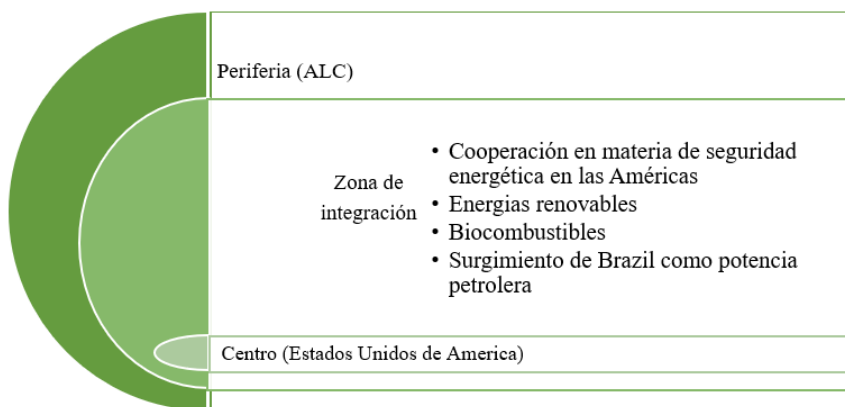
Figura 2. El futuro de los temas sociopolíticos en América Latina

*Nota: La figura aborda la relación entre centro y periferia en un futuro y los problemas geopolíticos de latino América incluyendo la zona de interacción y temas relevantes. Esta figura ha sido realizada por los autores del texto.*

el aprovisionamiento energético y el tránsito hacia energías renovables consientes que esta cooperación se llevara a cabo en la zona de integración de la Figura 2.

### Energías renovables

Los últimos años muestran una creciente importancia de las energías renovables en muchos países de ALC, principalmente destinadas a la producción de electricidad. De hecho, se estima que América Latina y el Caribe utiliza un 70% de energía renovable como fuente de electricidad, lo que reafirma la posición de la región como uno de los actores más eficientes en la producción y uso de recursos



energéticos renovables (Martínez-Conde del Campo, 2017). Además, la proporción de recursos renovables en la matriz energética de la región representa un porcentaje mucho mayor que la participación de las energías renovables en la matriz mundial. Destaca el caso de Brasil, que tiene una de las matrices energéticas más limpias del mundo, donde el 46% de su energía proviene de fuentes renovables, frente a un promedio mundial de alrededor del 14% (Geller et al., 2004).

Esto podría considerarse como positivo, sin embargo, la evolución del proceso en los últimos veinte años muestra que este porcentaje se mantiene estático o fue ligeramente decreciente hasta 1990. En esta situación, muchos países tienen objetivos fijados por ley para incorporar las energías renovables en sus matrices energéticas y han determinado mecanismos de mercado para el avance de estas políticas. Estos objetivos se logran en la mayoría de ALC, pero no al ritmo esperado debido a diversos problemas como: la falta de legislación regional permanente de apoyo para promover el uso de tecnologías renovables, la creación de precios desiguales entre tecnologías renovables y convencionales y también la dificultad en el acceso a las nuevas tecnologías (Aita, 2010; Yépez-García & Levy, 2016).

Sin embargo, algunos factores vislumbran el ascenso de América Latina en el contexto geopolítico ambiental internacional. Los factores clave en la consolidación de la región en este sentido incluyen:

- El aumento de la demanda de energía debido al crecimiento en América Latina;

- La integración de las tecnologías renovables en el balance energético global para hacer frente a la caída de las emisiones, ratificada en el Protocolo de Kioto, que era la ambición más importante del Acuerdo de París y que, por tanto, será una apuesta importante de la COP25 (Tessier et al., 2019);

- La Creación y aplicación de incentivos gubernamentales para promover el uso de tecnologías renovables.

En general, la industria eléctrica latinoamericana está creciendo de manera constante. Las industrias eólica y solar están a la vanguardia y auguran un futuro muy optimista a corto plazo, especialmente en Brasil, Chile y Argentina. La generación geotérmica tiene un gran potencial para encontrar un gran éxito en países como Chile y México (Vergara et al., 2013). La industria de la biomasa también presenta niveles de crecimiento atractivos, aunque en menor medida, debido a la gran capacidad que existe

**Cuadro 2. El futuro energético sostenible en América Latina**

<b>Tendencia futura</b>	<b>País</b>	<b>Autor</b>
<b>Fotovoltaica</b>	Chile and Peru	(Espinosa-González et al., 2022; Montero et al., 2022)
<b>Hidrogeno verde</b>	Chile, Argentina y Paraguay	(Armijo & Philibert, 2020 ; Posso et al., 2022)
<b>Biomasa</b>	Brazil	(Souza et al., 2022)
<b>Biocombustible</b>	Brazil and Argentina	(Nikas et al., 2022)
<b>Geotermal</b>	Argentina	(Filipovich et al., 2022)
<b>Energía eólica marina</b>	Colombia y Mexico	(Canul-Reyes et al., 2022; Ruiz et al., 2022)
<b>Energía eólica en tierra</b>	Peru	(Rascón et al., 2022)
<b>Hidrogenación</b>	Paraguay y Brazil	(Blume-Werry & Everts, 2022)

*Nota: Este cuadro fue diseñado por los autores para comparar la tendencia futura de cada país en términos de desarrollo energético.*

en América Latina para generar este tipo de combustible, como se indica en el cuadro 2.

Como se puede observar, las tecnologías renovables presentadas en el cuadro 2 continúan incrementando su desarrollo a pesar de la competencia con el bajo costo de los combustibles fósiles, además de enfrentar la reestructuración de la industria energética en América Latina. A su vez, la mayoría de los países inician investigaciones en tecnologías renovables para su incorporación como parte del balance energético. Además, en materia de emisiones de carbono y contaminación, la industria de las energías renovables está desarrollando una posición dominante en América

Latina, consolidando su presencia entre las formas más equilibradas de energías limpias con un papel fundamental a nivel mundial. También se estima que los costos seguirán cayendo y que las tecnologías renovables serán más competitivas con los sectores energéticos tradicionales en un futuro próximo. La industria latinoamericana de energías renovables planea aumentar su capacidad de producción, con previsión de crecimiento de la demanda para los próximos períodos y de esta manera convertirse en proveedor de energía renovable para otras economías del mundo (Griffith-Jones et al., 2017).

#### *Biocombustibles*

Como ha sido estudiado por Mougénot & Doussoulin, (2021) en los últimos años

ha existido un creciente interés por los temas relativos a la bioeconomía y en particular el desarrollo científico y producción de biocombustibles. En este sentido, Brasil es líder mundial en tecnología de bioetanol, un tipo de biocombustible. Se espera que aumente la demanda de biocombustibles. Ante esta situación, muchos países de la región están interesados en desarrollar este sector (Zilio & Recalde, 2011).

Con excepción de Brasil, la mayoría de los países de la región aún están desarrollando una verdadera política nacional multisectorial e integrada para el desarrollo de biocombustibles (Oliverio & Ribeiro, 2006). Sin embargo, varios países ya han creado un mercado interno para los biocombustibles. Estos mercados están adoptando regulaciones sobre tasas mínimas de mezcla antes de que puedan siquiera estar seguros de un abastecimiento sostenible a nivel nacional. Estos países tienen claras ventajas comparativas para la producción y exportación a gran escala de biocombustibles. El desarrollo de esta estrategia comercial está sujeto a la incertidumbre de los precios de los alimentos. Esta incertidumbre presenta una dificultad que es la del desarrollo de la industria de los biocombustibles, tanto a nivel mundial como regional.

La relación entre el desarrollo de biocombustibles en América Latina y el régimen internacional de cambio climático es compleja y no necesariamente consistente en sus objetivos económicos, sociales y ambientales (Griffith-Jones et al., 2017). Por ejemplo, el desarrollo de biocombustibles podría aumentar la contribución neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de un país cuando se trata de aumentar la deforestación y cambios importantes en el uso de la tierra. En consecuencia, podemos notar la dificultad de integrar los objetivos de desarrollo nacional, como es el caso de Brasil con el presidente Jair Bolsonaro frente al régimen internacional sobre la gestión de la selva amazónica y el cambio climático con los objetivos de la COP25 (Albuquerque Ribeiro & Milani, 2019).

#### *El papel de América Latina y el rol de Brasil como futura potencia petrolera*

Según datos del gobierno, Brasil tiene 12.900 millones de barriles de reservas probadas de petróleo, lo que lo convierte en la segunda reserva más grande de América del Sur después de Venezuela. La Cuenca de Santos, un área marítima del tamaño de Alemania y ubicada aproximadamente a 320 kilómetros al sureste de Sao Paulo, fue el sitio del descubrimiento de varios nuevos

depósitos de petróleo (Romero et al., 2013). Asimismo, PETROBRAS, invierte miles de millones de dólares anualmente en su plan de desarrollo de yacimientos submarinos en la costa brasileña. La Agencia Nacional del Petróleo de Brasil estima que el área de la cuenca de Santos contiene 50 mil millones de barriles de petróleo, y otros estudios recientes han revelado que el área puede contener hasta 120 mil millones de barriles de petróleo (Fernandez, 2017).

En comparación, Arabia Saudita tiene 267 mil millones de barriles de reservas probadas. Por lo tanto, se puede decir que Brasil está en camino de convertirse rápidamente en uno de los mayores países exportadores de petróleo. Aunque el petróleo descubierto en Brasil no se producirá en grandes cantidades en los próximos años, la comunidad petrolera mundial ya está considerando el importante papel que tendrá la capacidad exportadora esperada del país en el mercado mundial. Esta nueva capacidad podría ser particularmente crucial en América Latina, en particular debido al hecho de que la producción de los dos mayores exportadores de petróleo de América Latina, México y Venezuela está destinada a disminuir a largo plazo.

La cuenca de Santos y los diversos descubrimientos realizados a lo largo de la costa brasileña han suscitado

un animado debate sobre el papel del Estado. Este debate se refiere a la gestión de los yacimientos de petróleo y gas del país, así como a las inversiones necesarias para desarrollar plenamente el sector. Este desarrollo presenta preocupación sobre la creciente participación del gas y el petróleo en la economía brasileña y si afectará los programas de combustibles renovables y alternativos que el gobierno ha desarrollado en los últimos años. Sin embargo, los expertos coinciden en que el petróleo y el gas ofrecen fuertes oportunidades económicas en un momento crítico del desarrollo del país. Brasil quiere convertirse en líder y motor económico de América Latina, y uno de los pilares de ese liderazgo es, sin duda, la energía. Una parte importante del crecimiento del país se sustentará entonces en el petróleo, lo que sitúa a Brasil como la economía con mayor potencial de los miembros del BRIC (Bhar & Nikolova, 2009).

El creciente consumo de biocombustibles en el país significa que Brasil puede exportar más petróleo por menos. Pero no sólo en el ámbito de las energías alternativas, el país es líder mundial. El 70% de su electricidad proviene de fuentes hidroeléctricas. Por esta razón, no se espera que nuevos descubrimientos de petróleo y gas perjudiquen la política energética de Brasil hacia lo que se llama

“energías limpias”. Gracias al desarrollo de las energías renovables y los biocombustibles, es muy poco probable que el petróleo asuma el papel de fuentes alternativas (La Rovere et al., 2011).

En 2009, el ex presidente Lula Da Silva aprobó una ley que prohibía la siembra de caña de azúcar, esta caña es la materia prima del bioetanol, en áreas protegidas como la Amazonía (Hall et al., 2009). Sin embargo, grupos ambientalistas muestran preocupación por la futura actividad petrolera del país. Brasil todavía está sujeto a ciertos límites a la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera, debido a su condición de país en desarrollo. Sin embargo, extraer y refinar petróleo crudo es un desafío para el gobierno del expresidente Bolsonaro, que se opone abiertamente al desarrollo de medidas protección y sostenibilidad de los sistemas ecológicos.

Además, el descubrimiento de la cuenca de Santos fue particularmente importante a nivel internacional para la industria energética, ya que la Agencia Internacional de Energía (EIA en inglés), organización internacional de control de la energía reconocida por su confianza en la futura disponibilidad de petróleo, anunció en 2010 que el mundo tiene Probablemente superó el pico de producción mundial de

petróleo. Por lo tanto, parece que la comunidad mundial acepta la idea de que los grandes descubrimientos, como el descubrimiento de Brasil, probablemente no ocurren con tanta frecuencia como en el pasado.

Según la EIA, el consumo de energía en Brasil ha aumentado casi un tercio en los últimos diez años debido al fuerte crecimiento económico. El gobierno brasileño ha expresado que su objetivo es aumentar la producción de energía a nivel nacional, tanto para satisfacer la demanda interna, como con la esperanza de desempeñar un papel importante como exportador de energía a nivel internacional. El momento y el alcance del desarrollo de los depósitos brasileños estarán entre los factores más importantes del equilibrio petrolero mundial en los próximos años. Si Brasil no logra aumentar su producción según lo planeado, esto será un revés importante para Brasil en términos de ingresos, para América Latina en términos de desarrollo energético y una pérdida significativa para todo el mundo en términos de nuevas reservas de petróleo.

#### **IV. Conclusión**

De acuerdo con el análisis que se realizó en este trabajo, la estandarización de las políticas energéticas en los países de América Latina definirá la relevancia de la integración energética. Lo

anterior, dado que, el objetivo principal de esta integración es la reducción de las asimetrías sociales y económicas en las sociedades latinoamericanas, la reducción de los costos de transacción y la reducción de emisiones como contribución a los objetivos de la COP25. Sin embargo, si se considera la heterogeneidad de recursos e intereses, parece una tarea difícil poder llegar a la implementación de las políticas deseadas. Tal como se ha analizado, los recursos energéticos se están convirtiendo en un arma política que puede anteponer los intereses individuales a los intereses colectivos. A pesar de ello, vemos una ventaja en esto, dado que el acuerdo regional de América Latina puede convertirse en un actor con un papel representativo en la escena internacional.

Asimismo, la cuestión del agotamiento de recursos como el petróleo y/o el gas natural invita a buscar sustitutos. Tal es el caso del uso de los recursos hídricos, que requiere represas, y tienen importantes impactos, tanto sociales como ambientales. Una de ellas es el desplazamiento de la población o las emisiones de metano. En segundo lugar, el carbón es muy contaminante, pero si se utiliza en centrales geotérmicas, ¿podrá llegar a ser viable? En tercer lugar, la energía nuclear es una alternativa que aún

se encuentra en estado inicial en la región. Sin embargo, aquellos países que han trabajado con la energía nuclear pueden abrir la puerta al desarrollo de esta fuente de energía en la región. En un artículo futuro y considerando el estudio que se llevó a cabo en este artículo, se observó que es un tema que sin duda puede generar una línea más de investigación para analizar los posibles impactos socioeconómicos del Gasoducto del sur, un proyecto para construir un gasoducto de 10.000 kilómetros que se extenderá desde Puerto Ordaz en Venezuela hasta Buenos Aires.

Respecto al papel de América Latina en el futuro, se observó que el desarrollo permanente de las energías renovables, a pesar de varias adversidades, ocupa un papel fundamental en el contexto global comparable a la necesidad de encontrar fuentes alternativas de energía y en términos de condiciones ambientales porque de los graves problemas que provoca el cambio climático. América Latina es el mayor proveedor extranjero de petróleo de Estados Unidos. Esto llega a tener un papel clave a la hora de impulsar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la agenda política estadounidense.

En cuanto a la importancia del papel de Brasil en el futuro energético global,

destacamos que su participación en la matriz energética seguirá aumentando ante el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo y gracias al gran desarrollo de otras fuentes de energía. Lo anterior, dado que Brasil constituye uno de los principales distribuidores de petróleo a nivel mundial, reforzando así el papel de América Latina en el mix energético global.

En conclusión, la integración energética se vuelve geopolíticamente inestable al basarse únicamente en la explotación de recursos naturales como el petróleo. La verdadera integración debe incluir planificación y coordinación regional, por lo que se necesitan acuerdos multilaterales en lugar de acuerdos binacionales como los que han prevalecido a ALC.

Esta verdadera integración energética debe ser de la que el SIEPAC representa un ejemplo exitoso, debe ser liderada por los estados y sus empresas, pero con la participación de los movimientos sociales de la región y debe ir acompañada de la integración política y cultural de los pueblos latinoamericanos.

El papel de los acuerdos de libre comercio, la Alianza del Pacífico y la creciente influencia de China en el entorno geopolítico de América Latina como resultado de sus inversiones en infraestructura y compras en la región deberían incluirse en futuros estudios,

así como la mejora en la productividad total de los factores en ALC y su equilibrio con temas medio ambientales.

## Referencias Bibliográficas

Agudelo-Suárez, A. A., Vargas-Valencia, M. Y., Vahos-Arias, J., Ariza-Sosa, G., Rojas-Gutiérrez, W. J., & Ronda-Pérez, E. (2022). A qualitative study of employment, working and health conditions among Venezuelan migrants in Colombia. *Health & Social Care in the Community*.

Aita, P. G. (2010). ¿Desarrollo sin Energías Renovables? *Derecho & Sociedad*, 35, 104-106.

Albuquerque Ribeiro, R., & Milani, C. R. (2019). L'élection de Bolsonaro, la politique étrangère brésilienne en 2019 et l'avenir de la coopération Sud-Sud. *IdeAs. Idées d'Amériques*, 13.

Alvarez Velasco, S. (2022). Deportees in transit between Ecuador and the US: A historical and ethnographic approach to migrant disobedience and its spatial impacts. *Antipode*, 54(2), 333-356.

Apergis, N., & Payne, J. E. (2010). Structural breaks and petroleum consumption in US states: Are shocks transitory or permanent? *Energy Policy*, 38(10), 6375-6378.



Armijo, J., & Philibert, C. (2020). Flexible production of green hydrogen and ammonia from variable solar and wind energy: Case study of Chile and Argentina. *International Journal of Hydrogen Energy*, 45(3), 1541-1558.

Asadnabizadeh, M. (2019). Development of UN Framework Convention on Climate Change Negotiations under COP25: Article 6 of the Paris Agreement perspective. *Open Political Science*, 2(1), 113-119.

Azzellini, D. (2019). Venezuela's Oil Wealth and Social Transformation. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Barbosa Cano, F. E., & Ruiz Alarcón, F. (2019). Avances en el rescate de PEMEX.

Barnett, J. (2007). The geopolitics of climate change. *Geography Compass*, 1(6), 1361-1375.

Bhar, R., & Nikolova, B. (2009). Oil prices and equity returns in the BRIC countries. *World Economy*, 32(7), 1036-1054.

Birol, F. (2010). World energy outlook 2010. *International Energy Agency*, 1(3).

Blume-Werry, E., & Everts, M. (2022). Hydropower. En *The Palgrave Handbook of International Energy Economics* (pp. 145-156). Springer.

Brown, J. C. (1985). Why foreign oil companies shifted their production from

Mexico to Venezuela during the 1920s. *The American Historical Review*, 90(2), 362-385.

Bruslé, L. P., & Roux, J.-C. (2003). Les enjeux géopolitiques du gaz en Bolivie. Entre mondialisation et souveraineté perdue/ Natural gas and geopolitical issues in Bolivia: Globalisation and lost sovereignty. *Annales de géographie*, 167-187.

Burges, S. W. (2007). Building a global southern coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, 28(7), 1343-1358.

Buxton, J. (2018). The failure of political reform in Venezuela. *Routledge*.

Call, W. (2002). Plan Puebla-Panama. *NACLA Report on the Americas*, 35(5), 24.

Campan, E., & Grimaud, A. (1989). Le syndrome hollandais. *Revue d'économie politique*, 810-834.

Canul-Reyes, D. A., Rodríguez-Hernández, O., & Jarquin-Laguna, A. (2022). Potential zones for offshore wind power development in the Gulf of Mexico using reanalyses data and capacity factor seasonal analysis. *Energy for Sustainable Development*, 68, 211-219.

Child, J. (1979). Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, 14(2), 89-111.

- Cole, N. S. (2007). Hugo Chavez and President Bush's credibility gap: The struggle against US democracy promotion. *International Political Science Review*, 28(4), 493-507.
- Cupolo, M. (1998). Public administration, oil rent, and legitimacy crises in Venezuela. *Reinventing legitimacy: Democracy and political change in Venezuela*, 11, 99.
- Dalby, S. (2014). Rethinking geopolitics: Climate security in the Anthropocene. *Global Policy*, 5(1), 1-9.
- de Aquino, A. C. B., & Batley, R. A. (2022). Pathways to hybridization: Assimilation and accommodation of public financial reforms in Brazil. *Accounting, Organizations and Society*, 98, 101297.
- del Valle Guerrero, A. L. (2023). Geopolitical and Social Dimension: Geopolitics of Renewable Energy in Latin America. En *Energy Transitions in Latin America: The Tough Route to Sustainable Development* (pp. 43-57). Springer.
- Diaz, D. R. (2005). Colonial subjects: Puerto Ricans in a global perspective. *Latino Studies*, 3(2), 308-308.
- Espinosa-González, C. A., Angulo, J. R., Conde, L. A., Carhuavilca, A. M., Alfaro, E. F., Espinoza, R., Töfflinger, J. A., Muñoz-Cerón, E., & de la Casa, J. (2022). Is the information provided by free satellite sources suitable for predicting or evaluating the performance of photovoltaic systems in Peru? (In memoriam to Heinrich Berg). *Journal of Physics: Conference Series*, 2180(1), 012016.
- Fardmanesh, M. (1991). Dutch disease economics and oil syndrome: An empirical study. *World Development*, 19(6), 711-717.
- Fernandez, R. (2017). Bacia de Santos: Sumário Geológico e Setores em Oferta. *Superintendência de Definição de Blocos*, 14.
- Filipovich, R., Chiodi, A., Báez, W., Ahumada, M. F., Invernizzi, C., Taviani, S., Aldega, L., Tassi, F., Barrios, A., & Corrado, S. (2022). Structural analysis and fluid geochemistry as tools to assess the potential of the Tocomar geothermal system, Central Puna (Argentina). *Geothermics*, 98, 102297.
- Flint, C. (2016). *Introduction to geopolitics*. Taylor & Francis.
- Geller, H., Schaeffer, R., Szklo, A., & Tolmasquim, M. (2004). Policies for advancing energy efficiency and renewable energy use in Brazil. *Energy Policy*, 32(12), 1437-1450.
- Gingerich, D. W. (2009). Corruption and political decay: Evidence from Bolivia. *Quarterly Journal of Political Science*, 4(1), 1-34.

Glachant, J.-M., & Hallack, M. (2009). Take-or-pay contract robustness: A three step story told by the Brazil–Bolivia gas case? *Energy Policy*, 37(2), 651-657.

Gledhill, J. (2008). "The people's oil": Nationalism, globalization, and the possibility of another country in Brazil, Mexico, and Venezuela. *Focaal*, 2008(52), 57-74.

Gomez, T., Enamorado, J. C., & Vela, A. (1994). Feasibility studies of a power interconnection system for Central American countries: Siepac project. *IEEE Power Engineering Review* (Institute of Electrical and Electronics Engineers); (United States), 14(6).

Grayson, G. W. (1989). Oil and Latin American Politics. JSTOR.

Griffin, J. M., & Teece, D. J. (2016). OPEC behaviour and world oil prices. Routledge.

Griffith-Jones, S., Spratt, S., Andrade, R., & Griffith-Jones, E. (2017). Investment in renewable energy, fossil fuel prices and policy implications for Latin America and the Caribbean.

Grosfoguel, R. (2011). Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy: Transmodernity, decolonial thinking, and global coloniality. *Transmodernity: journal of peripheral cultural production of the luso-hispanic world*, 1(1).

Guerrero, A. L. (2021). Geopolitics of global energy transformation and territorial dynamics of energy transition in South America. *Ambiente & Sociedade*, 24, e00263.

Guesmi, K., & Fattoum, S. (2014). Return and volatility transmission between oil prices and oil-exporting and oil-importing countries. *Economic Modelling*, 38, 305-310.

Guriev, S., Kolotilin, A., & Sonin, K. (2011). Determinants of nationalization in the oil sector: A theory and evidence from panel data. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(2), 301-323.

Guzmán, E. J., Suárez, R., & Ramos, E. L. (1955). *Geología Petrolera de Mexico* (IN SPANISH), Petroleum Geology of Mexico.

Hall, J., Matos, S., Severino, L., & Beltrão, N. (2009). Brazilian biofuels and social exclusion: Established and concentrated ethanol versus emerging and dispersed biodiesel. *Journal of Cleaner Production*, 17, S77-S85.

Helga, G., Joost, D., Jean Paul, B., & Marijke, D. (2022). Power relations in the co-creation of water policy in Bolivia: Beyond the tyranny of participation. *Water Policy*, 24(3), 569-587.

Hellinger, D. (2007). Venezuelan oil: Free gift of nature or wealth of a nation? *International Journal*, 62(1), 55-67.

- Hyman, L. S. (1985). America's electric utilities: Past, present, and future. *Future*, 3. Inter-American Development Bank. (2000). Estrategia para el sector energía: Informe de estrategia del BID.
- Jones, R. J. (1984). Empirical models of political risks in US oil production operations in Venezuela. *Journal of International Business Studies*, 15(1), 81-95.
- Klare, M. T. (2009). *Rising powers, shrinking planet: The new geopolitics of energy*. Macmillan.
- Kozloff, N. (2007). *Hugo Chávez: Oil, politics, and the challenge to the US*. Palgrave Macmillan.
- Kozulj, R. (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina (Vol. 88)*. United Nations Publications.
- La Rovere, E. L., Pereira, A. S., & Simões, A. F. (2011). Biofuels and sustainable energy development in Brazil. *World Development*, 39(6), 1026-1036.
- Leech, G. (2011). *The FARC: The longest insurgency*. Zed Books Ltd.
- Lieuwen, E. (1954). *Petroleum in Venezuela: A history (Vol. 47)*. University of California Press.
- Martin, J., Ocampo, J. A., & CEPAL, N. (2003). *Globalización y desarrollo: Una reflexión desde América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Martínez-Conde del Campo, F. J. (2017). Electric integration and development of a renewable electric grid in Latinoamerica.
- Massey, D. S. (2015). A missing element in migration theories. *Migration letters: an international journal of migration studies*, 12(3), 279.
- McBeth, B. S. (2002). *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935 (Vol. 43)*. Cambridge University Press.
- Millán, J. (2005). Power sector reform in Latin America: Accomplishments, failures and challenges. *Economic and Political Weekly*, 5291-5301.
- Millán, J., Nils-Henrik, M., & Millán, J. (2003). Keeping the lights on: Power sector reform in Latin America. IDB.
- Montero, F.J., Kumar, R., Lamba, R., Escobar, R. A., Vashishtha, M., Upadhyaya, S., & Guzmán, A.M. (2022). Hybrid photovoltaic-thermoelectric system: Economic feasibility analysis in the Atacama Desert, Chile. *Energy*, 239, 122058.
- Morley, M. H., & Smith, S. (1977). *The nationalization of Venezuelan oil*. New York: Praeger.
- Mougenot, B., & Doussoulin, J.-P. (2021). Conceptual evolution of the bioeconomy: A bibliometric analysis. *Environment, Development and Sustainability*, 1-17.

- Nikas, A., Koasidis, K., Köberle, A. C., Kourtesi, G., & Doukas, H. (2022). A comparative study of biodiesel in Brazil and Argentina: An integrated systems of innovation perspective. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 156, 112022.
- Nolte, D., & Wehner, L. E. (2015). Geopolitics in Latin America, old and new. En *Routledge Handbook of Latin American Security* (pp.55-65).Routledge.
- Olivares, A. (2022). Survival of ministers and configuration of cabinets in Chile and Uruguay. Springer.
- Oliverio, J. L., & Ribeiro, J. E. (2006). Cogeneration in Brazilian sugar and bioethanol mills: Past, present and challenges. *International sugar journal*, 108(1291), 391-401.
- Orozco, Z. T. (2022). Informal Gold Miners, State Fragmentation, and Resource Governance in Bolivia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 64(2), 45-66.
- Overland, I. (2019). The geopolitics of renewable energy: Debunking four emerging myths. *Energy Research & Social Science*, 49, 36-40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.10.018>
- Pickard, M. (2004). The Plan Puebla Panama revived: Looking back to see what's ahead. *Chroniques des Amériques*, 4(12).
- Posso, F., Galeano, M., Baranda, C., Franco, D., Rincón, A., Zambrano, J., Cavaliero, C., & López, D. (2022). Towards the Hydrogen Economy in Paraguay: Green hydrogen production potential and end-uses. *International Journal of Hydrogen Energy*.
- Rascón, J., Gosgot Angeles, W., Oliva-Cruz, M., & Barrera Gurbillón, M. Á. (2022). Wind Characteristics and Wind Energy Potential in Andean Towns in Northern Peru between 2016 and 2020: A Case Study of the City of Chachapoyas. *Sustainability*, 14(10), 5918.
- Rodas, M. M. (2022). Latin America: The Refounding of the State. En *State and Statehood in the Global South* (pp. 193-220). Springer.
- Romero, A. F., Abessa, D. M. S., Fontes, R. F. C., & Silva, G. H. (2013). Integrated assessment for establishing an oil environmental vulnerability map: Case study for the Santos Basin region, Brazil. *Marine pollution bulletin*, 74(1), 156-164.
- Rubinson, R. (1977). Dependence, government revenue, and economic growth, 1955-1970. *Studies in Comparative International Development*, 12(2), 3-28.
- Ruiz, S. A. G., Barriga, J. E. C., & Martínez, J. A. (2022). Assessment and validation of wind power potential at convection-permitting resolution for the Caribbean region of Colombia. *Energy*, 244, 123127.

- Salas, M. T. (2009). *The enduring legacy: Oil, culture, and society in Venezuela*. Duke University Press.
- Sanders, R. (2007). Venezuela in the Caribbean: Expanding its sphere of influence. *The Round Table*, 96(391), 465-476.
- Sanderson, S. K. (2005). World-systems analysis after thirty years: Should it rest in peace? *International Journal of Comparative Sociology*, 46(3), 179-213.
- Santiago, M. I. (2006). *The Ecology of oil: Environment, labor, and the Mexican revolution, 1900-1938*. Cambridge University Press.
- Siemsen, C. (1995). Oil, war, and semiperipheral mobility: The case of Iraq. *Studies in Comparative International Development*, 30(4), 24-45.
- Silva, E. (2007). The import-substitution model: Chile in comparative perspective. *Latin American Perspectives*, 34(3), 67-90.
- Silva, P. (1991). Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385-410.
- Souza, N. R. D. de, Souza, A., Ferreira Chagas, M., Hernandez, T. A. D., & Cavalett, O. (2022). Addressing the contributions of electricity from biomass in Brazil in the context of the Sustainable Development Goals using life cycle assessment methods. *Journal of Industrial Ecology*.
- Sylvia, R. D., & Danopoulos, C. P. (2003). The Cha´ vez phenomenon: Political change in Venezuela. *Third world quarterly*, 24(1), 63-76.
- Taylor, P. J. (1987). The poverty of international comparisons: Some methodological lessons from world-systems analysis. *Studies in Comparative International Development*, 22(1), 12-39.
- Tessier, M., Selosse, S., & Maïzi, N. (2019). Integrating social acceptance of energy projects in global long-term energy transition scenarios-COP25 Madrid. UNFCCC Conference of Climate Change, COP25, official UNFCCC side event.
- Thompson, W., Whistance, J., & Meyer, S. (2011). Effects of US biofuel policies on US and world petroleum product markets with consequences for greenhouse gas emissions. *Energy Policy*, 39(9), 5509-5518.
- Tissot, R. (2012). Latin America's energy future. *Inter-American Development Bank*.
- Vakulchuk, R., Overland, I., & Scholten, D. (2020). Renewable energy and geopolitics: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 122, 109547. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.109547>

Valdés, V. M., & Ramirez, R. O. (2000). Issues and challenges in the requalification of offshore platforms in Mexico. *Journal of Offshore Mechanics and Arctic Engineering*, 122(2), 65-71.

Vargas, M. del R. (2005). La integración energética en América del Sur: La iniciativa de Petroamérica. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 40, 265-288.

Vergara, W., Alatorre, C., & Alves, L. (2013). Rethinking our energy future. A White Paper on Renewable Energy for the 3GFLAC Regional Forum. Inter-American Development Bank. Climate Change and Sustainability Division. Energy Division. IDB-DP, 292.

Vommaro, G., & Gené, M. (2022). Policy Legacies, Sociopolitical Coalitions, and the Limits of the Right Turn in Latin America: The Argentine Case in Comparative Perspective. *Latin American Politics and Society*, 64(1), 47-71.

Webber, J. R. (2011). From rebellion to reform in Bolivia: Class struggle, indigenous liberation, and the politics of Evo Morales. Haymarket Books.

Yépez-García, A., & Levy, A. (2016). The Energy Sector: Opportunities and challenges.

Zilio, M., & Recalde, M. (2011). GDP and environment pressure: The role of energy in Latin America and the Caribbean. *Energy Policy*, 39(12), 7941-7949.

Zou, C., Zhao, Q., Zhang, G., & Xiong, B. (2016). Energy revolution: From a fossil energy era to a new energy era. *Natural Gas Industry B*, 3(1), 1-11.

## Experiencia de una contribución al desarrollo sustentable en Chile

Patricio Gross<sup>a</sup>

Carol Pinto-Aguero<sup>b</sup>

José Escalda<sup>c</sup>

Patricio Méndez<sup>d</sup>

<sup>a</sup> Chileno, arquitecto, Pontificia Universidad Católica de Chile, presidente del Colegio de Arquitectos de Chile 1998-2000 y 2009. Ex Presidente de la CAS, Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex Vicerrector de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: [pgross@aeepsilon.cl](mailto:pgross@aeepsilon.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5435-5846>

<sup>b</sup> Chileno, economista, Universidad de Chile, ex Decano Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile (1989-1990), ex Prorrector Universidad Austral de Chile, ex Presidente de la Corporación Ambiental del Sur. Director de la Universidad del Alba y de la Asociación Chilena de Especialistas Internacionales.

Email: [carol@pintoaguero.com](mailto:carol@pintoaguero.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9527-4666>

<sup>c</sup> Chileno, sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dr. en sociología, Universidad de Heidelberg, ex Director Ejecutivo de la Corporación Ambiental del Sur, ex Encargado de la Unidad de Relaciones Internacionales (2003-2010), Universidad Austral de Chile.

Email: [joseescalda@uach.cl](mailto:joseescalda@uach.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7584-8047>

<sup>d</sup> Chileno, ingeniero Forestal, Universidad Austral de Chile, Magister en Desarrollo Sustentable, Universidad de Valladolid, ex profesional de la Corporación Ambiental del Sur. Profesional de CONAF.

Email: [pmendezmoya@gmail.com](mailto:pmendezmoya@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8868-3559>

### Cita Recomendada

Gross, P., Pinto-Aguero, C., Escalda, J., Méndez, P. (2024). Experiencia de una contribución al desarrollo sustentable en Chile. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 64-84.

<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-04>

### Resumen

Esta investigación muestra algunas de las actividades de la Corporación Ambiental del Sur (CAS), a inicios de los años 90. El trabajo da cuenta de algunas de sus actividades en los territorios locales en un esfuerzo mancomunado entre entes estatales de nivel local como municipios, establecimientos educacionales, vinculados también a las organizaciones regionales, nacionales e internacionales, las universidades y algunas empresas privadas. Actividades que se realizaron fundamentalmente en comunas del sur de Chile y posteriormente en la Región Metropolitana, así como en algunas comunas de otras regiones del país. Metodológicamente el trabajo de la CAS fue el fortalecimiento la gestión local del desarrollo sustentable en la que fueron partícipes activos los municipios, organizaciones sociales como las Juntas de Vecinos, agrupaciones juveniles, establecimientos educacionales. El objetivo es mostrar alguna de las actividades prácticas realizadas de la CAS, sus resultados y los aprendizajes que de ellas se desprenden, que podrían ser útiles para otras iniciativas de esta naturaleza, enfrentadas a los desafíos del cambio climático. Este estudio se basa directamente en las fuentes escritas de la propia CAS referida a sus actividades y las experiencias de los autores de este artículo que participaron durante muchos años en el trabajo y existencia de esta institución. Entre los resultados se cuentan, seminarios, talleres, publicaciones en libros y revistas, acciones prácticas sobre temas ambientales, fortalecimiento de la educación ambiental y la creación de capacidades en los municipios para facilitar y promover la gestión ambiental local.

### Palabras Clave

Desarrollo sustentable local, cooperación multinivel.

**Recibido:** 05 de junio de 2024.

**Aceptado:** 17 de agosto de 2024.



---

# Experience of a contribution to sustainable development in Chile

---

*Patricio Gross*

*Carol Pinto-Aguero*

*José Escaida*

*Patricio Méndez*

## Abstract

This research shows some of the activities of the Southern Environmental Corporation (CAS), of the early 90s. The work reports on some of its activities in local territories, in a joint effort between local state entities such as townships, educational establishments, also linked to regional, national and international organizations, universities and some private companies. Activities that were carried out mainly in communities in southern Chile and later in the Metropolitan Region, as well as in some communes in other regions of the country. Methodologically, the work of the CAS was to strengthen local management of sustainable development in which municipalities, social organizations such as Neighborhood Councils, youth groups, and educational establishments were active participants. The objective is to show some of the practical activities carried out by the CAS, their results and the learning that emerges from them, which could be useful for other initiatives of this nature, faced with the challenges of climate change. This study is based directly on the written sources of the CAS itself referring to its activities and the experiences of the authors of this article who participated for many years in the work and existence of this institution. Among the results are seminars, workshops, practical actions on environmental issues, strengthening of environmental education, capacity building in municipalities to facilitate and promote local environmental management.

## Recommended Cite

Gross, P., Pinto-Aguero, C., Escaida, J., Méndez, P. (2024). Experiencia de una contribución al desarrollo sustentable en Chile. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 64-84. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-04>

## Key Words

Local sustainable development, multilevel cooperation.

## I. Introducción

Este trabajo se circunscribe a un período inicial de nuestro país en los temas ambientales. La Corporación Ambiental del Sur nace en 1993 y finaliza sus actividades en 2010. Por lo que se considera que es un tiempo suficiente para ver en perspectiva las acciones que se hicieron en aquella época.

La CAS fue una institución dedicada al tema medioambiental, surgida desde el seno de una región y por iniciativa de los ciudadanos de ella. Su misión sería: contribuir al desarrollo de la capacidad de gestión ambiental local del país (desde sus diversos territorios) y al fortalecimiento de la conciencia ambiental de sus comunidades a través de diversas líneas de acción (Memoria Corporación Ambiental del Sur 1993-2003, 2003).

La gestión ambiental local se expone en la publicación de las Normas ISO 14001, la cual indica que la gestión ambiental es un “enfoque estructurado y sistemático para administrar y controlar los impactos ambientales de una organización” y se compone de una Política Ambiental; Planificación; Implementación; Operación y Control; Evaluación (ISOTools, 2023).

Lo anterior se sustenta con las siguientes líneas de acción de esta Corporación que consisten en: 1) Fortalecimiento y

apoyo a autoridades y actores locales a través de la capacitación y asistencia técnica, 2) Fomento y asistencia técnica a iniciativas de mejoramiento ambiental a nivel local con jóvenes 3) Apoyo y asistencia técnica 4) Sensibilización y fomento de iniciativas parlamentarias ambientales 5) Análisis y diálogo sobre Chile presente y futuro desde la perspectiva de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Pensamiento Político (Memoria Corporación Ambiental del Sur 1993-2003, 2003).

Dichas acciones se inscriben en las propuestas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en relación a la Agenda 21, Cumbre de la Tierra, en 1992. Resulta esencial la participación de las autoridades locales que se responsabilizan de controlar la planificación, mantener la infraestructura, establecer disposiciones ambientales, ayudar a la ejecución de las políticas nacionales, las que son esenciales para movilizar a la ciudadanía (Naciones Unidas, 1992).

Por lo tanto, la gestión ambiental en el nivel local tiene gran relevancia, donde la participación de la población y las estructuras administrativas comunales son esenciales para resolver las situaciones de deterioro y degradación del entorno. Aquí la gestión se relaciona

con la determinación de atribuciones y con el desempeño de los diferentes actores sociales: personas, familia, organizaciones comunales (funcionales y territoriales), reparticiones públicas, los municipios, centros de educación, medios de comunicación y medianas empresas, así como Organizaciones no Gubernamentales para que, por sí solos y en forma coordinada, realicen actividades concretas. En este contexto, el papel del municipio es incentivar y facilitar las múltiples acciones que conforman la gestión local, así como concretarlas en función del logro de un desarrollo comunal sustentable.

## II. Marco referencial y conceptual

Las temáticas medio ambientales, desde sus inicios en la década del 70 y tal como se conocen hoy incorporan una nueva perspectiva sobre la relación entre sociedad y naturaleza, no como hechos aislados, sino que estrechamente interrelacionados e inscritos en un sistema mayor, no cerrado, que abarca las múltiples y complejas interacciones entre el ambiente natural, construido y social. Los parámetros y los paradigmas convencionales deben revisarse críticamente, los que no deben frenar el desarrollo, ni perjudicar el crecimiento, para conjugar bienestar humano con respeto a los ecosistemas.

La crisis provocada por las actuaciones humanas continúa siendo extraordinariamente actual, aunque poco es lo que se ha hecho frente a la magnitud de la deteriorada situación medioambiental. La desproporción entre los impactos ambientales provocados por la sociedad industrial y la fragilidad de muchos ecosistemas sigue siendo enorme, especialmente durante el periodo inicial desde el año 1750 y el 2000, el que es ecológicamente insostenible y socialmente inaceptable.

Chile y su territorio, especialmente las regiones de la zona sur, es considerado como una "sociedad de riesgo", donde la tecnología moderna a pesar de sus notables éxitos, conlleva amenazas letales que no se resolverán sin cambios en los planos políticos, productivos y morales. A partir de estudios científicos, hechos suyos por organismos internacionales reconocidos, hay impactos a nivel mundial que es necesario detener reduciendo sistemáticamente el impacto por unidad de productos, pero también disminuyendo el volumen global de actividad cuando no haya otra opción.

La formulación de un marco conceptual operativo que proponga los alcances y principales contenidos de la temática ambiental se sigue reafirmando como un objetivo central de la preocupación

ambiental, especialmente y sin desconocer las diferentes escalas de actuación, a nivel de las comunas, sus asentamientos humanos y su territorio.

Por ello la vinculación con el desarrollo sustentable como principio general-noción enunciada en 1988, destacando la íntima relación del ambiente con dimensiones sociales y económicas con el nivel comunal estableciendo sus interrelaciones y complementariedades, se afianza como un elemento clave, así como la implementación de metodologías de gestión ambiental comunal, destacando la importancia de los conflictos ambientales, y las acciones que dicen relación con los factores institucionales, normativos, financieros, participativos y técnicos del sistema ambiental. Especial énfasis debe darse a la forma en que se adoptan compromisos por parte de los diferentes actores sociales frente a la problemática ambiental y a la formulación de planes de acción ambiental a nivel local. (Hess-Kalcher, 2005)

### *Postulados básicos de la temática ambiental*

Los postulados que se expondrán consisten en parte a experiencias y aprendizajes propios de los autores del presente trabajo.

El primer postulado se refiere a la homogeneización, la cual impulsa un mundo globalizado, surge la exigencia de respetar y fomentar las particularidades propias del territorio y de los diferentes grupos humanos. Se debe cuidar la originalidad de las culturas locales para evitar su desaparición y reconocer el valor de las enseñanzas enriquecedoras que supone la diversidad. Sus modos de solucionar los problemas y la sabiduría que han acumulado por generaciones tienen mucho que decirnos hoy. La expansión de la medicina alternativa constituye actualmente un buen ejemplo.

El segundo postulado, plantea que las geografías con su flora y fauna poseen características que inciden y refuerzan los modos de ser propios de una población; conocer las condiciones del territorio y las capacidades de sus habitantes, así como las características, organización y funcionamiento de las estructuras económicas, sociales y políticas, a fin de potenciar sus posibilidades, lo que es fundamental para la recuperación de la diversidad biológica y cultural.

En relación al tercer postulado, se trata de privilegiar la descentralización y el perfeccionamiento de las formas democráticas para la adopción de mejores y más correctas decisiones ambientales. La participación mueve a

las personas a comprometerse con los acuerdos alcanzados y a materializar sus soluciones. Muchas propuestas deberán trabajarse a nivel local, donde la gente está más próxima a los consensos, aunque la envergadura del proyecto puede hacer necesario encararlo simultáneamente a nivel provincial, regional, nacional o aun internacional.

Con el resultado del tratamiento de los tres postulados expuestos anteriormente, es pertinente tender hacia una mutua cooperación nacional e internacional para la sostenibilidad medioambiental y un mayor bienestar social. Dándole especial énfasis al cómo la globalización, con sus aciertos y fracasos, pero teniendo como principal motor la competitividad, se ha impuesto como el modo de avanzar y de crecer, dejando al margen a una parte importante de la población.

El capital ambiental de Chile y particularmente de la zona sur del país, tanto en términos de cantidad y disponibilidad de recursos naturales como especialmente de biodiversidad, constituye un factor clave para el desarrollo regional. La valoración del capital ambiental no debiese ser reducida a evaluar los recursos que son explotados, sino que considerar que la pérdida de dicho capital, de contabilizarse, muy probablemente

podría indicar como resultado un crecimiento negativo del ingreso nacional y regional.

Es por tanto muy relevante asumir este tema de manera integral, considerando evidentes problemas causados por la deuda ambiental y social acumulada, la contaminación y degradación de recursos naturales. Cabe destacar que estos problemas, si bien incipientemente percibidos en la época de la creación de la CAS (1993) por parte de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), son crecientemente percibidos como objetivos inseparables en nuevos modelos de desarrollo por la población en general.

En el país es conocido que las comunidades regionales comenzaron a levantar el tema ambiental como eje de sus denuncias contra el centralismo, al tener que soportar un crecimiento económico que hacía recaer en ellas los costos sociales y ambientales, mientras los excedentes de la explotación primaria no eran reinvertidos en sus regiones.

Las exigencias no se refieren sólo a la calidad de los productos sino también al impacto ambiental de los procesos productivos, en términos de contaminación y de uso ineficiente de los recursos naturales y de la energía. Por tanto, el esfuerzo de las regiones por

alcanzar una mejor calidad ambiental, más que una simple estrategia reactiva, debe verse como una de desarrollo interno que garantice la sustentabilidad de las decisiones frente a la problemática ambiental y a la formulación de planes de acción ambiental a nivel local (Hess-Kalcher, 2005).

*Corporación Ambiental del Sur (CAS). Una mirada en perspectiva. 1993 – 2010*

En este contexto a principios de los años 90 existe un gran interés ciudadano, en Valdivia, de fundar una Institución para generar conciencia en torno a la necesidad de resguardar la sustentabilidad ambiental en las diversas acciones humanas.

En aquellos años, la Fundación Alemana “Konrad Adenauer” (FKA) tenía una fuerte presencia en Chile, apoyando la labor de entidades entonces existentes como el “ICHEH” Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH) y Corporación de Promoción Universitaria (CPU). El representante de la FKA confirmó en 1993 que se contaría con el financiamiento para la CAS.

El Directorio lo integraron destacadas personalidades, vinculadas, especialmente al mundo académico, como Carol Pinto-Agüero quien fuera prorector de la Universidad Austral de Chile y decano de la Facultad de

Ciencias Económicas y Administrativas de la misma casa de estudios, Eduardo Hill, abogado, Director Ejecutivo de la Corporación Promoción Universitaria (CPU) y Juan Fernández, especialista en educación ambiental.

Mención especial merecen dos destacados profesores titulares de la Pontificia Universidad Católica de Chile: Ernst Hajek, veterinario y ecólogo, además de Patricio Gross, arquitecto con una serie de publicaciones de libros y diversidad de artículos referidos a los temas ambientales. Algunos de los cuales se detallan a continuación.

Para conducir la gestión operativa de la CAS su Directorio nombró como primer Director Ejecutivo en 1993 al sociólogo, Pablo Moreno Orb, sucedido por Steven Mc Cann especialista en relaciones internacionales, quien fue sucedido por José Escaida, sociólogo, miembro del equipo profesional de CAS ejerciendo como Director Ejecutivo entre 1997 e inicios del año 2003.

Entre los años 2003 y 2010 ejerció como Directora Ejecutiva Jessica Ulloa, periodo en el cual la Corporación trasladó sus oficinas a la ciudad de Santiago dado que, y sin que ello fuera incompatible con sus funciones, inició proyectos a través de consultorías públicas con el fin de que, sin perjuicio de mantener los aportes de la KAS, pudiera ampliar

**Tabla 1. Publicaciones de la Corporación Ambiental del Sur**

1. Pablo Camus, Ernst Hajek: Historia Ambiental de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Corporación Ambiental del Sur (CAS), 1998.
2. Patricio Gross, "Sustentabilidad ¿Un Desafío Imposible?", Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), Editorial Mar del Plata, Santiago de Chile, 265 págs. 2002.
3. E. Hajek, J. Rosenblitt, P. Agurto, F. Marinkovic, P. Camus, P. Gross: Pobreza y Medio Ambiente en Chile Central. Tomos 1 y 2 Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2003.
4. Carol Pinto Agüero, José Escaida: Corporación Ambiental del Sur. 10 años aportando al desarrollo sustentable 1993-2003, Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2003.
5. Germán Pequeño, Sylvia Sáez: Peces marinos comunes del litoral de Valdivia. Guía de reconocimiento para efectos prácticos. PNUD, GEF, Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2004
6. Patricio Gross: "Medio ambiente y desarrollo sustentable" en Gestión ambiental a nivel local, (ed. Patricio Gross, Jessica Ulloa y Rodrigo Arrué) Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2005.
7. Patricio Gross "Indicadores de sustentabilidad a nivel local" en Gestión ambiental a nivel local, (ed. Patricio Gross, Jessica Ulloa y Rodrigo Arrué). Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2005.
8. Patricio Gross, "Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente y Gestión Municipal", en "Desarrollo Local Sustentable", Ediciones Surambiente, Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer Stiftung, (KAS), 2005.
9. Patricio Gross, "Diversidad natural y cultural en la ciudad", en "Biodiversidad de Chile. Patrimonios y Desafíos", Comisión Nacional del Medio Ambiente, 2006.
10. Patricio Gross, "Agua Fuente de Vida", Agenda 2009 Corporación Ambiental del Sur (CAS), Konrad Adenauer (KAS), 2009.

Fuente: Elaboración propia  
sus recursos y destinarlas a los distintos servicios que seguía prestando gratuitamente a organizaciones comunitarias en temáticas ambientales. Desgraciadamente hacia 2008 la Fundación Konrad Adenauer decidió suspender sus aportes económicos no solo a la CAS sino también a las demás fundaciones que en Chile se beneficiaban con ellos, haciendo insostenible su continuidad.

La CAS también concitó el interés de importantes actores políticos, culturales y profesionales por incorporarse a su Directorio como el Ingeniero Agrónomo, Diputado por Villarrica Mario Acuña; el Abogado y Diputado por Osorno, Víctor Reyes; y, quien fuera Alcalde de Valdivia, Gonzalo Espinoza.

Desde los inicios de la década de los 70 y a fines de los 80 crece el número de iniciativas ambientales ligadas fundamentalmente a las Organizaciones No Gubernamentales

(ONG), entre ellas se funda, en 1968 Comité Pro Defensa de Fauna y Flora (CODEFF) y en la academia se crearon diferentes instancias de trabajo en el área de ecología y conservación de recursos naturales por parte de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Austral de Chile.

En 1965 se crea el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (conocido actualmente como Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales) y bajo la dirección de Patricio Gross se comenzó a dictar el Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente en 1975. En 1979 se crea el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) (Camus, Hajek, 1998).

En el ámbito normativo para el tratamiento de los temas ambientales, en 1993 y bajo los gobiernos de la Concertación se dicta la Ley "Bases del Medio Ambiente". Es entonces cuando se crea la Corporación Ambiental del Sur y se firma un acuerdo de cooperación con la FKA el año 1994, iniciando sus actividades en la ciudad de Puerto Varas y otras comunas del sur de Chile, en 1995 la sede principal se traslada a la ciudad de Valdivia y el año 2003 se traslada la oficina principal a Santiago. La primera fase de existencia de CAS,

fue de instalación, construcción de las redes institucionales y políticas necesarias para su funcionamiento (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile, 1994).

La CAS con apoyo permanente de la KAS, como ya se mencionó, permitió tener una base sólida para realizar su trabajo junto a las municipalidades de las regiones del sur de Chile, especialmente de la Región de Los Lagos (a la que pertenecía la actual Región de Los Ríos) y la Araucanía, posteriormente también con actividades en las regiones de Aysén, Curicó, Teno (Maule), Chimbarongo (Región de O'Higgins) y Coquimbo, luego a partir del 2003 y hasta el 2010 en la Región Metropolitana.

La CAS logró acceder a recursos de otras agencias como el Fondo de Las Américas, los municipios, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAS), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estableciendo además estrechos lazos de cooperación con otras organizaciones no gubernamentales con presencia en los territorios como Tierra Australis, CODEFF y especialmente con la Universidad Austral de Chile.



Las actividades de la CAS se realizaron en estrecha colaboración con los medios de comunicación locales y regionales, incluso se logró transmitir, entre el año 1995 y el 2002, un programa de Televisión denominado “Desafíos por un Desarrollo Sustentable” en el Canal TV Sur con domicilio en la ciudad de Valdivia.

La CAS se focalizó en la realización de cursos, seminarios, talleres, proyectos, asesorías y publicaciones dirigidas fundamentalmente a funcionarios municipales, profesores de enseñanza básica, secundaria así como estudiantes de diferentes niveles educativos; profesionales y otras institución públicas, establecimientos educacionales, diversas organizaciones sociales y profesionales interesados en los temas ambientales. Las publicaciones se referían a la gestión ambiental local, educación ambiental y desarrollo sostenible y temas tan importantes como el uso y peligro de las pilas, gestión de los recursos hídricos, entre otros.

A lo largo de los años las profesoras, profesores, niños, niñas y jóvenes fueron protagonistas de actividades de educación ambiental, implementando iniciativas destinadas al reciclaje, protección de los recursos naturales, especialmente el agua, limpieza de playas, ríos y lagos. También la CAS entregó asesoría directa a municipios

en los temas de reciclaje y manejo de vertederos a través de expertos en Ingeniería Ambiental.

Algunas de las labores más importantes de la CAS se expondrán en orden cronológico, en relación con el desarrollo y momento en que estas actividades fueron realizadas.

En 1995 la Corporación Ambiental del Sur junto a la organización juvenil la Red Eco 90 realizaron una de las primeras campañas de recolección de basuras denominada “Valdivia Cuida sus Playas”. Este trabajo fue acompañado de tareas de sensibilización y educación ambiental instalando incluso depósitos para la recolección de los residuos sólidos domiciliarios. En esa ocasión se repartieron volantes informando a los turistas sobre la importancia del reciclaje invitando a utilizar los dispositivos dispuestos para este fin. Se convocó a niñas y niños que estaban en la playa, con sus familias; a participar de un concurso de pintura sobre temas ambientales para contribuir a la toma de conciencia acerca del cuidado del medio ambiente.

En diciembre de 1995 se instaló en el frontis del Municipio de Valdivia un contenedor metálico para papeles y cartones los que posteriormente se llevaron a Sociedad Recuperadora de Papel (SOREPA) para el reciclaje. Uno de los problemas presentados en la

recolección era que las personas no separaban sus residuos en el origen lo que perturbaba el adecuado funcionamiento de esta iniciativa (Diario Austral de Valdivia, 1995).

A esta campaña se sumó el supermercado "Hiper Único" y el Liceo Armando Robles Rivera de Valdivia instalando contenedores para hacer labores de reciclaje de papeles y cartones. A finales de ese año se invitó a los y las estudiantes a reciclar los cuadernos y papeles.

La CAS continúa su trabajo, y en 1996, en el área de la educación ambiental, se desarrollan temas como la protección del medio ambiente, contaminación y extinción de especies de la flora y fauna.

El grupo objetivo fueron las educadoras y educadores de enseñanza parvularia y básica, destacando su participación los días sábados. Los cursos y talleres contemplaban trabajar con niños y niñas en temas y problemas ambientales de su realidad circundante directo en sus respectivas comunas. El proyecto se desarrolló en las ciudades de Loncoche, Lautaro, Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Varas.

Algunos temas considerados fueron metodologías para la educación ambiental, protección de los recursos naturales, ya en esa época una

preocupación especial fue la gestión del agua, protección del suelo y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios, contaminación acústica y del aire. Esta última especialmente elevada en el invierno por efecto del uso de la leña húmeda como combustión.

En relación con el agua, se hacía especial énfasis en la contaminación de los ríos en Valdivia por aguas servidas tanto domiciliarias como industriales, aunque ya existían iniciativas para su tratamiento. También se llamaba la atención en la gestión eficaz del uso del agua para uso doméstico, riego de jardines, lavado de automóviles y la escasez de este elemento vital. Como una forma de destacar su importancia vital e inspiración en la poesía, se publica en 2009 y a modo de agenda anual AGUA FUENTE DE VIDA, con el fin de contribuir a su difusión y creación de conciencia (Escaida, Femenías, 2001).

En junio de 1996 se desarrollaron diversas acciones prácticas de sensibilización y educación ambiental apoyando a una marcha que realizaron en el centro de la ciudad de Valdivia, niñas y niños junto a sus educadoras y educadores para llamar la atención del público de la importancia de tratar los residuos sólidos domiciliarios, luego colocaron afiches con dibujos y leyendas que invitaban a responsabilizarse de sus

desechos y un llamado a sus padres y madres a no fumar, acción que se realizó en la oficinas del Servicio de Salud de Valdivia (Diario Austral de Valdivia, 1996).

Desde 1996 un grupo de profesoras y profesores del Liceo Técnico, la Escuela Carlos Brandago y la Escuela 1 de Valdivia participaron del proyecto Global Learning and Observations to Benefit the Environment (GLOBE). Iniciativa que partió con Al Gore, Vicepresidente de Estados Unidos en 1994. Los participantes eran niños y jóvenes de 5 a 18 años. Esta iniciativa se realizó en EEUU y en otros 58 países del mundo. La CAS fue la encargada de capacitar a los profesores y las profesoras, proporcionando una guía metodológica.

Acentuando el trabajo práctico y la investigación. El Curso contempló: manejo computacional y de internet, desarrollo sustentable, atmósfera, hidrología, biología, manejo de instrumento de medición de temperatura y pluviometría. Las actividades se llevaron a cabo fuera del aula y sus resultados fueron compartidos con estudiantes de diferentes países del mundo que participaron en el proyecto.

El Ministerio de Educación fue responsable de la compra de instrumentos de medición, y los

materiales pedagógicos, la Municipalidad de Valdivia coordinó las actividades en terreno, así como los directores de los establecimientos educacionales anteriormente mencionados. Por su parte la Empresa Telefónica del Sur instaló las líneas de conexión a internet lo que facilitó el acceso de niñas, niños y jóvenes a redes internacionales para intercambiar información (Diario Austral de Valdivia, 1996).

Durante el año 1997 la CAS trabaja en un proyecto denominado "Aprendiendo Conservamos el Futuro" que fue adjudicado por el Fondo de las Américas y realizado en las comunas de Valdivia, Panguipulli, Lautaro y Loncoche. Dando como resultado la publicación de un libro sobre tratamiento de los residuos sólidos (Alliende, Piedad, Pimentel, 1997).

A mediados de octubre de 1997 se realizó un taller de participación ciudadana para hacer observaciones al Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa Arauco sobre la instalación de su planta de celulosa en Valdivia. Fueron invitados a participar organizaciones empresariales, sociales, ciudadanas, Organizaciones no Gubernamentales, representantes del gobierno y de la empresa Arauco y académicos de la Universidad Austral de Chile.

Lamentablemente, dicha empresa no envió ningún representante.

En dicha actividad se plantearon los siguientes problemas: Posibles daños ambientales que la planta podría producir a los cuerpos de aguas, en el santuario de la naturaleza Carlos Anwandter y los suelos de los predios adyacentes donde se instalaría la planta, localización de la infraestructura e impacto vial, los movimientos de población en la localidad San José de la Mariquina y las incidencias en la estructura familiar, el impacto en la belleza escénica, los bosques y los atractivos turísticos. En efecto, años después se presentaron serios problemas por los impactos negativos que tuvo la producción de celulosa, causando daños ambientales al Santuario de la Naturaleza, ocasión en que la Planta de Celulosa fue obligada por el estado a tomar las medidas pertinentes para evitar la contaminación de cuerpos de agua y pagar elevadas multas para reparar los daños causados (Amtmann, Escaida, Jaramillo, Lagos, 2014).

A principios de 1998 la Corporación Ambiental y la "Red ECO 90" con un grupo de 30 jóvenes entre 18 y 25 años venidos de diferentes lugares del país: Antofagasta, Santiago, Rancagua, Curicó, Talca, Valdivia, Temuco y La Unión con la Junta de Vecinos de Choshuenco conjuntamente con la Municipalidad

de Panguipulli realizaron una acción de limpieza de las riberas del lago.

Esta actividad propició un acercamiento entre jóvenes de distintos entornos y realidades socio culturales y geográficas del país, contribuyendo a la educación ambiental de los vecinos y vecinas cuyos temas fueron: la protección del recurso agua y el tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios. Esta actividad culminó con una limpieza y recolección de desechos de la orilla del lago (Diario Austral de Valdivia, 1998).

También durante el verano de 1998 la CAS coordinó y apoyó una iniciativa ciudadana de las Juntas de vecinos Pilar Meza y García Hurtado de Mendoza junto a una gran cantidad de jóvenes participaron activamente en una actividad de limpieza de las playas de Valdivia. Además, se distribuyeron volantes para informar a la población sobre la contaminación que producen los residuos en el mar, así como los efectos sobre el atractivo turístico de las playas, y la responsabilidad sobre los residuos que cada uno produce, también se instalaron contenedores y letreros invitando a las personas a cuidar el medio ambiente (Diario Austral de Valdivia, 1998).

A comienzos de 1998 se realizó en la ciudad de Valdivia una Escuela de Verano de "Periodismo y Medio Ambiente". La

actividad fue realizada conjuntamente con la Universidad Austral de Chile y la Fundación Konrad Adenauer con apoyo de CAS, a la que asistieron periodistas de diferentes países de América Latina. Se constató la falta de posibilidades para acceder a formación en temas ambientales para periodistas, en esta ocasión las y los participantes al evento propusieron la creación de una Red latinoamericana de periodistas para posibilitar organizar encuentros sobre temas ambientales y fundamentos científicos para profesionales del área de comunicaciones (Diario Austral de Valdivia, 1998).

A mediados de agosto de 1998 un grupo de más de 80 jóvenes de la Provincia de Valdivia se reunió para trabajar sobre temas ambientales como fauna, deforestación, recurso agua, tratamiento de residuos sólidos domiciliarios,, mantención de áreas verdes y reciclaje. Las y los jóvenes fueron acompañadas por sus profesoras y profesores que trabajaban con los grupos ecológicos en los establecimientos educacionales.

La jornada fue realizada con metodologías interactivas, juegos didácticos pudieron hacer un diagnóstico de los problemas ambientales de las comunas de la Provincia de Valdivia. Los profesionales especialistas en las diferentes materias tratadas acompañaron a los jóvenes en

este proceso de aprendizaje.

Parte del diagnóstico realizado en la jornada por las y los jóvenes se centraron en: 1) la necesidad de tener conductas y valores que permitan restituir un equilibrio armónico de los seres humanos con la naturaleza, 2) importancia prioritaria de la educación ambiental y su implementación en escuelas, colegios, liceos, así como a nivel de la educación no formal en la comunidad y la familia, 3) carencia de una planificación urbana, ya que no existe un proyecto de cómo diseñar y construir la ciudad 4) pérdida y destrucción del hábitat natural de los animales debido a la sobreexplotación irracional de los recursos naturales, 5) contaminación por residuos peligrosos, 6) caza indiscriminada y comercialización de especies en extinción, y la introducción de especies exóticas, 7) creciente contaminación de las aguas y falta de su tratamiento adecuado antes de ser devuelta a sus cursos naturales, 8) destrucción del bosque nativo producto de incendios forestales, erosión y exterminio de plantas, animales, así como las consecuencias que esto tiene para ríos y lagos, 9) inexistencia de una gestión adecuada de los residuos domiciliarios en casi todas las comunas de la Provincia de Valdivia, 10) falta de educación ambiental y conciencia en

la población tanto de la producción como el manejo de sus desechos y 11) existencia de microbasurales o basurales clandestinos (Diario Austral de Valdivia, 1998).

En 1998, se realizó en la ciudad de Valdivia un seminario sobre la descontaminación del río organizado por la ONG Terra Australis y la Universidad Austral de Chile, la CONAMA de la décima región de aquella época, la empresa Aguas Décima, Juntas de Vecinos, además de la CAS (Diario Austral de Valdivia, 1998).

El tema fundamental fue la instalación de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas en Valdivia, la cual permitiría realizar los procesos pertinentes antes de depositarlas al río.

Algunos de los problemas señalados durante el seminario fueron: ubicación de la planta cercana a un sector residencial, los vecinos y las vecinas manifestaron su preocupación por la producción de olores desagradables, el posible deterioro del valor de sus viviendas, la disposición de los residuos sólidos y su destino al vertedero de Morrompulli ubicado a 35 kilómetros de la ciudad de Valdivia que ya estaba colapsando en esa época.

Como ya se señaló, la CAS tuvo entre sus preocupaciones permanentes la protección de los recursos naturales

especialmente el agua, entendiendo que los conflictos del Siglo XXI serían por la escasez de los recursos hídricos, publicándose un folleto de educación ambiental titulado: "El Agua un bien escaso" (Escaida, Femenías, 2001).

Durante 1998 en diferentes fechas, la Corporación Ambiental del Sur participó activamente en la formulación de la Política Ambiental de las Regiones de Aysén en el sur de Chile en las localidades de La Junta, Lago Verde, Marín Balmaceda y Puyuhuapi, y en la Región de Coquimbo en el Norte de Chile en las localidades de La Serena, Ovalle, Illapel, Los Vilos y Vicuña, actividad liderada por las Comisiones Regionales para el Medio Ambiente (COREMAS) de las respectivas regiones y la Fundación Konrad Adenauer. En esta actividad participaron pequeños empresarios, pescadores, dirigentes de juntas de vecinos, representantes de organizaciones juveniles, funcionarios municipales, y concejales.

Los temas comunes en el diagnóstico y las propuestas en ambas regiones ubicadas geográficamente en el sur y el norte del país: 1) manejo y deterioro de los recursos naturales, 2) fragilidad de sus ecosistemas, 3) problema en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios, 4) falta de vertederos lo que repercute en las condiciones

sanitarias y la calidad de vida de sus habitantes, así como los impactos sobre los atractivos turísticos, 5) la falta de planificación territorial, 6) falta de colaboración interinstitucional y 7) queja de que los proyectos se realizan fundamentalmente en los centros urbanos (Konrad Adenauer Stiftung, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Intendencia de Aysén, 1998).

En el caso de la Región de Coquimbo los problemas diagnosticados que hacen la diferencia con la Región de Aysén son fundamentalmente a) depredación de los recursos naturales, b) avances de la desertificación, c) predominio de la explotación vitivinícola en desmedro de otros cultivos, d) disminución de la flora y fauna, e) deforestación por el uso de la leña como calefacción doméstica, f) depredación que produce el ganado caprino y g) avance de las dunas por falta de vegetación, que permita su detención. La contaminación de las aguas debido a la existencia de microbasurales en los cursos de los ríos, residuos mineros, pesticidas, herbicidas y nutrientes del uso de abonos que son arrastrados por aguas lluvias y de riego (Konrad Adenauer Stiftung, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Intendencia de Coquimbo, 1998).

En 1998 se realizó un taller en que la CAS participó activamente apoyando

el desarrollo local sustentable en la comuna de Panguipulli. En esta ocasión se trabajó el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) en la que participaron las autoridades locales liderados por su Alcalde Andrés Sandoval un grupo de 130 personas de diferentes organizaciones como comunidades indígenas, pequeños agricultores, centros de padres clubes deportivos, bomberos, concejales y funcionarios municipales.

Según lo anterior, se reafirmó la vocación productiva de la comuna constituida por el turismo, aprovechando la belleza de su entorno natural, la agricultura y la ganadería. Entre las preocupaciones fundamentales se contaban el mejoramiento de la infraestructura caminera, reemplazo y mantenimiento de los puentes, la capacitación de los recursos humanos orientada al turismo, necesidad de fortalecimiento a sectores productivos como el agrícola, micro empresas y la incorporación de la mujer al mundo laboral, también se hizo hincapié en la importancia de la protección del medio ambiente, preservación de los recursos naturales, la gestión de las basuras y la educación ambiental (Diario Austral de Valdivia, 1998).

En la comuna de Futrono también se realizó un taller participativo sobre el desarrollo futuro de la comuna al

que asistieron 120 personas. Temas analizados: escasez y contaminación de las aguas, pozos sépticos colapsados, existencia de comunidades que no dispone de agua potable, pozos de agua que se secan en verano y en que las personas están obligadas a ir a lugares cada vez más lejanos en búsqueda del recurso. Se señaló que una de las causas de la escasez hídrica se debía a la tala indiscriminada del bosque (Diario Austral de Valdivia, 1998).

Se propuso instalar una red de alcantarillado y una planta de tratamiento de aguas servidas y tener un plan de reforestación. Se señala que Futrono ha definido su vocación de desarrollo especialmente al turismo por lo que el cuidado y protección del suelo, el bosque y el agua son fundamentales. También mencionaron las deficiencias en infraestructura educacional y la calidad de la educación indicando la necesidad de tener ofertas educativas que sean adecuadas y pertinentes a las necesidades del desarrollo local (Diario Austral de Valdivia, 1998).

La CAS fue pionera en introducir la recolección de pilas a fines de la década de los 90 e inicios del 2000, en diferentes comunas de las Regiones de la Araucanía y Los Lagos (que incluía en ese tiempo lo que hoy es la Región de Los Ríos). Para llevar a cabo este

programa se hizo un convenio con la Asociación Chilena de Seguridad quien contribuyó con recipientes hechos de una combinación de madera y acrílico para la recolección de las pilas.

Actualmente (2024) quedan algunos en uso, uno de ellos está ubicado a la entrada de la Biblioteca Central, Campus Isla Teja de la Universidad Austral de Chile. Esta actividad fue acompañada de la publicación de un folleto que incluía el peligro de contaminación del suelo y el agua que producen los diferentes tipos de pilas. También, esta iniciativa fue apoyada por la empresa HIDRONOR (Keim, 2001).

También la Corporación realizó un trabajo en el ámbito de la gestión ambiental en el sector de las pequeñas y medianas empresas. Ésta, conjuntamente con el Fondo de las Américas, realizó en el 2000, bajo la dirección de Patricio Méndez, Ingeniero Forestal, el proyecto denominado "Producción Limpia en las Pymes de la Provincia de Valdivia" en la que participaron propietarios de aserraderos y de la industria metal mecánica. Los objetivos de este proyecto fueron: a) evaluar y capacitar a las Pymes en la gestión de la Producción Limpia, b) optimizar en las instalaciones de la empresa, el manejo y disposición final de los residuos sólidos provenientes



del ciclo productivo y c) generar asociatividad de actores en el ciclo integral del tratamiento de desechos (Femenias, Jofré, Méndez, 2001).

Se trabajó con seis aserraderos de la Provincia de Valdivia, en ellos, producto del constante aserrío de madera en distintas dimensiones producen aserrín, considerado un residuo peligroso, se trabajó en reducir al máximo este desecho y enseñar, a través de medidas blandas (reducción en el origen, reciclaje y recuperación). Además, se realizaron jornadas de capacitación con el personal gerencial y operativo de cada uno de los aserraderos participantes (Femenias, Jofré, Méndez, 2001).

Para el caso de las industrias metalmecánica se trabajó con los talleres mecánicos donde se efectuaban cambios de aceite de motor. El residuo a tratar era el aceite de motor usado por los vehículos de la ciudad, que por lo general no se disponía de manera adecuada, gracias al proyecto se gestionó llevarlo a centros de acopio en la ciudad de Valdivia y una vez al mes un camión de empresa Hidronor lo llevaba a Santiago para su disposición final (Femenias, Jofré, Méndez, 2001).

De igual manera, entre el 2001 y 2003 la CAS realizó Escuelas de Verano para líderes ambientales jóvenes en la localidad de Vilches, ubicada en la

cordillera cerca de la ciudad de Talca (Vilches Alto). Durante una semana se reunían líderes ambientales jóvenes venidos de diferentes comunas del país que recibían una capacitación sobre: protección del bosque, los recursos hídricos, biodiversidad y cómo elaborar la Agenda 21 local (Escaida, Pinto-Agüero, 2003).

Las Actividades realizadas en Santiago, región Metropolitana, desde el 2003 hasta el 2010, fueron similares a las ejecutadas en los años anteriores en las comunas del sur de Chile, especialmente con funcionarios municipales. Donde fue más accesible establecer algunas actividades a nivel internacional permitiendo la realización de un Proyecto de Capacitación sobre temas medioambientales para alcaldes de El Salvador, conjuntamente con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Uno de los cuales fue denominado "Explotación Responsable de los Recursos Naturales" (PNUD, 2003). El mismo año se ejecutó otro proyecto sobre "Realización y Diseño de Inventario de Buenas Experiencias de Gestión Ambiental Local" conjuntamente con CONAMA.

El 2008 se publicó un libro sobre "Educación para el cuidado del agua", proyecto destinado al Ministerio de Salud. Lamentablemente, y no

obstante, la trayectoria de CAS y sus largos años de trabajo, debido al limitado acceso a recursos financieros, se vio obligada a terminar con sus actividades del período 2009-2010.

### III. Conclusiones

Durante el proceso de desarrollo que vivió Chile en la década de fines de los 90 y el cambio de milenio, debido a la apertura comercial y la internacionalización del país ligadas a las transformaciones socio-políticas, se observó en la ciudadanía un mayor interés por los temas ambientales y además por los problemas que pueden afectar a distintos tipos de empresas, instituciones o actividades productivas. En lo que dice relación con el desarrollo, aparece una exigencia creciente por una mayor transparencia en sus propuestas y acciones, adquiriendo importancia la calidad de la información disponible.

Por lo tanto, el rol de los especialistas y técnicos comienza a jugar un rol muy importante en diferentes materias ambientales, así como el rol clave que tienen los científicos para poner sus conocimientos a disposición, aclarar conceptos, y explicar los procesos naturales, económicos y sociales de modo que la ciudadanía y quienes tomen las decisiones sean de manera más informada. En la medida que los ciudadanos, individual y colectivamente

tengan una información calificada podrán opinar actuando y hacer propuestas que puedan mejorar los proyectos.

En los años de existencia de la CAS se pueden destacar una serie de aprendizajes institucionales que fortalecieron los mecanismos para una cooperación virtuosa, creando confianza, diálogo y capacidades locales. Para lograr lo anterior las personas que participaban se sentían parte de un “sueño compartido” en la que era posible aprender de los otros. Todo ello en torno a la sostenibilidad ambiental de las comunas.

Dichas actividades permitieron vivir, además una experiencia de cooperación internacional para fortalecer e instalar capacidades locales en los temas ambientales, lo que redundó en que las municipalidades comenzaran a nominar personas como encargadas de temas ambientales y a dictar ordenanzas municipales locales.

Asimismo, se pudo apreciar la importancia de los lenguajes especialmente en temas técnicos y científicos, así como conocer las experiencias de las personas desde su territorio y sus tradiciones. Relevante fue la participación permanente de destacados profesionales que asesoraron, acompañaron y ejercieron labores de educación y gestión

ambiental, entre ellos docentes de la Universidad Austral de Chile, otras Organizaciones no Gubernamentales, además de los miembros de los equipos de la CAS y empresas que trabajaban en temas de reciclaje y tratamiento de residuos, como lo fuera el caso de las empresas Hidronor y SOREPA.

Es destacable también la contribución que CAS hizo a la difusión en forma masiva en temas vinculados al desarrollo sustentable, así como a los cambios de valores y conductas respecto a la protección del medio ambiente en los participantes de sus actividades, sin perjuicio de realizar continuamente labores de formación en jóvenes y estudiantes.

Las actividades prácticas fueron acompañadas de publicaciones en forma de artículos de prensa, folletos, libros sobre diferentes temas ambientales y de desarrollo sustentable, concepto, este último planteado en 1988, muy poco antes de la creación de CAS.

Importante fue también compartir la experiencia conjunta con el estado, el mundo empresarial, la ciudadanía y el rol de la universidad en el desafío común para trabajar por el desarrollo sustentable.

Otras experiencias vividas fueron la creación de redes entre los participantes de distintas localidades,

además de los aprendizajes y las diferentes metodologías participativas.

En relación con las proyecciones futuras, se debería investigar sobre otras instituciones de esta naturaleza para aprender de las experiencias realizadas, de manera que se constituyan en una base para iniciativas similares, tanto en sus logros como las dificultades para cumplir sus propósitos u objetivos propuestos. Especialmente en temas de adaptación y mitigación ambiental.

Asimismo, sería interesante hacer un seguimiento de las personas que participaron en las diferentes actividades de la CAS y ver los impactos que esto ha tenido en sus vidas profesionales y los aportes al desarrollo sustentable.

## Referencias Bibliográficas

Alliende Edwards, M. P., & Pimentel, J. L. (1997). *La basura asiste a clases: Guía metodológica sobre manejo de residuos sólidos para profesores de enseñanza básica*. CAS, FKA, Fondo de las Américas.

Camus, P., & Hajek, E. (1998). *Historia ambiental de Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Corporación Ambiental del SUR.

Diario Austral. (1996-1998). [Artículos variados].

- Escaida, J., & Femenías, C. (2001). El agua: Un bien escaso. Corporación Ambiental del Sur, FKA.
- Escaida, J., Jaramillo, E., Amtmann, C., & Lagos, N. (2014). Crisis socioambiental: El Humedal del Río Cruces y el Cisne de Cuello Negro. Ediciones UACH.
- Femenías, C., Jofré, P., & Méndez, P. (2001). Guía de producción limpia para Pymes, Corporación ambiental del Sur, Fondo de las Américas.
- Gross, P., Ulloa, J., & Arrué, R. (Eds.). (2005). Gestión Ambiental A Nivel Local. Fundación Konrad Adenauer, Corporación Ambiental del Sur.
- Gross, P., Cáceres, G., Llobet I Gracia, O., & Rivas, M. (2002). Sustentabilidad: ¿Un desafío imposible? KAS/CAS, Ediciones Surambiente.
- Hess-Kalcher, S. (Ed.). (1998). Manual de gestión ambiental local. Fundación Konrad Adenauer, Corporación Ambiental del Sur.
- Hess-Kalcher, S., Sackel Bahamondes, C., & Hernández, M. (1998). Nuestra política ambiental: ¿Cómo la hicimos?. Konrad Adenauer Stiftung, CONAMA, Intendencia de Aysén.
- Hess-Kalcher, S., Fuentealba, R., & Sanhueza, P. (1998). Construyendo un futuro común. Fundación Konrad Adenauer, CONAMA, Corporación Ambiental del Sur, Intendencia IV Región de Coquimbo.
- ISOTools. (2023). Recuperado de <https://www.isotools.us/normas/medio-ambiente/iso-14001/>
- Keim, M. L. (2001). Utilidad y peligro de “aceites usados, pilas, baterías, aserrín”. Corporación Ambiental del Sur, Fondo de las Américas.
- Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. (1994). Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- Naciones Unidas, Conferencia Sostenible, Medio ambiente y Desarrollo. (1992). Agenda 21, Capítulo 28. Recuperado de [https://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/a21\\_summary\\_spanish.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/a21_summary_spanish.pdf)
- Pinto-Agüero Barría, C., & Escaida, J. (2003). Corporación Ambiental del Sur: 10 años aportando al desarrollo sustentable 1993-2003. Fundación Konrad Adenauer, Corporación Ambiental del Sur.

# Gestión de cambio en organizaciones públicas venezolanas de educación media

*Dulce María Guerra-Rincón<sup>a</sup>*

*Sindy Salomé Carrillo-Sánchez<sup>b</sup>*

*Jacqueline Guillén de Romero<sup>c</sup>*

*Pedro Luis Bracho-Fuenmayor<sup>d</sup>*

<sup>a</sup> Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Dr. Rafael Bellosó Chacín. Licenciada en Educación, Educadora Preescolar, por la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Profesora de la Universidad Rafael Urdaneta en el área de la Especialidad Metodología de la Investigación y en la Maestría de Gerencia Educativa. Email: [dulcemariagr55@gmail.com](mailto:dulcemariagr55@gmail.com)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3158-1090>

<sup>b</sup> Doctora en Ciencias Gerenciales por la Universidad Dr. Rafael Bellosó Chacín. Licenciada en Educación, mención Idiomas por la Universidad de los Andes Núcleo Táchira Dr. Pedro Rincón Gutiérrez. Docente de Inglés en el Colegio Nuestra Señora del Rosario Rubio. Estado Táchira. Email: [Scarrillo@urbbe.edu.ve](mailto:Scarrillo@urbbe.edu.ve)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9739-8128>

<sup>c</sup> Profesora de la Universidad Técnica de Manabí, Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales. Post-Doctora en Gerencia de la Educación Superior. PhD. en Ciencias Jurídicas. Directora del Proyecto de Investigación "Educación Inclusiva, Cultura de Paz y Sostenibilidad: Desde La Perspectiva Universitaria y Comunitaria". Email: [jacqueline.guillen@utm.edu.ec](mailto:jacqueline.guillen@utm.edu.ec)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-1910>

<sup>d</sup> Profesor Titular de la Escuela de Derecho, Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile (UCHile). Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Zulia (LUZ). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Zulia (LUZ). Investigador del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile) en el área de Equidad y Calidad en Educación Superior. Socio activo del Instituto de Ciencias Penales de Chile. Miembro oficial del Círculo Telemático de Derecho Penal. Email: [pbracho@utem.cl](mailto:pbracho@utem.cl)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3899-8163>

## Resumen

El estudio tuvo como propósito analizar la gestión de cambio al interior de las organizaciones públicas de Educación Media en Venezuela, tomando en cuenta los soportes teóricos de Vargas (2020), Sanoja (2021), Guevara et al. (2021), entre otros. Se desarrolló bajo el paradigma positivista, con enfoque cuantitativo, investigación de tipo descriptiva, analítica, con diseño no experimental, transeccional, de campo, asumiéndose como población, los directivos y docentes de Educación Media del municipio Maracaibo, Venezuela. La técnica fue la encuesta con un cuestionario de 21 preguntas con escala de Likert, validado según el juicio de 5 expertos y la confiabilidad con Alfa Cronbach, obtuvo un coeficiente de 0.92. Para el análisis se aplicó la estadística descriptiva. Los resultados indicaron que las etapas de la gestión de cambio son inefectivas, por cuanto hay dificultades para aceptar el descongelamiento, y, por ende, el cambio en sí y el recongelamiento. Se concluye al analizar la gestión de cambio en las organizaciones objeto de estudio, la presencia de debilidades que deben enfrentarse, teniendo en cuenta la posición de los gerentes como líderes transformacionales, genera grandes oportunidades para lograr los desafíos establecidos por el sector educativo y la sociedad actual.

## Palabras Clave

Gestión, cambio, organizaciones públicas, educación media, Venezuela.

## Cita Recomendada

Guerra-Rincón, D., Carrillo-Sánchez, S., Guillén de Romero, J., Bracho-Fuenmayor, P. (2024). Gestión de cambio en organizaciones públicas venezolanas de educación media. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 85-113. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-05>

**Recibido:** 25 de mayo de 2024.

**Aceptado:** 01 de agosto de 2024.

---

# Change management in venezuelan public organizations of secondary education

---

*Dulce María Guerra-Rincón*  
*Sindy Salomé Carrillo Sánchez*  
*Jacqueline Guillén de Romero*  
*Pedro Luis Bracho-Fuenmayor*

## Recommended Cite

Guerra-Rincón, D., Carrillo-Sánchez, S., Guillén de Romero, J., Bracho-Fuenmayor, P. (2024). Gestión de cambio en organizaciones públicas venezolanas de educación media. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 85-113. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-05>

## Abstract

The purpose of the study was to analyze the management of change within public Secondary Education organizations in Venezuela, taking into account the theoretical support of Vargas (2020), Sanoja (2021), Guevara et al. (2021), among others. It was developed under the positivist paradigm, with a quantitative approach, descriptive, analytical, with a non-experimental, cross-sectional, field design, assuming a population, the directors and teachers of Secondary Education of the municipality of Maracaibo, Venezuela. The technique was the survey with a 21-question questionnaire with a Likert scale, validated according to the judgment of 5 experts and reliability with Alpha Cronbach, obtaining a coefficient of 0.92. For the analysis, descriptive statistics were applied. The results indicated that the stages of change management are ineffective, as there are difficulties in accepting the unfreezing, and therefore the change itself and the refreezing. With respect to the characteristics of the leader for change, it was observed that communication, motivation, charisma and cooperation are effective, finding lower values in the latter indicator and evidencing different perceptions between directors and teachers. It is concluded that when analyzing change management in the organizations under study, the presence of weaknesses that must be faced, taking into account the position of managers as transformational leaders, generates great opportunities to achieve the challenges established by the education sector and today's society.

## Key Words

Management, change, public organizations, secondary education, Venezuela.

## I. Introducción

Los tiempos de cambios innovadores nunca pasan, cada momento es único y determinante, eso hace que las personas busquen alternativas para adaptarse y acomodar sus conocimientos, sus habilidades, actitudes ante esas nuevas exigencias, cuestión que no es fácil para nadie, pero se torna un proceso de competencia y esfuerzo para poder salir de esas circunstancias con éxito, planteándose como un desafío, enmarcado en las exigencias de la sociedad.

En el contexto de los cambios que experimenta la sociedad durante la Cuarta Revolución Industrial (4RI), el sector educativo ha desempeñado un papel fundamental. Su misión es formar a los individuos del siglo XXI, dotándolos de los conocimientos y habilidades acordes a las exigencias actuales. Por lo tanto, corresponde a las instituciones educativas prepararse adecuadamente para poder formar a sus estudiantes de manera efectiva. Esto implica asumir la responsabilidad de propiciar procesos de actualización constante, en función de las novedades y avances que surgen cada día en esta sociedad en constante evolución.

Además de los requerimientos de la sociedad del conocimiento, la presencia de diversas crisis ha

acelerado los procesos de la Cuarta Revolución Industrial tanto en el mundo como en América Latina. Esto ha generado un avance significativo en la digitalización y el teletrabajo. Como resultado, se ha vuelto esencial valorar las habilidades blandas y ofrecer servicios que reflejen claramente la transformación tecnológica. En este contexto, las capacidades gerenciales se han vuelto fundamentales para abordar estas exigencias en el ámbito personal y laboral, por cuanto, un líder con competencias gerenciales es capaz de proporcionar soluciones pertinentes a los problemas que surgen en este entorno dinámico.

Por ello, mencionan León et al. (2020), que “Los liderazgos de gobiernos, autoridades y gestores/as públicos en general, deben estar preparados para afrontar esta crisis” (p.1), ofreciendo estrategias coordinadas con la innovación que propicien decisiones pertinentes y cónsonas con las realidades de los distintos sectores: salud pública, educación, sociedad en general, los cuales requieren de tecnologías de gestión para saber desarrollar los procesos de cambio exigidos.

En ese orden de ideas, se destaca entonces que las razones de la presente investigación partieron de una realidad evidenciada en el sector educativo en

cuanto a la formación de sus directivos y docentes y como estaban respondiendo a los cambios presentados, tomando en cuenta la situación del país en cuanto a diversos aspectos referentes a sus servicios, a sus carencias, y cómo los responsables de la educación gestionan los procesos para darle solución a los mismos, asumiendo Guillén de Romero et al. (2023) que:

Las acciones que promueven estos procesos de cambio social no sólo tienen que ver con el proceso de enseñanza aprendizaje, sino que van más allá, se refieren a todas las actividades que puedan contribuir con el bienestar y el acompañamiento formativo que permiten potencializar las capacidades individuales de los estudiantes en distintas dimensiones (p. 17).

Al tomar en cuenta la necesidad de cambio, la problemática se profundiza más cuando se tienen que asumir medidas de cambios administrativos, tecnológicos, comunicativos, de liderazgo, notándose con claridad, las debilidades manifiestas en muchas instituciones educativas públicas a nivel nacional, regional y local, no solo por las deficiencias de sus recursos tecnológicos, sino por las carencias que pueden presentar los docentes en cuanto a la aplicación de los mismos para la adecuación de sus prácticas educativas, según las exigencias de esta sociedad del conocimiento, evidenciándose la

necesidad de formación de su personal para enfrentar los cambios exigidos.

Entonces, de manera pertinente, en la actualidad, se requiere contar con individuos que hagan uso de sus talentos para darle solución a los cambios, por cuanto como lo manifiestan Ávila et al. (2022) “la complejidad de las nuevas realidades demanda de talento humano y liderazgos orientados en desarrollar la competitividad de las organizaciones a partir de principios de innovación, participación, ética, justicia y equidad” (p. 162).

Estos principios se consideran en la actualidad, y abordan el control, el manejo de sus habilidades de liderazgo ante las realidades presentes y cómo afrontarlas según sea su talento o don, por cuanto se considera necesario que los líderes de hoy en día, tengan la posibilidad de analizar los hechos y fenómenos a nivel social, e interpretarlos dándole una solución creativa, coadyuvando al bienestar de la colectividad, para asumir alternativas estratégicas al gestionar efectivamente los cambios naturales, sociales, económicos, culturales, y mucho más, educativos.

Con base en ese razonamiento, se pretende que los gerentes educativos en las organizaciones públicas en momentos de cambio, manifiesten ser analíticos, organizados, creativos, sociales, para darle respuesta a



las situaciones al interior de la organización, al mostrar sus habilidades comunicativas, carismáticas, empáticas, de persuasión al estimular a la gente, según sea la necesidad para actuar en cada etapa del cambio, considerando los aspectos y estrategias requeridas para el logro necesario y esperado.

En el caso de las organizaciones educativas, mencionan Acosta y Barrios (2023), que la gestión de cambio es relevante por cuanto esto permite alcanzar la eficiencia impulsando la innovación organizacional. Los autores se sustentan en los fundamentos de Ospina et al. (2021), Vega (2020), entre otros, quienes asumen que debe identificarse la necesidad de cambio, el análisis, la planificación, la comunicación efectiva, propiciando la formación y capacitación, así como la participación y el empoderamiento, entre otros aspectos que favorecen las transformaciones, lo cual debe darse acorde a las exigencias de la sociedad y del sector, en este caso, el educativo.

No obstante, en reuniones con el personal supervisor educativo, en Maracaibo, Venezuela, se han evidenciado una serie de situaciones objetivas con respecto a la gestión que se está desarrollando en los planteles, específicamente en instituciones de Educación Media, por cuanto, las

actividades que se desarrollan en ellas, son rutinarias y descontextualizadas de los requerimientos del sector educativo, convirtiéndose en una preocupación para quienes las gerencian, teniendo en cuenta según informes redactados y remitidos a la zona educativa, representante del Ministerio de Educación, que existen instituciones donde la gestión de cambio y el liderazgo del directivo, muestra algunas debilidades, entre las cuales se observa la resistencia al mismo.

En ese sentido, según observaciones de los investigadores "in situ", algunas de las evidencias que se tienen, es que muchas personas que se desempeñan como personal directivo en las organizaciones educativas objeto de estudio, no se caracterizan por ser sensibles a los cambios de ánimo del personal, demostrando ser poco perceptivos de lo que le pasa al otro, sin preocuparse por crear armonía para alcanzar la buena voluntad de la comunidad, así como tampoco se pregunta acerca de lo que sienten y piensan al respecto de lo que se les está exigiendo modificar.

Aunado a lo anterior, algunos directivos en momentos de los cambios que exigen las organizaciones educativas superiores, no generan ideas nuevas para desarrollar acciones en la organización,

ni utilizan técnicas creativas para la resolución de problemas así como tampoco, clasifican en forma general la base de conocimientos de modo que los problemas puedan prevenirse, mostrando debilidades para armonizar las relaciones humanas dentro de la organización para el establecimiento de las conexiones personales, de manera que se cree un sentido de pertenencia entre el personal a través de la comunicación informal, lo cual genera desconfianza para mantener relaciones positivas con todos dentro de la organización.

Además, pocas veces se informa sobre el acontecer del entorno para hacer interpretación de lo que sucede en la organización, de manera que, por ello, no planifica ni ejecuta un plan de acción a partir del potencial latente, como tampoco se establecen los ajustes necesarios en la estructura interna para crear nuevas formas de realidad organizacional, expresando los docentes que los directivos, casi nunca promueven el respeto para favorecer los vínculos interpersonales, ni se provee de información necesaria para llevar a cabo actividades innovadoras.

Algunos directivos procesan intuitivamente, la información con patrones globales estableciendo conexiones entre sucesos en apariencia inconexos, razonando en términos

metafóricos acerca de lo que supone puede suceder, pero se interesan más por los conceptos que por sucesos reales. Otros en cambio, en situaciones de cambio, procesan la información siguiendo un orden preestablecido, sin prestar atención a los detalles, considerándose sumamente efectivos con las tareas secuenciales, de allí que no quieran cambiar, desmotivados para aprender aplicaciones basadas con procedimientos presentados en forma organizada por etapas.

En ese sentido, el estudio desarrollado proporciona la oportunidad de conocer la realidad planteada en las instituciones de educación media general del municipio Maracaibo, por ser este sector donde se encuentran las instituciones más icónicas o emblemáticas, al ser en ellas donde se observan las situaciones problemáticas antes mencionadas, y, fueron asumidas, porque de acuerdo a la opinión aportada por directivos y por el personal docente de las mismas, en estos liceos se muestran más debilidades acerca de cómo son las etapas para la gestión de cambio y las características del líder para enfrentar desafíos y oportunidades en las organizaciones educativas públicas que dirigen.

Para dar respuesta a los planteamientos expuestos, se asume como objetivo analizar la gestión de cambio al interior

de las organizaciones de educación media del sector público, teniendo en cuenta un estudio con enfoque cuantitativo, por cuanto interesa saber cuál es el comportamiento de los gerentes en cuanto al cambio requerido en estas instituciones y si están dirigidos al mismo, así como también, identificar las etapas del cambio y las características que poseen estos líderes para gestionar las instituciones en estos momentos de cambio, desarrollándose una investigación de tipo descriptivo, transversal y de campo, para determinar la situación en estos escenarios.

En ese sentido, la realización de este estudio se justifica porque brinda información objetiva acerca de cómo están funcionando las organizaciones de educación media en el municipio Maracaibo (Venezuela), sirviendo de sustento para asumir medidas estratégicas que coadyuven a la formación de este personal directivo, de manera que en la prosecución del proceso educativo, puedan asumirse posiciones más pertinentes con los requerimientos de la sociedad del siglo XXI, además de beneficiar a los docentes, a otras instituciones del sector educativo y la sociedad en general.

#### *El cambio en la sociedad del siglo XXI*

Las sociedades a nivel mundial han experimentado transformaciones

importantes que han contribuido con su desarrollo y crecimiento, lo cual ha sido una característica específica asumida a nivel científico y social, por ello, Flores et al. (2021) manifiestan que “La industria 4.0 transformará la sociedad a partir de la transformación digital de los procesos, el establecimiento de formas de comunicación en tiempo real y en cualquier lugar, y tecnologías que conectan el mundo físico y el mundo virtual” (p. 1097), cuestión que implica la formación pertinente del talento humano dentro de las organizaciones, y en el campo educativo con mayor exigencia por tener como propósito la educación integral de los individuos, que en esta época, debe estar dotada de las competencias cognitivas, sociales, comunicacionales, tecnológicas, planteadas en la sociedad del conocimiento.

En ese sentido, Flores et al. (2021), mencionan que el cambio producido dentro y fuera de las organizaciones ha sembrado las bases para la absorción de competencias blandas permitiendo el desarrollo tecnológico en los procesos de gestión y operación en las industrias y/o empresas, aunque no puede descuidarse al empleado, tarea asumida por la gerencia para prepararlos en las distintas situaciones innovadoras de este siglo, de manera de enfrentar con las suficientes competencias, los

retos de esta sociedad transformadora, como se ha visto en diversos trabajos de investigación a nivel mundial y nacional.

Es meritorio mencionar el trabajo de Plasencia e Hidalgo (2022), quienes relacionaron las competencias directivas con la gestión de cambio, y aunque su contexto fue el de educación superior, vale la pena indicar que en sus resultados obtuvieron que existe una relación directa entre estas dos variables, dirigidas a la orientación, al conocimiento, al liderazgo, la comunicación, los valores éticos y el trabajo en equipo, categorías que se relacionan directa y positivamente con la gestión del cambio, indicando la necesidad de resaltar el liderazgo transformacional en las instituciones educativas.

Igualmente, se asumió el estudio de Guevara et al. (2021) quienes expresaron que las organizaciones están en constantes procesos de cambios y transformaciones producto de las dinámicas del entorno en el cual se encuentran, y teniendo en cuenta el confinamiento obligatorio en casi todo el mundo producto del Covid-19, provocó que las instituciones educativas enfrentaran nuevos retos y desafíos que debían superar para mantener su competitividad. Concluyeron que para afrontar estos escenarios debe contarse con

liderazgos innovadores capaces de planificar estrategias para involucrar activamente a los miembros de su comunidad en la elaboración de respuestas innovadoras propias de las organizaciones inteligentes.

En este contexto, se considera que uno de los aspectos clave de la gestión del cambio, según Guevara et al. (2021), es el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), las cuales crean escenarios altamente exigentes que permiten desarrollar procesos de manera rápida y eficiente, manteniendo altos niveles de operatividad, eficiencia y competitividad. Mencionan que, para mantener su relevancia, es esencial construir organizaciones inteligentes que puedan adquirir conocimientos de manera continua, lo que les permitirá adaptarse a los cambios del entorno. Además, es importante que en estas organizaciones se comprenda de manera sistémica el contexto en el que operan, además, que fomenten relaciones humanas satisfactorias, trabajo en equipo, planificación a largo plazo, altos niveles de compromiso y responsabilidad entre sus miembros, y una gestión del conocimiento renovada.

Por otro lado, en la actualidad se está dando mayor importancia al trabajo intelectual, lo que pone de manifiesto las capacidades mentales

yla forma como las personas perciben y entienden las cosas. Esto contribuye al desempeño humano, permitiendo el desarrollo de múltiples conexiones neuronales que facilitan la absorción, aprovechamiento, percepción, extracción y formación de nuevas capacidades operativas. Este enfoque impulsa a las organizaciones hacia una era centrada en los procesos cognitivos, basada en el desarrollo del conocimiento y en las habilidades o cualidades características de los líderes para promover los cambios.

Esta nueva perspectiva invita a romper con las tradicionales formas de gestión del talento humano, las estructuras de trabajo y sus operaciones; para sustituirlo por un modelo de líder que de acuerdo a la posición de Bracho-Fuenmayor (2023) “muestre sensibilidad al ser receptivo a los problemas ajenos y tenga la capacidad de ver más allá, de extender su amplitud de conciencia. Ser íntegro transmitiendo honestidad, fiabilidad y confianza en los otros” (p. 517), enfatizando en el uso de la inteligencia, donde el trabajo estandarizado enfocado en el tiempo y el mejoramiento técnico de destrezas y habilidades, se desplaza hacia el trabajo personalizado, creativo e innovador.

Lo antes expuesto, involucra contar con el deseo y la intención de generar

el cambio de los actores dentro de las organizaciones para propiciar transformaciones al interior de las mismas, teniendo en cuenta la satisfacción de los colaboradores de manera que todos los miembros dirijan sus pasos por la misma vía, promoviendo la productividad, invirtiendo en procesos creativos, de innovación y en el desarrollo del talento humano, quien, con sus competencias, transforme su entorno, se adecue a los requerimientos del momento.

Acorde con lo expuesto, menciona Bracho (2022), que los líderes educativos al gestionar “sin perder su propósito en cuanto a sus funciones de planificar, organizar, dirigir y controlar, asuman además, la coordinación, supervisión, evaluación, enmarcada en la actualidad en un proceso de cambio” (p. 20), deben para esto, formarse y estar al día en cuanto a las estrategias de comunicación, motivación, relaciones interpersonales, toma de decisiones, investigación, tecnologías innovadoras, de manera que los propósitos, la visión, misión y objetivos que se establezca en la institución, sean cónsonas con las realidades internas y del entorno.

Es por eso que, Romero et al. (2024), consideran “la necesidad que en estas organizaciones, los líderes manifiesten habilidades: humanas

(auto aprendizaje, capacidad cognitiva, adaptabilidad, creatividad, innovación); interpersonales (empatía, habilidades sociales y emocionales, trabajo en equipo, colaboración, participación); y técnicas” (p. 221), asumiéndose el manejo de recursos digitales, equipos tecnológicos, teniendo en cuenta también que la toma de decisiones sea pertinente con la visión y misión de la institución, aunado a integrar y formar a los miembros de la organización para fortalecer las capacidades y generar cambios de manera cooperativa.

Por supuesto, se requiere contar con procesos participativos, colaborativos, para enfrentarse a la competitividad y la gestión permanente de la excelencia, teniendo en cuenta que el cambio es dinámico y por ello, la actualización es permanente, sin final, constante, para poder tener en cuenta que una modificación en el proceso administrativo, implica cambiar o adecuar lo que se tiene y se hace dentro del aula y en la institución, cuestión que se debe asumir en la gestión en las instituciones educativas tanto del sector público como privado.

Los elementos enunciados son fundamentales para gestionar el cambio y propiciar la adquisición de nuevos conocimientos esenciales para desenvolverse en el entorno, lo cual

favorece un desempeño comprometido con la integración y diversificación de competencias, que como lo expresan Romero et al. (2024) implica “poseer ciertas habilidades que le permitirán desempeñar sus funciones y tareas” (p. 218), por eso, los gerentes en la actualidad, deben ser líderes cuyas características personales, profesionales y laborales, con sus talentos, puedan motivar a los miembros de la organización que lideriza para el desarrollo de la gestión de cambio, tan pertinente en la actualidad.

### *El cambio, sus etapas*

Hacer procesos de cambio en las organizaciones, implica dos aspectos, lo interno, querer cambiar, aceptar y adaptarse a lo nuevo, a lo desconocido, y lo externo, que tiene relación con la estructura, con la cultura, con el desarrollo organizacional, lo cual es un proceso de muchos, quienes frente a un gerente líder, seguirán una ruta de innovaciones, preparándose para eso, con el propósito de ir adecuando las actividades a lo novedoso, tomando en cuenta que se enfrentan a constantes perturbaciones en su entorno, por lo cual, deben planear el cambio.

Entonces, se considera que el cambio organizacional se puede enfocar desde la adaptación racional, propiciándolo a través de estrategias a mediano y corto

plazo, asumiendo la transformación al cambiar estructuras principalmente con respecto a los procesos endógenos relacionados de forma flexible con los deseos de los líderes, además de atender las demandas y amenazas del entorno. Al respecto, según lo explica Sanoja (2021), para gestionar adecuadamente el cambio organizacional, se requiere de “la mejor predisposición de todos los recursos empresariales hacia el crecimiento y el valor agregado, transformando cada capacidad adquirida en aprendizaje y plataforma para nuevas situaciones de mayor beneficio para la empresa y el logro de sus objetivos” (p. 93), lo cual va de lo cognitivo a lo procedimental y actitudinal.

En tal sentido, es importante considerar que el cambio sitúa a la gente en el centro y reflexiona acerca de aquellos fenómenos con los cuales se afecta su manera de pensar e interactuar. Esto tiene implicaciones importantes en relación a la identidad, a como se piensa, cual es el sistema de creencias, cuáles aspectos del contexto afectan y cómo se actúa, en cuanto a las estrategias, lo cual induce a investigar, acción fundamental que en toda organización debe asumirse, por lo cual, Guerra (2020), manifiesta que la investigación “es importante para el éxito dentro de las instituciones porque cuando se indaga, se agudiza la reflexión sobre

el contexto, orientando la atención sobre cuestiones importantes para minimizar la problemática” (p. 40), que deben ser punto de partida para tomar un nuevo rumbo en la organización.

De esta manera, para Sanoja (2021), la gestión del cambio organizacional, es “visto tradicionalmente como una estrategia empresarial adecuada para enfrentar los cambios en el mercado y en el entorno, permite adaptar a la organización de mejor manera a las nuevas necesidades y con la mejor posición competitiva posible” (p. 92), cuestión que implica el análisis y la reflexión de los miembros de la organización para diagnosticar las realidades que se tienen y como éstas son diferentes a los requerimientos de la sociedad, de allí, el proceso de planificación que debe ser viable, factible, comenzar de lo sencillo e ir complejizándose, de manera continua y acumulativa, hasta ir obteniendo las transformaciones necesarias.

A veces, es pertinente aceptar que se cuenta con las fortalezas suficientes para seguir adelante en la forma como se acostumbra hacer las actividades, considerando los resultados obtenidos, los cuales cubren las expectativas de la organización, sin embargo, es preciso, al asumir la existencia de nuevos desafíos que modifican el panorama, no obviar

esos elementos, es importante competir con esas realidades para saber los pasos a seguir, analizando como lograrlo, cuales estrategias y factores considerar y poder enfrentarse a esos retos.

Portanto, Orozco y Sabido (2021) explican que “Muchos estudios sobre la gestión y el cambio organizacional se han acercado a las organizaciones desde diferentes niveles de investigación, como por ejemplo, el individuo, el grupo, la organización o toda una industria” (p. 390), y bajo estas premisas, podría hacerse una prospección del futuro organizacional de las actuales empresas de clase mundial, para visualizar cómo la fuerza laboral es sustituida por la proyección de las capacidades transformadoras del pensamiento humano, tomando en cuenta que tiene relación con todos estos niveles.

Al continuar con el planteamiento, se asume que el cambio organizacional ha sido una temática investigada desde hace muchos años, y por ello, han surgido distintas teorías y modelos, teniendo en cuenta un correcto diagnóstico organizacional, por lo cual, Cubillos et al. (2023) mencionan que se conocen entre tantos:

El modelo de Lewin, en 1951, quien propuso el análisis de fuerzas; Leavitt en 1967 determinó el modelo de análisis del sistema de Likert; Katz y Kahn, en 1966, expusieron la teoría de los sistemas abiertos; en 1976, Weisbord explicó el modelo de las Seis-Cajas; entre 1981 y 1982 surge el modelo más completo

propuesto por McKinsey, las 7S (p. 15).

En este estudio se asumió para analizar la gestión de cambio, el Modelo de Kurt Lewin, por tratarse de hacer un diagnóstico de la situación en las instituciones de Educación Media donde se asume la problemática, modelo que según Duarte (2020) para Lewin “los procesos de cambio en las organizaciones atraviesan por tres fases, concebido como un enfoque genérico y simple, el cual le propone a la organización tener una idea clara de lo que representa el cambio al tratar con personas” (p. 7), y este es uno de los primeros enfocados en el cambio organizacional.

Por su parte, para Vargas (2020), este modelo de Lewin, pretende explicar el comportamiento humano en toda su complejidad teniendo en cuenta todas las fuerzas que lo componen, ya sea en un individuo o grupo social y define: “dos tipos de fuerzas que ayudan a que se efectuó el cambio (fuerzas impulsadoras que impiden que se produzca el cambio y fuerzas restrictivas que desean mantener el mismo estado en la organización)” (p. 49), además, con este modelo se argumenta que el centro del cambio está en el comportamiento del grupo y concentrado en factores como las normas, roles, interacciones y otros procesos sociales.



En efecto, el comportamiento respecto al cambio se entiende como un balance dinámico de fuerzas que operan en direcciones opuestas lo cual indica como dentro de una organización, los cambios que se están produciendo en su entorno, la obligan a ir incorporando modificaciones en los procesos, para adecuar los resultados a las exigencias externas, aunque pueden encontrarse con restricciones, por la resistencia que se pueda tener al cambio. Esta situación la explica el modelo de Lewin, el cual consiste en tres etapas para generar cambios en la organización, el descongelamiento, el cambio y el recongelamiento.

a) Descongelamiento. En esta fase de acuerdo a la explicación de Vargas (2020) se reducen las fuerzas que mantienen a la organización en su actual nivel de comportamiento, por lo cual, se debe motivar a la gente para que sienta que el cambio es necesario, por medio de la invalidación o falta de ratificación, la creación de culpa o angustia y la creación de seguridad psicológica, siendo un momento complejo por cuanto muchas veces, la gente se resiste al estar contento y satisfecho de la rutina, de lo que ya sabe hacer, y no ve sentido ni razón para cambiar, al no sentirse complacidos ante la nueva situación o el nuevo sistema de trabajo planteado en la organización.

Cuando se presenta resistencia al cambio, los líderes deben hacer uso de la comunicación, como elemento efectivo para ir influenciando a los miembros, además, involucrarlos en las actividades de manera que se logre la participación activa en el proceso. Gómez et al. (2022) explican que esta etapa “es necesaria para superar la resistencia de las personas que dificultan el cambio y esto se podrá lograr de tres maneras: reforzando las fuerzas que favorecen el cambio, debilitando las que lo dificultan, o combinando las dos formas anteriores” (p. 30), teniendo en cuenta, la dificultad que se presenta cuando la gente está en su zona de confort y todo lo nuevo lo rechaza por no querer salir de esta.

b) Cambio. Al respecto, explican Gómez et al. (2022) que en esta etapa “las fuerzas de cambio se orientan hacia una nueva forma de ver y hacer las cosas, enmarcándose en un punto de vista distinto al que se haya venido manejando en la organización” (p. 40), cuestión que puede darse al explorar el entorno o con la adaptación de nuevos modelos y además, dar tiempo para que los miembros puedan evidenciar los beneficios que estas incorporaciones generan en su trabajo, presentándose mucha incertidumbre por cuanto lo que se está realizando puede ser un fracaso y ante esta posibilidad, se

genera en los miembros angustia, ansiedad y poco estímulo, aunado a requerir de capacitación ante las innovaciones y lo que esto representa.

c) **Recongelamiento.** Vargas (2020) plantea que “se congela la situación una vez implementada el cambio y se estabiliza la organización en un nuevo estado de equilibrio” (p. 50), lo cual ayuda a las personas o grupos a incorporar el nuevo punto de vista a su personalidad total y su concepto de sí mismas, así como a sus relaciones significativas, implicando la formación de estas personas influyentes, quienes sirven de modelo ante los demás miembros, son quienes deben implementar las nuevas acciones, y sobre todo, demostrar con su comportamiento, aceptación a las innovaciones.

Estas tres fases son importantes de acuerdo a este modelo de Lewin, por cuanto se asume que el comportamiento humano en toda su complejidad, tiene en consideración todas las fuerzas que lo componen, ya sea en un individuo o grupo social, y esto permite que se tengan en cuenta factores personales, actitudinales, sociales y hasta emocionales, favoreciendo que los líderes acepten el cambio en las organizaciones y sirvan de ejemplo para los miembros de la organización.

### *Liderazgo para la gestión de cambio*

Gestionar el cambio es una acción realmente importante en estos tiempos, donde la sociedad exige a las organizaciones se adecuen a los requerimientos innovadores y tecnológicos propios, sirviendo para la competitividad, para el personal o talento de las mismas, poniendo sus competencias en juego, para lograr los objetivos requeridos, por eso, es necesario estar guiados por un líder que sepa dirigir este proceso.

Al respecto, Fierro (2021) manifiesta que la gestión de cambio “implica actividades de motivación del cambio tales como ayudar a los empleados a superar la resistencia mediante la creación de ambientes que vislumbren la necesidad del cambio y que derive de identificar procesos decisivos” (p. 8), de allí que el liderazgo de quien dirige y coordina las acciones en las instituciones educativas, es de gran relevancia, al ser modelo para influir en el comportamiento de los demás y convencerlos de sus beneficios. En efecto, Bracho-Fuenmayor (2023) menciona que, en las organizaciones educativas, se requiere:

Contar con gerentes líderes preparados para los cambios, según sean los escenarios laborales, el medio ambiente cultural, de información, las personas y su manera de percibir los hechos, analizando causas, consecuencias, mostrando un papel notable y relevante al saber transformar las debilidades en oportunidades, sin temerle a las amenazas externas (p. 517).

Por ello, se habla del líder preparado para gestionar el cambio, que debe ser visionario, emprendedor, trabajar en equipo, se comunique con libertad a su personal, viéndolos como aliados, compañeros, que en conjunto trabajan para esas transformaciones necesarias dentro de la organización, por tanto, ese líder debe ser transformacional, al propiciar el cambio para que se obtengan resultados distintos como lo plantea Sánchez-Bayón (2020).

En efecto, Carvajal et al. (2020) plantean que los líderes transformadores “van más allá de los clásicos paradigmas empresariales, generan cambios muy positivos para con sus colaboradores, transforman para promover a las otras personas se ayuden entre ellos mismo, y estos a otros” (p. 18), y como característica de este estilo, estas personas desarrollan el proceso de manera particular, la internalizan, procesan su cambio primero, preparándose, adecuando conceptos y prácticas a su modo de actuar, y en la medida que se sienten preparados, van formando a sus colaboradores. Estos

líderes le dan gran importancia al talento de los miembros de la organización.

Es por eso, que la influencia del líder transformador es de tipo social al motivar sus colaboradores con su interacción, su energía, responsabilidad e interés en las personas y en la organización, mostrando una visión inspiradora, determinándose la identificación, así como la lealtad hacia los valores organizacionales. Carvajal et al. (2020) manifiestan que, dentro de las características de un líder transformacional, están: “Fomenta el aprendizaje y la innovación, posee inteligencia emocional, es capaz de mejorar el autoaprendizaje, la capacitación en el entorno de trabajo, es proactivo en su desarrollo e iniciativas futuras” (p. 40).

Asimismo, un líder transformacional es una persona carismática que atrae a los demás, es empática por lo que sabe escuchar y comunicarse, comprende las situaciones de los otros, además, tiene resistencia y resiliencia para lograr lo que quiere y se necesita en la organización, buscando las alternativas más propicias que pueden ser sociales, económicas, políticas y hasta culturales, teniendo en cuenta que nadie es igual al otro y por esto, debe considerar las individualidades que presentan los miembros en la organización que dirige, fomentando la comunicación, la solidaridad, lo cual produce cambios de visión, se promueve

la cooperación, la creatividad, el pensamiento crítico de los colaboradores.

En ese orden de ideas, Carrillo (2021) manifiesta que: “en la actualidad, se requiere de transformaciones que vayan del liderazgo al neuliderazgo, para comprender las capacidades cognitivas de los líderes que contribuyan a su beneficio propio y de todos los miembros de la institución” (p. 73), por tanto, la motivación, comunicación asertiva, toma de decisiones eficaces y eficientes, creatividad, inteligencia emocional, son habilidades fundamentales en estos líderes transformacionales en las organizaciones educativas.

## II. Metodología

La investigación se desarrolló bajo los lineamientos del paradigma positivista respondiendo al enfoque cuantitativo, teniendo en cuenta que, para el análisis de la gestión de cambio, se identificaron las etapas del cambio y se describieron las características del liderazgo transformador, enfocándose en los porcentajes y promedios que el instrumento sugería. Para Mendoza et al. (2023) “con el paradigma positivista se recopila evidencia empírica (datos); luego son analizadas y formuladas en forma de una teoría que explica el efecto de la variable independiente sobre la variable dependiente” (p. 159), con la finalidad de asegurar precisión con

rigor científico, de allí la necesidad de asumir procesos estadísticos, teniendo en cuenta lo importante que es para los investigadores conocer desde el punto de vista cuantitativo, como se está desarrollando la gestión de cambio en estas instituciones de Educación Media, seleccionadas en este estudio.

Metodológicamente es un estudio de tipo analítico-descriptivo, porque se estudian hechos concretos, por tanto, como lo manifiestan Mendoza et al (2023), miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. Guevara et al. (2020) plantean que “tiene como objetivo describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permiten establecer la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando información sistemática y comparable con la de otras fuentes” (p. 165). En este marco de ideas el estudio metodológico permitió la recopilación de datos objetivos y cuantificables.

En cuanto al diseño de la investigación se refiere al plan a seguir por el investigador, asumiéndose un diseño no experimental, transversal o transeccional con modalidad de campo, por cuanto en ningún momento se manipula la variable, siguiendo los planteamientos de Arispe

et al. (2020). La investigación requirió de datos, los cuales fueron aportados por la población, recogidos en un contexto específico, para explicar la gestión de cambio al interior de las organizaciones públicas de Educación Media del municipio Maracaibo.

Ruiz y Valenzuela (2022) consideran la población el "Conjunto de seres sobre el que se investigará" (p.27), extrayendo una muestra representativa con muestreo no probabilístico e intencional, puesto que los investigadores necesitaron indagar en las instituciones de Educación Media del municipio Maracaibo, donde se evidencia la problemática planteada, de allí que la muestra estuvo conformada por 208 sujetos de los cuales son 21 del personal gerencial o directivo y 187 del personal docente de las organizaciones donde se realizó el estudio dirigido a explicar la gestión de cambio en las mismas (ver Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de la población muestral

Organizaciones educativas públicas	Gerentes	Docentes	Totales
U.E.N. Dr. Rafael Belloso Chacín	1	12	13
Liceo Octavio Hernández	3	28	31
Liceo Jorge Washington	2	21	23
Liceo Rómulo Gallegos	3	24	27
Liceo Nacional José Ramón Yepes	3	23	26
Liceo Udón Pérez	3	31	34
Liceo Nacional Coquivacoa	3	24	27
Liceo Luis Beltrán Ramos	3	24	27
Totales	21	187	208

Fuente: Municipio Escolar Maracaibo (2024).

Se consideró la encuesta como técnica de recolección de datos, siendo una herramienta para indagar una realidad existente, la cual tiene por objetivo obtener sustento suministrado por un grupo de sujetos acerca de sí mismo y de la situación real de su entorno, permitiéndole a los investigadores conocer la opinión de lo investigado en un momento determinado, razón por la cual se elaboró un cuestionario versionado para directivos gerentes quienes respondieron según su opinión como son las etapas del cambio y las características que poseen como líderes, y los docentes respondieron a las mismas preguntas planteando como percibieron estos aspectos en los gerentes de sus instituciones.

En cuanto, a las características del instrumento de este estudio, es un cuestionario versionado, con respuestas de escala tipo Likert, con cinco (5)

opciones: siempre, casi siempre, algunas veces, casi nunca y nunca, que fueron codificadas con un puntaje de 5, 4, 3, 2, y 1 punto respectivamente. Dentro del proceso metodológico, el instrumento elaborado por los investigadores, cumplió con los criterios de validez y confiabilidad, el cual fue analizado por 5 expertos en el área, determinando su pertinencia y coherencia con lo que se mide. De igual manera, se aplicó una prueba piloto en un grupo de 20 directivos y docentes de otro circuito escolar con características similares, cuyos datos se procesaron, obteniendo un coeficiente de 0,92, indicando alta confiabilidad, por cuanto proporciona respuestas acerca de la realidad social investigada.

Para la interpretación de los resultados se asumió que si los valores obtenidos al aplicar el cuestionario estaban entre 1 y 1.80, son muy inefectivas las etapas de la gestión de cambio y el liderazgo, pasando de 1.81 a 2.61 inefectivas, de 2.62 a 3.42 moderado o regular, de 3.43 a 4.23 efectivas, de 5 y 4.24, muy efectivas las dimensiones y variables estudiadas. Luego, de aplicarse el instrumento en la población establecida, en este caso, en el personal gerencial y docente de las organizaciones antes mencionadas, se sometieron al tratamiento estadístico, el cual fue el descriptivo, con las medidas de tendencia central como es la media.

### III. Resultados

En ese sentido, atendiendo a los procedimientos descritos metodológicamente se procedió a la tabulación de los datos recolectados del instrumento, reflejándose los cálculos de las medias obtenidas por indicador y dimensión de la variable, para posteriormente, compararse los resultados con los criterios establecidos en el baremo con el propósito de confrontar los hallazgos con las teorías que fundamentan cada uno de los indicadores. Sobre la base de lo expuesto, se tabuló la información a fin de medir el objetivo específico a describir las etapas de la gestión de cambio en las organizaciones educativas públicas, representándose los valores en las tablas indicando que *Ger.* se refiere a los Gerentes y *Doc.* a los docentes encuestados, tal como se observa en la tabla 2.

Al observar los resultados de la tabla 2, puede evidenciarse que para los gerentes la etapa de descongelamiento es inefectiva (2,05), porque casi nunca se asumen acciones para evitar la alta resistencia de las personas en cuanto a los cambios o rutinas diarias, aunado a considerar muchas veces estas acciones sorpresivas, y no contar con los recursos necesarios para desarrollar los hechos novedosos. La etapa de cambio es moderada con media de 3,07, así como lo es también el recongelamiento (3,06), con

Tabla 2. Media aritmética de la Dimensión: Etapas de la gestión de cambio

Indicadores	Media Ger.	Categoría	Media Doc.	Categoría	Cierre de la Dimensión	
					Media	Categoría
Descongelamiento	2,05	Inefectivo	2,09	Inefectivo	2,07	Inefectivo
Cambio	3,07	Moderado	2,21	Inefectivo	2,64	Moderado
Recongelamiento	3,06	Moderado	2,21	Inefectivo	2,63	Moderado
Media general	2,72	Moderado	2,17	Inefectivo	2,44	Inefectivas

Fuente: *Elaboración propia (2024).*

un promedio total de 2,72, por lo cual, para los gerentes estas etapas se gestionan en las organizaciones educativas públicas, de manera moderada o regular.

En cuanto a la opinión de los docentes, hay coincidencia de opiniones con los gerentes, al asumir que es inefectiva la gestión que desarrollan los directivos en las organizaciones educativas estudiadas según lo evidencian las medias: para el descongelamiento 2,09, el cambio con 2,21 y el recongelamiento con 2,21, porque casi nunca toman en cuenta las medidas y estrategias necesarias para asumir las innovaciones tecnológicas en estas organizaciones educativas públicas.

Al analizar los valores, la media mas baja es la del descongelamiento, lo cual indica que tanto los gerentes como los docentes, observan que es inefectiva la manera como los directivos están asumiendo el cambio, con presencia de resistencia,

tal como lo explican Gómez et al. (2022) quienes alertan al respecto, que en estos casos los líderes deben utilizar su habilidad comunicativa para informar e influenciar a los miembros de la organización, trabajando los puntos que generan incertidumbre y exigen capacitación, siendo necesario reforzar las fuerzas que favorecen el cambio, debilitando las que lo dificultan y combinando las expuestas, además de fomentar su participación activa en el proceso.

La etapa de cambio muestra un comportamiento moderado desde la percepción de los gerentes pero para los docentes es inefectiva, lo cual difiere del postulado de Gómez et al (2022) quienes exponen que durante esta etapa las fuerzas de cambio deben orientarse hacia una nueva forma de ver y hacer las cosas, pero se muestra por los valores, que aun los miembros de las instituciones, están resistiéndose a esto y por ello, les cuesta adaptarse a las innovaciones y nuevos modelos, en

cuanto a la tecnología, y la estructura o cultura organizacional.

De igual manera, la etapa de recongelamiento es moderada o regular según los gerentes mientras los docentes opinan son inefectivas las acciones que asume la gerencia de las organizaciones educativas para lograr superar las transformaciones y poner en práctica acciones pertinentes, lo cual difiere del postulado de García y Sánchez (2021) quienes manifiestan que la transformación deben darse y para lograrlo es necesario la creación de estructuras organizacionales que intervengan en distintos niveles. Idealmente, las organizaciones deberán tener un compromiso social, un interés por aumentar la eficiencia a través de la innovación.

Por los resultados, esta etapa de recongelamiento, aun se asume incipiente en estas organizaciones para el momento de la investigación, pero al contar con líderes transformacionales que gestionen estas instituciones, es posible que paso a paso se vaya alcanzado el compromiso de los miembros de la misma, en cuanto a adecuar sus conocimientos, habilidades y comportamientos, a la misión, visión y valores, al uso de TIC y TAC (tecnologías de la información y comunicación, más las tecnologías del aprendizaje y conocimiento) (García y Sánchez, 2021),

entonces, la idea es comprender que, si el cambio se genera, debe aceptarse y luego es necesario modificar cualquier proceso interno que se encuentre afectado por dicho cambio, aspecto que se entiende en este estudio por cuanto aún no se ha alcanzado aceptar el cambio y por ello, esta etapa no se estabiliza.

En esta etapa, se facilita el aprendizaje de los miembros para restablecer el sistema y enfrentarse a los cambios con la ejecución de planes de contingencia para rectificar los procesos, por ello, los gerentes no han podido brindar alternativas viables y factibles que involucren los procesos académicos y administrativos, al no tener la preparación suficiente y necesaria, así como no cuenta con la tecnología, los recursos, situaciones que han generado mayor complejidad en estas instituciones.

Por tanto, la etapa de recongelamiento aún no se visualiza en las organizaciones educativas públicas objeto de estudio, según la posición de los encuestados, la gerencia aporta poco para dar solución a los cambios necesarios, aunado a evidenciarse otros factores como son no contar con una visión real, conscientes de lo que está sucediendo en éstas, además, desconocer cómo hacer funcionar las estrategias, sobre todo, la comunicativa, para satisfacer todas y cada una de las expectativas



de la organización en cuanto a sus fortalezas y oportunidades.

En efecto, en líneas generales es inefectiva la dimensión etapas de la gestión de cambio con una media de 2,44. En razón de los resultados observados para esta dimensión, etapas de la gestión de cambio, en el caso de las organizaciones educativas en cuestión, puede constatarse que tanto gerentes como docentes, consideran que se están desarrollando de manera inefectiva, lo cual diverge de la postura de Vargas (2020), quien indica que cuando se produce el cambio organizacional, éste debe presentarse en la totalidad de la organización abarcando estructuras, áreas y procesos, lo que varía es la magnitud del proceso de cambio que se quiere implementar, contrario a lo que está sucediendo en estas organizaciones estudiadas de Educación Media, por cuanto, se muestran debilidades que no son fáciles de resolver para los gerentes resolver y por ello, es más complejo aportar alternativas de solución.

En efecto, se observa en la tabla 1 que las etapas de gestión de cambio en estas organizaciones públicas de Educación Media, objeto de estudio son inefectivas, sobre todo porque el personal directivo se resiste a los cambios, y no es el mejor modelo para el personal docente, de allí que les cuesta

desaprender para aprender de nuevo, al estar acostumbrados a hacer sus actividades de una manera específica, por lo cual, les hace más difícil aceptar las innovaciones y requerimientos exigidos por la dirección y la jefatura educativa del municipio Maracaibo.

Estos resultados difieren del planteamiento de Carrillo (2021), cuando expresa la necesidad de romper con las tradicionales formas de gestión del talento humano, las estructuras de trabajo y sus operaciones; para sustituirlo por un modelo basado en el uso de la inteligencia donde el trabajo estandarizado está enfocado en el tiempo y el mejoramiento técnico de destrezas, habilidades, que se desplaza hacia el trabajo personalizado, creativo e innovador, lo cual es un desafío para los directivos al tener que prepararse para las novedades que se presentan en el proceso educativo.

En ese orden de ideas, se identificaron las características del liderazgo para el cambio, cuyos resultados se reflejan en la tabla 3 del estudio, asumiendo las respuestas de los gerentes y de los docentes de las organizaciones educativas públicas seleccionadas en este caso, acerca de los indicadores comunicación, motivación, carisma, cooperación.

Se observa en la tabla 3 el desarrollo del análisis de la media aritmética

de la dimensión Liderazgo para el cambio, donde se evidencia según los valores obtenidos para los gerentes, las características de líder son efectivas, con mayor valor la motivación cuya media es de 4,11, siguiéndole el carisma con 4,09, siendo menor la comunicación con 3,93 y la media del indicador cooperación es de 3,9, infiriendo con esto que, los gerentes de las organizaciones educativas públicas consideradas en este estudio, asumen estas características de manera efectiva de acuerdo a la media de 4, por cuanto casi siempre toman en cuenta estos indicadores mencionados en los momentos de decidir qué hacer ante situaciones de cambio.

De igual manera, se observa en la tabla 3 que según la percepción de los docentes, los gerentes al momento de gestionar el cambio en las organizaciones, manejan de manera regular o moderada la comunicación (3,33), el carisma (3,19) y la motivación (3,11), con menor media

Tabla 3. Media aritmética de la Dimensión: Características del Liderazgo para el cambio

Indicadores	Media Ger.	Categoría	Media Doc.	Categoría	Cierre de la Dimensión	
					Media	Categoría
Comunicación	3,93	Efectiva	3,33	Moderada	3,63	Efectiva
Motivación	4,11	Efectiva	3,11	Moderada	3,61	Efectiva
Carisma	4,09	Efectiva	3,19	Moderada	3,64	Efectiva
Cooperación	3,9	Efectiva	2,91	Moderada	3,40	Efectiva
Media	4,00	Efectiva	3,13	Moderada	3,56	Efectivas

Fuente: Elaboración propia (2024).

en la cooperación (2,91), detectando divergencias en cuanto a la comunicación, la cual para los gerentes es el de menor prevalencia mientras para los docentes a pesar de ser regular o moderada su presencia, es la de mayor valor.

Al analizar la dimensión características del liderazgo para la gestión del cambio se determina que el comportamiento es efectivo, al asumir el valor de la media 3,56 de acuerdo al baremo establecido en este estudio, porque se cuenta con un gerente dirigido a actuar de manera interactiva con su personal para analizar los problemas y conflictos generados por el cambio en las organizaciones públicas de Educación Media en el municipio Maracaibo.

Los resultados determinados por la opinión de los gerentes son convergentes con lo expuesto por Carvajal et al. (2020) en cuanto a asumir un liderazgo transformacional en la gestión del cambio, al establecer una comunicación efectiva y brindar diferentes estrategias y actividades para que el personal docente

sienta que es informado de los cambios y las innovaciones propiciadas en la institución. Sin embargo, los docentes difieren de este planteamiento por cuanto para ellos, solo algunas veces el gerente comunica lo que debe hacerse y cómo hacerlo para adecuarlo a los cambios.

Los resultados según la percepción de los docentes, son divergentes con lo expuesto por García y Sánchez (2021) quienes consideran que a través de esta habilidad comunicativa, se comparte la visión y los planes con todos los involucrados, porque para el logro del trabajo, todos los miembros de la institución, conozcan las iniciativas de los líderes quienes deben mostrarla, expresarla, por cuanto es importante que todos pudieran conocer su propósito, sus metas y objetivos, sus componentes, así como las acciones que deben tomar, para favorecer a la organización al propiciar una comunicación efectiva donde se brinde confianza en la consulta para evitar temores, malentendidos o incluso, falsas expectativas, tal como lo expusieron en su estudio Plasencia e Hidalgo (2022), en relación a resaltar la comunicación como característica fundamental del líder para propiciar el cambio en las instituciones educativas.

Como se observa por los resultados, la comunicación como característica

fundamental para la gestión de cambio, se percibe de manera distinta en estas dos poblaciones, mientras los gerentes consideran que asumen esta estrategia para informar y formar, los docentes, no lo sienten así y manifiestan que no se le informa de los hechos, de las situaciones necesarias para su desempeño, así como tampoco se escucha sus inquietudes acerca del cambio, por ello, la ven regular en estas instituciones estudiadas, lo cual implica necesariamente que los gerentes como líderes trabajen estrategias de comunicación asertiva, empática y activa, aprendan a escuchar a los miembros de la organización e informen todo aquello que sirva para alentar el proceso de cambio, Además, que estén convencidos para que su actitud, sirva de estímulo a los docentes.

En cuanto a la motivación, los gerentes como líderes de cambio, si motivan a su personal para contribuir a que se adapten a las innovaciones, mientras los docentes opinan lo contrario, lo cual diverge del postulado de Castro et al. (2020) quienes explican que en el ámbito laboral, la motivación es necesaria por ser asumida como proceso que activa, orienta, dinamiza y mantiene el comportamiento de los docentes para desempeñar sus funciones y roles, de allí, lo importante de conocer cuáles causas estimulan

la acción humana y qué estrategias puede utilizar el líder de manera de estimular a su personal para alcanzar las transformaciones necesarias en la institución educativa que dirige, que lo convenzan y persuadan de propiciar las transformaciones necesarias.

Al seguir con el análisis, se observa la posición de los gerentes en cuanto su carisma, indicador efectivo según esta población, pero regular o moderado al observar la percepción de los docentes, lo cual contradice el planteamiento de Duarte (2020) al destacar que esta es una cualidad de los líderes transformadores para generar cambios muy positivos con sus colaboradores, haciendo uso de sus características personales, entre estas, su carisma, su motivación, sinergia, coadyuvando a que los otros lo imiten y lo sigan.

En cuanto a la cooperación, es el indicador con menores valores, lo cual indica ser una debilidad presente en estas organizaciones educativas públicas, al generarse algunas veces, contrario a lo expuesto por Gómez y Peñaranda (2020) quienes manifiestan que los líderes transformadores como se aspira ser en este nuevo milenio, tienen que concentrar sus esfuerzos para gestionar con éxito el cambio y su adaptación, conjuntamente con todo el talento humano, por ello, deben

asumir una posición de transformarse para transformar, siendo responsables del cambio y manejando distintas estrategias para ayudar a los miembros de las instituciones educativas a entender la necesidad de cambio y prepararse para adecuarse al mismo, venciendo las dificultades que pueden estarse presentando por las características propias de cada organización.

En ese orden de ideas, al analizar los valores de la dimensión, se evidencia que son efectivas las características manifiestas en el liderazgo de los gerentes de las organizaciones educativas públicas estudiadas en cuanto a hacer uso de ellas para gestionar el cambio, lo cual coadyuva a suponer sus propósitos de transformación, generando una visión futura donde estas instituciones compitan al aplicar nuevos conceptos y prácticas innovadoras tal como lo establece la sociedad actual, ejerciendo para ello, un liderazgo cónsono con esas exigencias.

## Conclusiones

Para analizar la gestión de cambio al interior de las organizaciones públicas de Educación Media, se estableció un proceso metodológico que permitió describir las etapas de la gestión de cambio en las mismas y luego identificar las características del gerente como líder de cambio, lo cual permite concluir:

Al describir las etapas de gestión de cambio en las organizaciones educativas públicas, según el modelo de Lewin, se percibe el descongelamiento, el cambio en sí y el recongelamiento, determinándose la mayor dificultad en el descongelamiento, es decir, en dejar atrás los conocimientos adquiridos para abrirse a los nuevos aprendizajes, lo cual implica que el líder debe estimular a este talento humano para aceptar las innovaciones convirtiéndose ellos en agentes del cambio tanto personal, como profesional y laboral, de manera de brindar novedades al aplicarse las innovaciones tanto en el proceso administrativo como en el académico, satisfaciendo las expectativas del sector educativo y la sociedad.

Con respecto a las características del liderazgo para el cambio, se concluye que se consideran efectivas desde la percepción de los gerentes quienes consideran estar preparados para gestionar el cambio haciendo uso de la comunicación con su personal, la motivación, sirviendo de estímulo para ellos, al utilizar su carisma, con la cual atraen y sirven de modelo ante los miembros de estas instituciones educativas del sector público, así como propician el trabajo cooperativo, indicador con menos valores, donde debe trabajarse más para que se propicie de manera total y propender

a pensar en el trabajo en equipo como medio para fortalecer los conocimientos y las habilidades de todos y enfrentar los desafíos impuestos por el cambio.

No obstante, la percepción de los docentes al respecto de las etapas de gestión de cambio, muestra rasgos de resistencia acerca de aceptar las innovaciones, así como en las incorporaciones tecnológicas, al manejo de recursos digitales, al uso de equipos y plataformas tecnológicas, que se suponen abarcan muchos de los aspectos a los cuales se oponen por requerir de una preparación constante y permanente.

En razón de los planteamientos expuestos, se concluye que en estas organizaciones educativas públicas, gerentes y docentes consideran que se están enfrentando al cambio, visualizando dificultades en cuanto a dejar la zona de confort a la cual están acostumbrados tanto, pero con la capacidad de persuasión de sus líderes, y la búsqueda de los materiales y tecnología necesaria, están dispuestos a enfrentar las novedades y adecuarse a los cambios en beneficio de las competencias de ese talento humano tan valioso del sector educativo.

No obstante, la tarea es compleja, porque no solo se trata de incorporar tecnología e innovaciones en estas instituciones

educativas, se considera que el proceso a seguir es complejo e implica una programación y organización para incorporar los aspectos conceptuales del cambio en la gestión administrativa, así como también en lo académico, en lo comunitario, además, de generar procesos de reactivación cognitiva, para darle paso a lo nuevo, porque para hacer, debe saberse cómo, y sentirse satisfecho y agrado por lo que va a innovarse, entonces, se requiere formación desde lo personal, lo profesional y lo laboral, donde tanto gerentes líderes como docentes, deben estar comprometidos y responsabilizados.

En ese sentido, se asume la necesidad de seguir investigando al respecto de la temática por cuanto se requiere impulsar el cambio en las instituciones educativas de Maracaibo y del país, teniendo en cuenta que en este nivel de Educación Media, se necesita contar con las personas idóneas para poder formar a los estudiantes que se necesita en esta sociedad del conocimiento, además, de impulsar la transformación del talento humano, siendo importante mantener un equipo motivado a la hora de apropiarse y mantener la cultura del cambio.

## Referencias Bibliográficas

Acosta Faneite, S. F., & Barrios Caballero, M. A. (2023). Procesos gerenciales para la gestión del cambio en las

instituciones educativa. Revista EDUCARE - UPEL-IPB - Segunda Nueva Etapa 2.0, 27(2), 48-72. <https://doi.org/10.46498/reduipb.v27i2.1863>

Arispe Alburquerque, C., Yangali V., Guerrero Bejarano, M., Lozada de Bonilla, O., Acuña Gamboa, L. y Arellano Sacramento, C. (2020). La investigación científica. Universidad Internacional de Ecuador. Ecuador. <https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/144630/Vasquez-FL-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ávila Morales, H., Olmos Saldívar, D., Quispe Gonzales, G. C., y Díaz Tito, L. P. (2022). Talento humano en la cuarta revolución industrial. Revista Venezolana de Gerencia, 27(97), 161-169. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.97.11>

Bracho Fuenmayor, P.L. (2022). Gerencia y educación superior desde la perspectiva de la neurociencia. Interacción Y Perspectiva, 12, 100-121. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7114562>

Bracho-Fuenmayor, P.L. (2023). Habilidades de liderazgo en tiempos de cambio. Una mirada en las universidades del Zulia-Venezuela. Revista de Ciencias Sociales, adscrita a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Volumen XXIX, (3), 517-530. 2023. DOI: <https://doi.org/10.31876/rcs.v29i3.40736>

Carvajal Álvarez, I., Peña Reyes, M. y Peña Sanabria, K. (2020). Liderazgo transformacional en la gestión del cambio en la cadena de restaurante Taco bell. [Tesis de Maestría]. Universidad Cooperativa de Colombia Villavicencio. [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/18492/1/2020\\_liderazgo\\_transformacional.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/18492/1/2020_liderazgo_transformacional.pdf)

Carrillo Sánchez, S.S. (2021). Neuroliderazgo. Estrategia para enfrentar la crisis generada en las organizaciones educativas por la pandemia COVID-19. Encuentro Educativo, 28 (1) 68-86 <https://produccioncientificaluz.org/index.php/encuentro/article/view/37216/40540>

Castro, G.; Puerto, C., y Rodríguez, M. (2020). La influencia del liderazgo en la motivación de los colaboradores. Estudio de caso del Instituto Nacional de Tecnología Industrial. <https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1266/1/TFPP%20EEYN%202020%20CGE-PC-RMF.pdf>

Cubillos Suárez, L., Hernández Ramos, Ó. y Villa Sarasti, M. (2023). Propuesta metodológica para implementar la gestión del cambio en el proyecto "Fortalecimiento del entorno laboral en el Ministerio de Salud y Protección Social a nivel nacional". [Tesis de grado], Universidad EAN). Colombia. <http://hdl.handle.net/10882/13203>

Duarte Hablutzel, M. (2020). Gestión de cambio organizacional. [Tesis de Grado]. Universidad Peruana Cayetano Heredia). Lima-Perú. <https://hdl.handle.net/20.500.12866/8962>

Fierro-Moreno, E. (2021). La gestión del cambio, la colaboración virtual y la agilidad estratégica organizacional de empresas mexicanas ante los impactos por el COVID-19. Nova scientia [online],13, n.spe. Epub 28-Mayo-2021.

Flores Arocutipa, J. P., Manrique Nugent, M., Serna Silva, G. J., y Aybar Bellido, I. E. (2021). Liderazgo en tiempos de 4ta revolución industrial. Revista Venezolana de Gerencia, 26(96), 1096-1107. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.96.7>

García Margariño, S. y Sánchez-Bayón, A. (2021). Gestión del cambio y del conocimiento en organizaciones cooperativas y de transformación social: estudio de casos comparados. Revista Internacional de Organizaciones, 27, octubre 2021, 137–171 ISSN: 2013-570X; EISSN: 1886-4171. <https://doi.org/10.17345/rio27.137-171>

Gómez Ortiz, E. y Peñaranda Soto, E. (2020). El nuevo liderazgo y la transformación de las organizaciones del siglo XXI. Revista Gestión y Desarrollo Libre, 5(9), 217-235. <https://doi.org/10.18041/2539-3669/gestionlibre.9.2020.8113>

- Gómez Camacho, M., Lemus Delgado, C. y Madrigal, D. (2022). Modelo de gestión del cambio y adaptabilidad para la empresa Transmulticarga S.A.S. [Tesis de Maestría] Universidad EAN, Bogotá, Colombia. <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25529w/MODELO%20DE%20GESTION%20DEL%20CAMBIO.pdf>
- Guerra Rincón, D.M. (2020). Competencias investigativas de los participantes de la Especialidad Metodología de la Investigación. *Dianoética*, 1 (1) Julio- diciembre 2020, 37-51. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8895865.pdf>
- Guevara Gómez, H., Huarachi Quintanilla, L., Lozano Z., Glenn, A.; Vértiz Osoreo, J. (2021). Gestión del cambio en organizaciones educativas postpandemia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26, (93), 2021 Universidad del Zulia, Venezuela Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29066223012>
- Guevara Alban, G., Verdesoto Arguello, A. y Castro Molina, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Recimundo*, 4(3), 163-173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173)
- Guillén de Romero, J.C., Bracho-Fuenmayor, P.L., Esperanza Amaya, J.M., Quiroz Vincés, M. y Vásquez Mejía, K. (2023) Inclusión desde una práctica de valores en el contexto universitario. *Revista Boletín Redipe*, 12, (9), septiembre 2023. 68-88. 2023. <https://doi.org/10.36260/rbr.v12i9.2002>
- León, C., Osorio, V. y Gilleta, E. (2020). Guía rápida de gestión de crisis del COVID-19 para Gobiernos Salud pública, tecnologías y comunicación. *Innovación Pública* 360, Bloomsbury Policy Group. Argentina. <https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/03/Gu%C3%ADa-r%C3%A1pida-de-gesti%C3%B3n-de-crisis-del-COVID-19-para-gobiernos.1-1.pdf>
- Mendoza, E. y Mendoza Merchán, A. (2023). Síntesis de la Investigación Positivista. *Aula Virtual*, 4(10), 156-160. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8132312>
- Orozco Lechuga, A. y Sabido, T. (2021). Entorno, análisis y cambio: una tricotomía simplificada para entender a las organizaciones. *Gestión I+D*. UCV, 06 (02), 384-404. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_GID/article/view/22710/144814488975](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_GID/article/view/22710/144814488975)
- Ospina, D., Burgos, S. y Madera, J. (2021). La gerencia educativa y la gestión del cambio. *Diálogos de Saberes*, (46), 187-200. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1429>



Plasencia Castillo, J. e Hidalgo Romero, I. (2022). Competencias directivas y gestión del cambio en Institutos de Educación Superior Tecnológico Público. Gobierno Y Gestión Pública, 8(2). 10-32. <https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/RevistaGobiernoYG/article/view/2348>

Ruiz Huaraz, C. y Valenzuela Ramos, M. (2022). Metodología de la investigación. Huancavelica-Perú. Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja Daniel Hernández Morillo (UNAT) - Fondo Editorial.

Romero Guillén, G., Frías Hernández, J., Terán D' Armas J. y Cedeño Carpio, X. (2024). Habilidades del líder en la era de la inteligencia artificial en el contexto de organizaciones de ingeniería. Gestión I+D, 9(2), 211–250. Recuperado a partir de [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_GID/article/view/28890](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_GID/article/view/28890)

Sánchez-Bayón, A. (2020). Una Historia de RR.HH. y su transformación digital: del fordismo al talentismo y la gestión de la felicidad. Revista de la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo, 29(3), 198-214. [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S3020-11602020000300004&lng=es&tlng=](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S3020-11602020000300004&lng=es&tlng=)

Sanoja Capote, F. (2021) La gestión del cambio organizacional: Una estrategia empresarial necesaria en una sociedad digital luego del COVID-19. Revista

Global Negotium, 4 (2) 92-107. <https://doi.org/10.53485/rgn.v4i2.171>

Vargas Alfonso, D. (2020). Gestión del cambio organizacional en proyectos de ti en las entidades públicas del sector agropecuario en Colombia. Colombia. Universidad Ean, Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas. From <https://repository.universidadean.edu.co/handle/10882/9807>

Vega, L. (2020). Gestión educativa y su relación con el desempeño docente. Ciencia y Educación, 1(2), 18-28. <https://doi.org/10.48169/Ecuatesis/0102202008>

---

## Propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales: Plan de Choque Empleo Joven 2019-2021. Una aproximación sobre su proceso de evaluación

---

*Rosalinda Martínez-Díaz*

Socióloga. Magister en Gerencia Pública por la Universidad del Zulia, Venezuela. Candidata a Magister en Problemas Sociales Dirección y Gestión de Programas Sociales, por la Universidad de Granada, España. Responsable de la Escuela Iberoamericana de Altos Estudios en Gobierno de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada- España.

Email: [rosalinda@uimunicipalistas.org](mailto:rosalinda@uimunicipalistas.org)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5314-0029>

### Cita Recomendada

Martínez-Díaz, R. (2024). Propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales: Plan de Choque Empleo Joven 2019-2021. Una aproximación sobre su proceso de evaluación. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 114–129. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-06>

### Resumen

En el presente estudio elabora una propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales, para ello, se aplica la metodología de evaluación utilizada por Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020) para analizar el diseño del Plan de Choque de Empleo Joven 2019 - 2021, debido a que permite conocer su estructura, ventajas, pertinencia y posibles mejoras que deben considerarse. Para la presente, se utilizó el método de investigación cualitativo, con las técnicas y recolección de información realizando una revisión documental del Plan de empleo joven, y el planteamiento teórico - metodológico de los expertos mencionados en materia de evaluación. Con dicho estudio, fueron detectadas debilidades en la metodología, al no considerar un escenario de pandemia como el Covid19 y sus efectos a nivel europeo, dado que España como miembro de la Unión Europea tendría que aplicar nuevas políticas en esta materia, por lo que se hace imprescindible considerar nuevos criterios en la propuesta metodológica de evaluación.

### Palabras Clave

Plan de empleo joven, propuesta metodológica, evaluación, programas sociales, España.

**Recibido:** 11 de junio de 2024.

**Aceptado:** 21 de julio de 2024.

---

# Methodological Proposal to Evaluate the Implementation of Social Programs: Plan de Choque Empleo Joven 2019- 2021. An Approach to its Evaluation Process

---

*Rosalinda Martínez-Díaz*

## Recommended Cite

Martínez-Díaz, R. (2024). Propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales: Plan de Choque Empleo Joven 2019-2021. Una aproximación sobre su proceso de evaluación. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 1(1), 114–129.  
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2024.v1n1-06>

## Abstract

This work tries to develop a methodological proposal to evaluate the implementation of social programs, to do so, it applies the evaluation methodology used by Trinidad and Pérez (1998), Trinidad (2010) and Trinidad (2020) to analyze the design of the Plan of Youth Employment Shock 2019 - 2021, because it allows to know its structure, advantages, relevance and possible improvements that should be considered. This study uses the qualitative research method, with the techniques and information collection, carrying out a documentary review of the Youth Employment Plan, and the theoretical-methodological approach of the aforementioned experts in matters of evaluation. With this study, it was detected weaknesses in the methodology by not considering a pandemic scenario such as Covid19 and its effects at the European level, given that Spain as a member of the European Union would have to apply new policies in this matter, which is why it is essential consider new criteria in the evaluation methodological proposal.

## Key Words

Youth employment plan, methodological proposal, evaluation, social programs, Spain.

## I. Introducción

En este trabajo, el objetivo es elaborar una propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales, para ello, aplicaremos la metodología de Evaluación utilizada por Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020) para analizar la fase de implementación del Plan de Choque de Empleo Joven 2019 - 2021, con el que se pretendía atender la problemática que los jóvenes en España presentaban al insertarse al mercado laboral, por lo que se hace necesario abordar diferentes aspectos en materia de orientación profesional, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento, mejoras en el marco institucional y difusión del plan. Para ello, utilizamos el método de investigación cualitativo, en cuanto a las técnicas y recolección de información se hará mediante la revisión documental que: . . .

“...implica el análisis de textos existentes, como documentos oficiales, periódicos, cartas, diarios, transcripciones, obras literarias, fotografías o incluso contenido digital, como publicaciones en redes sociales, blogs y sitios web. El contenido de estos documentos puede aportar información valiosa sobre el fenómeno investigado, los factores contextuales y las tendencias históricas.” Atlas.ti (26 de agosto de 2024).

Específicamente examinamos el Plan de Choque, y el planteamiento teórico - metodológico utilizado por Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020) en materia de evaluación, se realizará un repaso de aspectos teóricos claves sobre cómo se concibe una Evaluación, los tipos de evaluación que existen y las características que presentan. La Estructura de dicho Plan, detalla los aspectos que consideramos al momento de llevar a cabo la evaluación, y para que se plantean. Por último, nos referiremos a las preguntas de evaluación a las que debemos dar respuesta para abordar el tipo de Evaluación seleccionada, a fin de que nos permitan conocer sus debilidades y como elaborar una propuesta metodológica para evaluar la implementación de un programa social, llevarlo a cabo y aproximarnos a los resultados de su implementación, será importante destacar algunos de los criterios que debemos considerar al elaborar un Plan de Evaluación.

*Desarrollo del Plan de Evaluación: Una aproximación al marco conceptual.*

Para desarrollar el trabajo de la Cátedra Evaluación de programas sociales, del Master de Problemas Sociales Dirección y Gestión de Programas Sociales de la Universidad de Granada - España, hemos realizado una aproximación al proceso de evaluación del Plan de

Choque, utilizando los criterios que los expertos que señalamos consideran para su realización. Detectando las debilidades surgidas en la evaluación y considerándolas como elementos de mejora metodológica.

Con base en lo que plantea Trinidad y Pérez (1998), y Trinidad (2020), intentamos elaborar una propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales, mediante una aproximación al proceso de sistematización y resultados de la ejecución del Plan de Choque de empleo joven 2019 – 2021, tomamos en consideración que este Plan de Choque, hace una evaluación diagnóstica de lo que se exponía en el Plan de Empleo de 2013-2016 y los estudios realizados en el año 2017. (PCEJ, 2018). A partir de estos antecedentes se pone en marcha un Plan de Choque de Empleo Joven:

“... con iniciativas de retorno a la escuela, de apoyo a la formación en competencias estratégicas, de potenciación de la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de los jóvenes, del retorno de los que tuvieron que salir de España porque aquí no se les ofrecía buenas oportunidades de empleo, así como el fomento de la participación sindical y del asociacionismo empresarial de las personas jóvenes.” (PCEJ, 2018: 6).

como una apuesta del Gobierno Español, por atender la problemática que en materia de empleo presentan los jóvenes entre 16 años y menos de 30, las medidas que se incluyen en este Plan de Choque por el Empleo Joven entroncan con el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030 que sirven específicamente para alcanzar la Meta 8.6:

“De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”. A través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil creado como consecuencia de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 y cuyas actuaciones se impulsan en este Plan, se busca atender a los trabajadores menores de 30 años que carecen tanto de empleo como de formación, a fin de promover su incorporación al mercado de trabajo, a empleos de calidad y estables. (PCEJ, 2018: 6).

que no tienen oportunidades de empleo, y cuentan con poca o escasa formación para el mercado laboral, o aquellos jóvenes que tienen formación y el país no les ofrece alternativas y tienen que emigrar, a fin de generar un cambio significativo en la situación laboral de los jóvenes del país. (PCEJ, 2018).

Para analizar el Plan de Choque de empleo joven, evaluaremos la fase de Implementación del Plan, aplicando los criterios teóricos-metodológicos

utilizados por Trinidad y Pérez (1998). Para poder aplicar la Evaluación de resultados, debemos responder a una interrogante interesante ¿Podremos medir la evaluación de resultados, impacto, económica del Plan de Choque de Empleo Joven 2019-2021 actualmente con la fase de implementación en la que se encuentra, que información tenemos al respecto y quien nos las puede proporcionar?.

Por último según Trinidad y Pérez (1998), cuando los cambios en el programa están perfectamente asimilados y lleva tiempo funcionando, lo lógico es centrarse en la evaluación de resultados, impacto, económica y en su propio seguimiento, considerando que en su proceso de implementación se sufre la pandemia del Covid19.

La Evaluación de implementación según Trinidad "... es aquella que permite conocer si el funcionamiento de la intervención social o del programa si está resultando como se preveía en un tiempo y contexto determinado...". Trinidad, 2010: 12.

La evaluación de la implementación también tiene que ver con la calidad de la intervención social. Un programa sobre empleo joven puede no conseguir los efectos deseados / buscados, debido que no se ha puesto en marcha tal y como estaba previsto, esperar a que finalice su aplicación, puede resultar un tanto costoso e inútil,

de allí que este tipo de evaluación sea de gran provecho. En cierta medida la evaluación de la implementación se asemeja a la que otros autores denominan formativa. (Trinidad, 2010).

Con base en lo que plantean Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020), sobre cuáles son las ventajas de la evaluación en la implementación, para obtener la aplicación de mejoras al momento de estar en ejecución el proyecto, lo que permite redireccionar los aspectos que sean necesarios y tener mejores resultados en la evaluación.

Ya una vez teniendo clara la definiciones conceptuales y el tipo de evaluación a utilizar, es pertinente destacar las fases de la evaluación. Los autores antes mencionados señalan que, desde el punto de vista teórico, la evaluación de la implementación, se realiza mediante un proceso de tres fases:

**1. Fase:** Descripción de lo esencial del programa de intervención social, según el diseño y documentos previos al mismo.

**2. Fase:** Recogida sistemática de información sobre los elementos claves que constituyen el programa, cómo se aplican, funcionan, etc.

**3. Fase:** Comparación del programa en sus partes constitutivas esenciales

tal y como estaba diseñado en la teoría y tal cómo funciona realmente en la práctica, deduciendo si la implementación es o no adecuada.

El resultado último puede ser verificar si hay discrepancias entre el diseño y su implementación. Información muy útil para redefinir el programa o lograr su adecuada implementación.

Es clave tener presente que en la tercera fase de implementación de la evaluación, al comparar el programa en cuanto a su diseño en la teoría y su funcionamiento en la práctica, es importante destacar que si no disponemos de la información necesaria para hacer dicha comparación, no podremos deducir si la implementación ha sido o no pertinente. Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020).

En la evaluación de la implementación de una intervención sobre empleo joven, aparte del método de recogida de información, hay otros dos aspectos importantes a tener en cuenta con base en lo planteado por Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010) y Trinidad (2020).

1. La adecuada selección de las actividades – o elementos – que constituyen y definen el programa separando lo que es esencial y definitorio de lo que es accesorio.

2. La fijación de una muestra de momentos, de unidades de análisis y de lugares para llevar a cabo la recogida de información sobre las actividades, de modo que esta información tenga validez externa...”

Al plantearnos la Evaluación de Implementación debemos según Trinidad y Pérez (1998) dar respuesta a las siguientes preguntas evaluativas:

¿Quién o quiénes son los responsables de la implementación?

¿Se ha aplicado el programa como estaba diseñado?

¿Qué medios se usan para asegurar que el programa se lleva a cabo de acuerdo con lo planificado?

¿Los resultados van en la línea de los esperados? Trinidad y Pérez (1998), Trinidad (2010).

## **II. Marco Metodológico y Análisis del Plan de Choque de Empleo Joven 2019- 2021**

A fin de elaborar una propuesta metodológica para evaluar la implementación de programas sociales, evaluaremos la fase de Implementación del Plan, aplicando los criterios metodológicos utilizados por Trinidad y Pérez (1998), en el Plan de Choque de empleo joven 2019–2021, abordamos las

interrogantes evaluativas que señalan estos expertos, las cuales respondimos a continuación.

a. ¿Quién o quiénes son los responsables de la implementación?

En este Plan, los responsables de la ejecución fueron los interlocutores sociales, como entidades participantes en Garantía Juvenil siendo también miembros de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y las Comunidades Autónomas. Por otro lado, cuenta con una Comisión de Seguimiento .

b. ¿Se ha aplicado el programa como estaba diseñado?

En base a lo establecido en el Plan de Choque de Empleo Joven 2019-2021, una de las primeras medidas que se aplicaron para desarrollar el Plan, es que según información del Ministerio de Trabajo, y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) , el 2 de agosto de 2019 fue aprobado por el Gobierno, mediante el Consejo de Ministros la distribución definitiva de los fondos de políticas activas de empleo entre las Comunidades Autónomas (CC.AA), de acuerdo con los criterios objetivos fijados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del pasado 18 de julio, en cuyo enlace se obtiene

el detalle sobre los montos aprobados. (Ministerio de Trabajo, Consejo de Ministros del 2 de agosto de 2019).

Segun el Consejo de Ministros (2 de agosto de 2019), el importe total a repartir asciende a 297.364.143 euros, en estos importes se recogen parte de las cuantías destinadas a la ejecución del Plan de Choque para el Empleo Joven 2019-2021 y al Plan Reincorpora-T 2019-2021, aprobados en diciembre de 2018 y en abril de 2019, respectivamente. Las acciones a las que se destinan los fondos cuya distribución se ha aprobado hoy son las siguientes:

c. ¿Qué medios se usan para asegurar que el programa se lleva a cabo de acuerdo a lo planificado?

Se considera a lo largo del desarrollo del Plan de Choque de Empleo Joven, 2019-2021, la aplicación de las 50 Medidas en base a los 6 Ejes de Actuación a través de los diversos programas, como:

- Refuerzo de orientadores.
- Lanzaderas de empleo.
- Formación en competencias clave, digitales, lingüísticas;
- Compromiso de contratación;
- Fomento de startups y proyectos TIC de mujeres;
- Retorno de talento y movilidad
- Becas y escuelas de segunda oportunidad.



Tabla 1. Distribución de los Fondos aprobados en Consejo de Ministros el 2 de agosto de 2019 y que en cuyas partidas se asigna presupuesto al Plan de Choque de Empleo Joven 2019-2021

ÁMBITO	CANTIDAD EN EUROS
Iniciativas de oferta formativa para trabajadores desempleados	34.193.815
Iniciativas de oferta formativa para trabajadores ocupados	6.482.297
Oportunidades de empleo y formación	77.801.901
Acciones del Sistema de Formación Profesional para el Empleo de carácter extraordinario realizadas en la red pública de centros de formación	1.103.624
Acciones de Formación Profesional para el empleo relacionadas con la negociación colectiva y con el diálogo social	7.500.000
<b>TOTAL</b>	<b>127.081.637</b>
Oportunidades de empleo (EJE 3)	84.928.852
Subvención de cuotas a la Seguridad Social de la capitalización de prestaciones por desempleo y promoción de la actividad económica territorial. Emprendimiento (EJE 5)	1.353.654
Orientación profesional para atender a PLDs	81.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>167.282.506</b>
Para la Modernización de los Servicios Públicos de Empleo (Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo) (EJE 6)	3.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>297.364.143</b>

Adicionalmente a estos medios, se realizan reuniones por parte de la Comisión de Seguimiento del Plan integrada por diferentes instituciones que actúan en su ejecución.

d. ¿Los resultados van en la línea de los esperados?

En base a las reuniones de seguimiento realizada por la Comisión y las últimas decisiones aprobadas, señaladas anteriormente se muestra que se estaban realizando las actuaciones necesarias, para la ejecución del Plan y los siete programas que los comprenden. Según la reunión del Consejo de Ministros celebrado el 2 de agosto de 2019.

*Plan de Choque de empleo joven vs la pandemia del Covid19: Una debilidad o una oportunidad de mejora*

Al utilizar la metodología de Trinidad y Pérez (1998), para evaluar el Plan de Choque observamos, que el contexto en el que se aplicaría el Plan en el año 2019- 2021 contiene nuevos elementos no considerados en sus criterios ni al momento de implementar el Plan de Choque, siendo necesario elaborar una propuesta metodológica de evaluación considerando los efectos de la pandemia del Covid19, por lo que probablemente fue necesario replantearse nuevas medidas en materia de empleo, dado que el sector

económico y el educativo fueron unos de los más afectados. De allí que sea de interés conocer el Informe final de evaluación realizado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Choque de empleo joven, para la adaptación del Plan a este escenario el cual probablemente afecto en su ejecución.

A fin de que puedan conocer algunos aspectos de interés sobre los objetivos del Plan de Choque de Empleo Joven 2019-2021, señalamos los objetivos generales y específicos a continuación:

#### *Objetivos generales*

- Buscar la mejora de la competitividad y el valor añadido de la estructura productiva española con el objetivo de alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan generar una oferta sustancial de empleo, estable o flexible, sobre la base del desarrollo de sectores de futuro y con alto valor añadido.

- El compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y al entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, que dote de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación, que

se ocupe de los jóvenes del entorno rural y que potencie y refuerce el papel de los Servicios Públicos de Empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa.

- Desarrollar iniciativas de retorno a la escuela, de apoyo a la formación en competencias estratégicas, de apoyo a la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de los jóvenes, el fomento de la participación sindical de las personas jóvenes y del asociacionismo empresarial.

#### *Objetivos específicos*

- Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el Trabajo.

- Ser protagonistas de su proceso de inserción laboral y cualificación.

- Incrementar su cualificación e inserción laboral adquiriendo más competencias profesionales.

- Formar parte de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad social, la productividad y el valor añadido.

- Disfrutar de una atención adecuada e individualizada de los Servicios Públicos de Empleo.

- Evitar sufrir la segregación

horizontal y la brecha salarial de género.

- Luchar contra el desánimo de aquellos que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.

- Disfrutar de una especial atención a colectivos especialmente vulnerables.

Para la consecución de los objetivos, el Plan de Choque de Empleo Joven, se articula en seis ejes, en línea con lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, dividido en 50 medidas con un presupuesto de 2.000 millones de euros. A continuación detallamos en qué consistirán los seis Ejes de actuación del Plan de Choque de Empleo 2019 - 2021 .

#### *Eje 1: Orientación*

Las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias, como información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, entre otros. Teniendo tres objetivos: 1) Orientación profesional y atención personalizada; 2) Relación con agentes del mercado de Trabajo y 3) Gobernanza de las medidas de orientación: Ventanilla única para jóvenes.

### *Eje 2: Formación*

Incluye las actuaciones de formación profesional dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación dual y en alternancia con la actividad laboral. Sus tres objetivos básicos son: 1) Mejorar la competitividad de las empresas a través de la cualificación de las personas, ajustando las competencias de los trabajadores a los requerimientos actuales y futuros del mercado de trabajo y 2) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores con objeto de facilitar sus transacciones desde y hacia el empleo, su desarrollo y su promoción profesional.

### *Eje 3: Oportunidades de empleo*

Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, personas en situación de exclusión social, personas con responsabilidades familiares no compartidas de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género. Comprende el siguiente objetivo: 1) Marco de contratación laboral para dotar de mayor calidad las relaciones laborales.

### *Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo*

Se desarrollan las actuaciones dirigidas a promover la conciliación de la vida personal, familiar y laboral así como la igualdad de género en el acceso, permanencia y promoción en el empleo. Incluye aún las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

### *Eje 5: Emprendimiento*

Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local. Comprende los cinco objetivos estructurales: 1) Fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social de las personas jóvenes; 2) Promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la economía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía colaborativa; 3) Formación y asesoramiento a emprendedoras y emprendedores en el objeto del negocio y en técnicas

de gestión de la microempresa; 4) Fomentar medidas encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local; 5) Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo y detecciones formativas, así como las organizaciones representativas del trabajo autónomo y de la economía social.

#### *Eje 6: Mejora del marco institucional*

Este Eje tiene carácter transversal. Recoge las actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización. Su objetivo es la mejora de la gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Al momento de hablar de Evaluación debemos tener presente algo que destaca en el Plan de Choque de Empleo Joven de 2019-2021, que algunos planes no suelen detallar de forma clara, cómo se realizará el proceso de Seguimiento y Evaluación del Plan, que en este caso notamos una debilidad en ese sentido, dado que la Planificación y Evaluación del Plan de Choque (pg. 54) lo menciona, más no lo especifica

en cuanto al proceso, elemento que proporciona cierta debilidad al plan, al no poder hacer una evaluación clara del proyecto en cuanto a algunas fases de su implementación y los resultados del Plan, al momento de realizar una evaluación externa, lo que sin duda requiere que para obtener mejor y mayor información sobre el proyecto, debamos contactar las instituciones u órganos responsables de implementar dicho Plan, y de hacer el seguimiento semestral, anual y cada dieciocho meses del que se habla y la fase de evaluación.

Por otro lado, hay un nuevo elemento que consideramos clave al momento de plantearnos una propuesta metodológica para evaluar la implementación de un programa social, como el caso del Plan de Choque de Empleo Joven de 2019-2021. Cuyo presupuesto fue estimado en 2.000 millones de euros, con la pasada crisis sanitaria que atravesó España con la pandemia del Covid19 y diferentes países a nivel mundial, donde presumen los analistas financieros que España a corto plazo se vería significativamente afectada en el ámbito económico, lo que sin duda generará una revisión presupuestaria de este Plan.

En el marco de la discusión anterior, también sacamos a colación la situación presentada durante la Pandemia del

COVID19, la cual paralizó de manera significativa la economía y por ende pudo influir, en la readecuación o ajustes presupuestales por parte del Gobierno Español a los diferentes Planes que habían sido aprobados anteriormente, lo planteado en el Plan de Choque de Empleo Joven 2019-2021, correspondía al segundo de su implementación, por lo que suponemos que tendría cambios significativos a raíz de la pandemia. Sería pertinente realizar próximos estudios, analizando los efectos del Covid19 en la implementación del Plan de Choque de empleo joven y los posibles ajustes o mejoras para su implementación.

Para realizar el proceso de sistematización y aproximarnos a los resultados de la implementación del plan, y efectuar la revisión documental del plan, artículos sobre la temática, reuniones de Trabajo realizadas por el Gobierno de España y los acuerdos establecidos y aprobados, así como realizar la propuesta metodológica para la evaluación de la implementación de un programa social, consideramos los aspectos señalados por Trinidad y Pérez (1998), especialistas en Evaluación, quienes destacaron que la estructura general de cualquier evaluación y en la estructura interna del Plan de Evaluación, así como, en los principales elementos que componen cada una de las partes que los

constituyen pueden ser aplicados a los cuatro tipos de evaluación (diagnóstica, diseño, implementación, de resultados y en la metaevaluación), atendiendo las peculiaridades de cada una de ellas. (Trinidad y Pérez, 1998).

Según Díaz Gómez, citado por Trinidad y Pérez 1998, toda evaluación está compuesta de cuatro etapas o fases, que denomina: estructura, observación, análisis y juicio.

1. La estructura es la fase más amplia y la más específica del campo de la evaluación. En ella, tenemos que clarificar y jerarquizar los contenidos a evaluar, en otras palabras, dar respuesta a una de las preguntas clave de toda evaluación: ¿qué evaluar?. (Trinidad y Pérez 1998).

Esto en relación al caso del Plan de Choque de Empleo Joven 2019- 2021, se reflejaría al realizar la evaluación, si se implementa el Plan tal como estaba previsto y si alcanza los resultados esperados, para mejorar la inserción laboral de los jóvenes desempleados.

2. Por otro lado, hay que definir las técnicas de evaluación que vamos a utilizar, es decir, ¿cómo evaluar?.

En el cuadro que anexamos en el Trabajo intentamos dar respuesta a los diferentes aspectos a considerar para Estructurar la Propuesta metodológica

para evaluar la implementación un programa social, sin embargo reiteramos la importancia de continuar con esta investigación postcovid y después de culminar el período de implementación del Plan de Choque 2010–2021, y cualquier ajuste realizado durante su ejecución dado que pueden obtenerse elementos de interés para realizar una aproximación al proceso de sistematización y resultados de la ejecución del plan y las mejoras derivadas para la elaboración de los próximos Planes.

3. Por último, no podemos olvidar los criterios de evaluación y las personas encargadas de realizarla, tanto si es una evaluación interna como externa. En definitiva, planificar la evaluación.

En esta fase es importante disponer de evaluadores con una mentalidad abierta, una conciencia política y una buena comunicación entre las etapas de planificación e implementación de la investigación evaluativa.

Para evitar el carácter restrictivo de la ocupación exclusiva de los objetivos que plantean autores como Combrach citado por Trinidad 2010. Consideraremos el enfoque que MacDonald y otros autores llaman evaluación democrática, entendida como una acción colectiva, que implica, planificar la evaluación a partir de una comisión representativa de

todos los implicados en la evaluación, profesionales, usuarios y Administración Pública. A fin de obtener una base esencial y desarrollar un espíritu de pertenencia local en el proceso de evaluación. O sea, llegar a un consenso sobre aquellos aspectos claves que constituyen la intervención social.

Con base en la revisión documental realizada de Trinidad y Perez, (1998), Trinidad (2020) descrita en el Cuadro 1: Estructura Interna del Plan de Evaluación, consideramos que una propuesta metodológica para la evaluación en la implementación de programas sociales, como es el caso del Plan de Choque de Empleo Joven, debe considerar además el contexto mundial y nacional, ante situaciones excepcionales como la pandemia del Covid19, y el hecho de que España pertenece a la Unión Europea y hay políticas públicas que son implementadas a partir de estos acuerdos, las cuales que se han visto más afectadas en los últimos cinco años a raíz de los efectos postcovid.

*Nuevas alternativas para abordar la problemática de Empleo joven.*

Con el objetivo de promover próximos estudios en esta materia, consideramos importante señalar que según el informe jóvenes n° 32/ Marzo 2022: 1, publicado por la Secretaria de Estado

de empleo y economía social, señala que con:

“ El objetivo es contribuir a un mejor conocimiento de la situación laboral de los jóvenes, colectivo que vienen siendo objeto de especial atención, dando lugar al desarrollo de medidas tales como el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021 – 2027, cuya principal característica, según recoge el acuerdo por el que se aprueba, es “luchar de modo efectivo contra la precariedad laboral” o los finalizados Plan de Choque por el empleo joven 2019 – 2021) .

## Referencias Bibliográficas

Atlas.ti (2024) Métodos de investigación cualitativa, tipos y ejemplos. <https://atlasti.com/es/guias/guia-investigacion-cualitativa-parte-1/metodos-de-investigacion-cualitativa>

Freno Consulting.(2018). II Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil: Informe de Evaluación: [https://www.frenoconsulting.es/upload/94/47/Informe II Evaluacion IEJ 2018.pdf](https://www.frenoconsulting.es/upload/94/47/Informe_II_Evaluacion_IEJ_2018.pdf)

Gobierno de España. Ministerio de Trabajo y Economía social. Servicio público de empleo estatal (2021). paginas 1 a 47. Plan de Choque por el Empleo Joven 2019- 2021. Informe final del proyecto (octubre 2021). <https://soib.es/wp-content/uploads/2021/11/>

## [Informe-Final-PCEJ-BM.pdf](#)

Gobierno de España: Ministerio de Trabajo e Justicia Social. Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Recuperado de: <https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/8078505/Primera-Eval-Iniciat-Emp-Juven-2015.pdf/4c935383-1356-4da3-a252-841be426efa6>

Ministerio de Trabajo, reunión del Consejo de Ministros (2019). <https://prensa.mites.gob.es/webPrensa/listado-noticia/noticia/3582>

Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. Subdirección general de estadística y análisis sociolaboral- Gobierno de España. Vicepresidencia segunda de Gobierno. Ministerio de Trabajo y Economía Social (2022) Informe Jóvenes y mercado de Trabajo. paginas 1 a 20. [https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec-trabajo/analisis\\_mercado\\_trabajo/jovenes/2022/Marzo\\_2022.pdf](https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec-trabajo/analisis_mercado_trabajo/jovenes/2022/Marzo_2022.pdf)

Trinidad Requena, A. (2010). “La evaluación participativa en la Nueva Gestión Pública”. Revista Internacional de Organizaciones (RIO), nº 5 December 2010 75-107. Madrid.

Trinidad Requena, A. y Perez Sanchez M. (1998). “Evaluación de programas de



intervención social". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº10. Madrid.

Trinidad Requena, A. y Perez Sanchez M. (2010 a). " Analisis y Evaluacion de Políticas Sociales, 216 páginas, España.

Trinidad Requena, Antonio (2020). " Evaluación de Programas Sociales. Catedra del Master de Problemas Sociales Dirección y Gestión de Programas Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, España.

Xunta de Galicia. Consellería de Fazenda. (2015).Primera Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil.



La Revista de Economía, Gestión y Territorio es una publicación editada por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Se presenta como un espacio dedicado a la difusión de investigaciones y conocimientos que contribuyen al desarrollo y comprensión de los desafíos económicos y territoriales de la actualidad.

Enfocada en las áreas de economía, administración, políticas públicas, ciencia de datos y geografía, nuestra revista abraza la diversidad de perspectivas para ofrecer un espacio de encuentro donde convergen diversas disciplinas, manteniendo altos estándares de calidad y promoviendo la innovación en la investigación.