



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Escuela de Pregrado  
Carrera de Geografía

**¿HACIA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA URBANA EN CHILE?**

Análisis territorial y relacional de los Planes Maestros PRES Constitución y Calama Plus

Memoria para optar al título de Geógrafa

FLORENCIA VICTORIA VERGARA CABRERA

Profesor Guía: Michael Lukas

Proyecto Fondecyt de Iniciación N°11150789 “Glocal urban governance between neoliberalism, risk and resilience: re-assembling urban strategies in three Chilean cities”

SANTIAGO – CHILE

2018

## AGRADECIMIENTOS

*En este último momento de la etapa universitaria, cargado de satisfacción, emoción, alegría e incertidumbres, quisiera agradecer a todos quienes me han acompañado y apoyado en el camino. Decirles que de una u otra forma han contribuido en mi crecimiento personal, que me parece más relevante y profundo que cualquier otra cosa.*

*En primer lugar, quiero agradecer a mi familia por el amor que me han dado siempre, la capacidad reflexiva que me transmitieron y la apertura a las ideas que me enseñaron.*

*A Michael Lukas por el apoyo constante y el estímulo intelectual.*

*A mis amigos, Tito, Andrea, Imara, Ignacio, Ricardo y Francisca. Por compartir conmigo todo lo que significa esta experiencia, me enseñaron, conocieron y aguantaron. Agradezco el habernos encontrado en este lugar, que sean parte de este momento y de muchos que vendrán.*

## RESUMEN

La presente investigación estudia desde la perspectiva de la gobernanza urbana y desde el enfoque relacional/territorial del urbanismo de ensamblaje, los Planes Maestros PRES Constitución y Calama Plus en vista a la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile. Para establecer el porqué, cómo y con qué consecuencias se está generando un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile, se reconstruyen los procesos de elaboración e implementación de los Planes Maestros caracterizando a los principales actores implicados, se profundiza el análisis en base a diferentes dimensiones de la gobernanza urbana y se establecen semejanzas y diferencias que permiten abordar la idea de la emergencia de un nuevo modelo. Desde una metodología de carácter comparativo se evidencia un dialogo entre gobernanza urbana y movilidad de políticas, porque PRES y Calama Plus, se insertan en un contexto de reestructuración neoliberal que abre espacio a las empresas y a la sociedad civil en la toma de decisiones, pero también desplaza al Estado de su rol planificador y posiciona a consultores expertos en la elaboración de los Planes Maestros. Los consultores expertos como agentes activos en la movilidad de políticas urbanas, han posicionado a través de la planificación estratégica los Planes Maestros posibilitando cambios trascendentes en la gobernanza urbana en Chile.

Palabras Claves: *Gobernanza urbana, Planificación estratégica, Urbanismo de ensamblaje, Movilidad de políticas.*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1</b>	<b>CAPÍTULO PRESENTACIÓN</b> .....	8
1.1	Introducción .....	8
1.2	Planteamiento del problema .....	10
1.3	Antecedentes.....	14
1.3.1	Constitución .....	14
1.3.2	Calama.....	19
1.4	Objetivos .....	23
1.5	Hipótesis.....	24
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO MARCO TEÓRICO</b> .....	25
2.1	El paso de la planificación a la gobernanza urbana en el contexto neoliberal ... .....	26
2.1.1	La Planificación racional: El modelo del siglo XX .....	26
2.1.2	Giro neoliberal, consolidación de la gobernanza urbana y poder .....	28
2.1.3	Nuevas formas de la planificación estratégica en el contexto neoliberal .	33
2.2	La participación ciudadana en el marco de las transformaciones de la gobernanza urbana .....	40
2.2.1	Escalera de la participación, un vínculo entre participación y poder .....	40
2.2.2	Participación ciudadana en la práctica ¿Quiénes participan y cómo lo hacen? .....	43
2.3	Urbanismo global, movilidad de políticas y creación de modelos .....	45
2.3.1	Lógica del ensamblaje en la generación de políticas urbanas .....	45
2.3.2	Rol de expertos en la movilidad de políticas y creación de modelos .....	46
2.3.3	La creación de modelos internacionales y buenas prácticas.....	49
2.4	Desde la revisión teórica hacia la construcción de las categorías de análisis .	54
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO MARCO METODOLÓGICO</b> .....	56
3.1	Diseño Metodológico.....	56
3.2	Pasos metodológicos.....	57
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO RESULTADOS</b> .....	63
4.1	Reconstrucción histórica de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus desde sus hitos relevantes y sus actores .....	63
4.1.1	El Plan de Reconstrucción Sustentable PRES Constitución, sus principales hitos y actores participes.....	65

4.1.1.1	<i>Etapa de elaboración PRES</i> .....	67
4.1.1.2	<i>Contenidos del PRES</i> .....	68
4.1.1.3	<i>Etapa de implementación PRES</i> .....	72
4.1.1.4	<i>Actores involucrados en el PRES</i> .....	73
4.1.2	<b>El Plan Urbano Sustentable Calama Plus, sus principales hitos y actores participes</b> .....	75
4.1.2.1	<i>Etapa de elaboración Calama Plus</i> .....	77
4.1.2.2	<i>Contenidos de Calama PLUS</i> .....	78
4.1.2.3	<i>Etapa de implementación Calama Plus</i> .....	81
4.1.2.4	<i>Actores involucrados en Calama Plus</i> .....	82
4.2	<b>Análisis de los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus</b> .....	84
4.2.1	<b>El PRES desde cinco dimensiones de gobernanza urbana</b> .....	84
4.2.1.1	<i>Relación entre actores públicos y privados</i> .....	84
4.2.1.2	<i>Comunidades de expertos y su rol en el PRES</i> .....	88
4.2.1.3	<i>Modos de participación ciudadana</i> .....	93
4.2.1.4	<i>Financiamiento</i> .....	99
4.2.1.5	<i>Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de planificación (IPT) tradicionales</i> .....	101
4.2.2	<b>Calama Plus desde cinco dimensiones de gobernanza urbana</b> .....	104
4.2.2.1	<i>Relación entre actores públicos y privados</i> .....	104
4.2.2.2	<i>Comunidades de expertos y su rol en Calama Plus</i> .....	107
4.2.2.3	<i>Modos de Participación Ciudadana</i> .....	109
4.2.2.4	<i>Financiamiento</i> .....	116
4.2.2.5	<i>Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) tradicionales</i> .....	119
4.3	<b>Los procesos de gobernanza urbana actuales: una comparación entre los casos de PRES Constitución y Calama Plus</b> .....	121
4.3.1	<b>Relación entre empresas y Estado en sus diferentes escalas</b> .....	122
4.3.2	<b>Los consultores expertos: Aves migratorias de políticas urbanas</b> .....	125
4.3.3	<b>Modos innovadores de participación ciudadana: la Casa Abierta, los Foros Híbridos y consultas ciudadanas</b> .....	128
4.3.4	<b>El financiamiento para el desarrollo de los planes maestros</b> .....	131
4.3.5	<b>Instrumentos de planificación territorial en un contexto de cambio</b> .....	133

<b>5</b>	<b>CAPÍTULO V DISCUSIONES Y CONCLUSIONES</b> .....	135
5.1	<b>PRES y Calama Plus: Gobernanza urbana más allá del Estado</b> .....	135
5.2	<b>Los consultores expertos como actor central en la creación y difusión del nuevo modelo</b> .....	139
5.3	<b>Mayores instancias de participación ciudadana sin cambios trascendentes en las relaciones de poder</b> .....	141
5.4	<b>¿De qué forma podemos hablar de un nuevo modelo en la planificación urbana en Chile?</b> .....	144
5.5	<b>Límites y aportes de la investigación</b> .....	149
5.6	<b>Conclusiones</b> .....	151
<b>6</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	154
<b>7</b>	<b>ANEXOS</b> .....	165

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	<b>  Mapa contextual Constitución</b> .....	15
<b>Figura 2</b>	<b>  Mapa Contextual Calama</b> .....	21
<b>Figura 3</b>	<b>  Escalera de la Participación Ciudadana</b> .....	41
<b>Figura 4</b>	<b>  Diseño metodológico estudios de caso múltiple</b> .....	57
<b>Figura 5</b>	<b>  Línea de tiempo PRES</b> .....	66
<b>Figura 6</b>	<b>  Matriz de proyectos PRES</b> .....	69
<b>Figura 7</b>	<b>  Parque Fluvial PRES</b> .....	70
<b>Figura 8</b>	<b>  Línea de tiempo Calama Plus</b> .....	76
<b>Figura 9</b>	<b>  Matriz de proyectos Calama Plus</b> .....	79
<b>Figura 10</b>	<b>  Biblioteca de Constitución</b> .....	91
<b>Figura 11</b>	<b>  Carta de navegación proceso de participación ciudadana PRES</b> .....	95
<b>Figura 12</b>	<b>  Organigrama Calama Plus</b> .....	105
<b>Figura 13</b>	<b>  Principales hitos del proceso de participación ciudadana en Calama Plus</b> .....	109
<b>Figura 14</b>	<b>  Casa Abierta Calama Plus</b> .....	110
<b>Figura 15</b>	<b>  Foro híbrido Calama Plus</b> .....	112
<b>Figura 16</b>	<b>  Resultado consulta ciudadana Calama Plus</b> .....	114
<b>Figura 17</b>	<b>  Financiamiento por etapa de proyectos Calama Plus</b> .....	117

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b>	<b>  Los conceptos de estrategia en la planificación y de planificación estratégica: interpretaciones contextualizadas</b> .....	35
<b>Tabla 2</b>	<b>  Tabla de comparación entre planes estratégicos de primera generación (1G) y de segunda generación (2G)</b> .....	36

<b>Tabla 3   Riesgos de la planificación estratégica.....</b>	<b>39</b>
<b>Tabla 4   Agentes de transferencia de políticas.....</b>	<b>47</b>
<b>Tabla 5   Pasos metodológicos.....</b>	<b>58</b>
<b>Tabla 6   Entrevistas realizadas.....</b>	<b>62</b>
<b>Tabla 7   Caracterización etapa de elaboración e implementación de los Planes Maestros .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabla 8   Proyectos PRES diseñados por Elemental .....</b>	<b>71</b>
<b>Tabla 9   Breve caracterización de los actores del PRES .....</b>	<b>74</b>
<b>Tabla 10   Cartera de proyectos Calama Plus.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabla 11   Breve caracterización de los actores de Calama Plus.....</b>	<b>82</b>
<b>Tabla 12   Canales de participación .....</b>	<b>94</b>
<b>Tabla 13   Canales de participación ciudadana en Calama Plus.....</b>	<b>111</b>
<b>Tabla 14   Comparación entre los casos del PRES y Calama Plus.....</b>	<b>121</b>
<b>Tabla 15   Ejes del cambio de paradigma.....</b>	<b>148</b>

## **ANEXOS**

<b>Anexo 1  Pauta Entrevistas Calama.....</b>	<b>165</b>
<b>Anexo 2   Pauta entrevista Tironi &amp; Asociados .....</b>	<b>166</b>
<b>Anexo 3   Pauta entrevistas Constitución .....</b>	<b>167</b>

# 1 CAPÍTULO PRESENTACIÓN

## 1.1 Introducción

La presente investigación analiza desde una perspectiva territorial y relacional dos Planes Maestros desarrollados en Chile durante la última década, el Plan de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES Constitución), que surgió en el marco de la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero del año 2010 (27F) y el Plan Urbano Sustentable: Calama Plus Nuevos Tiempos (Calama Plus) que surgió el año 2012 como respuesta al Movimiento Ciudadano “Qué sería Chile sin Calama”. Ambos casos de estudio evidencian el paso de la planificación a la gobernanza (De Mattos, 2004) en el ámbito urbano en tanto implicaron la creación de alianzas público-privadas, donde las empresas Arauco y Codelco ocuparon una posición central y la ciudadanía fue incorporada a través de diversas instancias de participación ciudadana. La innovación dentro de la gobernanza urbana además abrió un espacio a los consultores expertos, que tuvieron un rol clave en el desarrollo de los Planes Maestros y en su posterior movilización.

La aproximación desde el enfoque de la relacionalidad/territorialidad (McCann & Ward, 2012) permite abordar los Planes Maestros desde los dos aspectos que los constituyen, el relacional que hace referencia a los vínculos entre actores que se generan dentro de los espacios locales, pero también que los trascienden y el territorial que tiene relación con los Planes en un sentido concreto e inserto contextualmente. El paso de la planificación a la gobernanza en el ámbito urbano y la inclusión de consultores expertos en los procesos dan lugar al propósito de esta investigación que a través de ambos casos de estudio busca analizar la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile.

La investigación se estructura en base a cinco capítulos. El primero corresponde al capítulo de presentación que comienza con el planteamiento de la problemática donde se tensiona el surgimiento de ambos Planes Maestros y el rol que asumieron los diferentes actores generando innovaciones dentro en la gobernanza urbana a nivel nacional. Luego se exponen los antecedentes que contienen información general de las ciudades en las que se insertan los Planes Maestros y antecedentes previos necesarios para entender el alcance de la investigación. El capítulo termina con la presentación del objetivo general y los objetivos específicos que guían la investigación, para concluir con la hipótesis.

El segundo capítulo corresponde al marco teórico que se estructura en base a tres grandes apartados que dan cuenta de los principales conceptos por los que se transita a lo largo de la investigación. El primer apartado trata sobre el paso de la planificación a la gobernanza urbana en el contexto neoliberal, el segundo sobre la participación ciudadana en el marco de las transformaciones en la gobernanza urbana y se concluye con el urbanismo global, movilidad de políticas y creación de modelos.



En el tercer capítulo se presenta el marco metodológico de la investigación, que comienza explicando el concepto de urbanismo de ensamblaje como perspectiva de análisis basada en la dialéctica territorialidad/relacionalidad. El enfoque metodológico adoptado en el diseño de la investigación corresponde a un estudio de caso múltiple (Yin, 1994), donde a través de un ejercicio comparativo se tratan los casos de PRES y Calama Plus en vista a la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile. El apartado concluye exponiendo los pasos metodológicos desarrollados con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos planteados.

El cuarto es el capítulo de resultados y se divide en tres secciones de manera que cada una responde a uno de los objetivos específicos planteados. La primera corresponde a la reconstrucción de los procesos en base a una cronología con los principales hitos en los planes maestros y una caracterización de los principales actores participes. La segunda al análisis de los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus en base a cinco dimensiones de análisis, que se desprendieron de marco teórico realizado. Finalmente, en la tercera sección se comparan ambos casos, considerando semejanzas y diferencias en los procesos de gobernanza, en base a las dimensiones de análisis trabajadas antes en líneas paralelas.

El último capítulo es de discusiones y conclusiones, donde se vinculan los resultados expuestos anteriormente con los aspectos teóricos presentados dentro del segundo capítulo. Las discusiones y conclusiones se estructuran en base a seis apartados, el primero hace referencia a la creación de un nuevo modelo en la planificación urbana en Chile bajo formas de gobernanza más allá del Estado; el segundo a los consultores expertos como actores centrales en la creación y difusión del nuevo modelo; el tercero a la creación de mayores instancias de participación ciudadana sin cambios trascendentes en las relaciones de poder; el cuarto responde a la pregunta sobre ¿De qué forma podemos hablar de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile? El quinto apartado expone los límites y aportes de la investigación. Y Finalmente, el sexto aparato expone las principales conclusiones de la investigación realizada.

## 1.2 Planteamiento del problema

En las últimas décadas se han producido importantes cambios en el ámbito urbano, que se pueden entender desde las transformaciones de la economía capitalista en la década del 70', donde a partir de un proceso de desindustrialización, desempleo y austeridad presupuestaria de los Estados, se consolidó el camino hacia una liberalización extrema de la economía acompañada de una confianza sin precedentes en el libre mercado (Harvey, 2007). Las transformaciones económicas fueron acompañadas de un giro en la planificación urbana caracterizado por el cambio en el rol del Estado que pasó de tener una función vinculada a la gestión a otra de corte más empresarial (Gintrac & Giroud, 2014).

Chile no ha estado al margen de los procesos globales de cambio, sino al contrario, la implementación del modelo neoliberal impuesto con fuerza a partir del golpe de estado de 1973 inició un experimento radical de políticas de libre mercado, que con la vuelta al poder de los gobiernos democráticos se consolidaron, aunque con algunas reformas en los sectores sociales y aumento en la inversión pública (Solimano, 2012). La liberalización extrema de la economía, sumado a un cuestionamiento creciente a las capacidades de prever el futuro y poder planificar en base a una imagen-objetivo el desarrollo de las ciudades, desplaza la acción centralizada del Estado y marca el paso de la planificación a la gobernanza en el ámbito urbano (De Mattos, 2004).

La capacidad de la gobernanza urbana de agrupar a diversos actores en el proceso de toma de decisiones se pone en valor, lo que sustenta el desplazamiento del Estado como ente planificador y posibilita la emergencia de nuevos actores como el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, los ejercicios de gobernanza urbana que emergen no han estado exentos de críticas y han sido concebidos como riesgosos en la medida de que no existen reglas claras para su funcionamiento que garanticen niveles de representatividad y transparencia, abriendo paso más bien a la institucionalización de la participación del sector privado (Martí, Blanco, Parés & Subirats, 2007). Las consecuencias que podrían tener estos ejercicios giran en torno a la apropiación por parte de privados de espacios de toma de decisiones en pos de intereses particulares, que pueden ser la minimización de externalidades negativas de sus procesos productivos, la desmovilización de organizaciones sociales, la búsqueda de licencia social para operar, el desarrollo de proyectos de interés propio, etc.

El paso hacia la gobernanza se sustentó en la desconfianza que se venía gestando desde los años 70' frente a la capacidad de los expertos urbanos y el sector público para resolver los problemas que vivían las ciudades mediante procesos de planificación del tipo "arriba-abajo" (Güell, 2006). Surge entonces en el contexto de la gobernanza urbana la planificación estratégica, que plantea que las ciudades deben planificarse poniendo énfasis en el proceso de toma para establecer objetivos de largo plazo compartidos que permitan lograr simultáneamente competitividad, la cohesión social y la calidad ambiental en las ciudades,

criticando la planificación omnicompreensiva que se enfocaba en modificaciones espaciales a través del Plan (Vergara & De las Rivas, 2016).

Sin embargo, dentro de las nuevas formas de planificación el rol que juegan los expertos no es menor y por el contrario su escala de actuación se ha visto ampliada, así como también los mecanismos que utilizan. Si antes las oficinas de arquitectos e ingenieros reconocidos realizaban proyectos alrededor del mundo, lo hacían en base a Planes centrados en el diseño físico y a través del diseño se buscaba regular la dimensión política, suponiendo la existencia de un consenso político previo (Bell, 2007). Mientras que hoy en día existen consultores expertos que utilizan la planificación estratégica y a través de Planes Maestros buscan generar consensos en los espacios locales, reconfigurando las formas de gobernanza urbana. Las grandes consultoras a nivel internacional dedicadas a la planificación de las ciudades ofrecen sus servicios a escala global, lo que es posible por la existencia de una red donde se posicionan las diferentes experiencias realizadas y que constituye un espacio clave en la generación, movilización y consolidación de ciertos modelos de desarrollo urbano (Rapoport, 2015).

Es en este contexto de transformaciones en la planificación urbana, caracterizadas por la inclusión del sector privado, la sociedad civil y el posicionamiento de consultores expertos, que la presente investigación discute el surgimiento de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile, a partir de los casos de dos Planes Maestros: PRES Constitución y Calama Plus.

Dentro de las transformaciones que se han producido en la gobernanza urbana en Chile, un momento clave fue el terremoto y tsunami ocurrido el 27 de febrero del año 2010 (27F), a partir del cual surge la necesidad de enfrentar el proceso de reconstrucción en las ciudades más afectadas. Para esto se tomó la decisión de generar Planes Maestros, que fueron impulsados por el MINVU. En la ciudad de Constitución, en base a un convenio firmado por entidades públicas y privadas, se creó el Plan de Reconstrucción Sustentable (PRES-Constitución), cuyo proceso de elaboración duró 3 meses y tenía como objetivo el desarrollo de una cartera de proyectos que orientara la reconstrucción de la ciudad en un horizonte de ocho años (Imilán, Pino, Fuster, González y Larenas en Irazábal, 2015).

Por otra parte, en Calama, ciudad del norte del país, a raíz de una explosión de protestas sociales que tenían origen en el descontento por la nula correlación entre el aporte realizado por la ciudad al PIB nacional a través de la minería y la imagen urbana, nace el Plan Maestro Calama Plus (Cea, 7 de abril de 2012). Calama Plus es un consorcio público-privado que tiene como objetivo orientar el desarrollo de la ciudad a través del diseño de una propuesta de desarrollo urbano sustentable, que intervenga a nivel urbanístico con proyectos que respondan a los anhelos de la comunidad y eleven su calidad de vida (Codelco, s/f).

Es interesante considerar que ambos planes, aun cuando surgen en contextos diferentes, responden a situaciones de crisis, la reconstrucción en el caso de Constitución y protestas

sociales en Calama. Producto de la desestabilización del funcionamiento normal de las ciudades, entraron en cuestionamiento las formas de desarrollo urbano llevadas a cabo hasta entonces, en el primer caso en relación a la capacidad de respuesta de la ciudad frente a un evento como el terremoto-tsunami, y en el segundo, con respecto a las condiciones del desarrollo urbano. Las crisis vividas hicieron evidente la necesidad de repensar las ciudades, considerando la temporalidad, ya que ambos planes maestros se ampararon en la incapacidad que existe desde la institucionalidad chilena a través de los instrumentos de planificación territorial vigente de responder dentro de los plazos necesarios, en el primer caso al proceso de reconstrucción y en el segundo al descontento social.

En los casos de estudio se destaca la posición cada vez más importante que adquirió el sector empresarial, en las alianzas público-privadas, actuando como financistas y mandantes en la realización de los Planes Maestros. En el caso del PRES Constitución el financista fue la empresa forestal Arauco y en el caso de Calama Plus la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco). De esta forma se han generado espacios de decisiones que incorporan diversos actores y en los cuales las empresas han pasado a tener una gran incidencia. Otro actor que surge en estos nuevos espacios son los consultores expertos, porque las empresas financistas suscribieron contratos con empresas consultoras que estuvieron encargadas de la elaboración de los Planes, mediante procesos que unieron diseño urbano y participación ciudadana. Destacan la oficina de arquitectura Elemental y la consultora de comunicación estratégica Tironi & Asociados S.A.

Con respecto a lo anterior, se debe mencionar que una forma a través de la cual estos planes se han considerado como ejemplos en la planificación y que se relaciona con el trabajo de los expertos, es la participación ciudadana. La consultora Tironi & Asociados S. A., diseñó para el proceso de elaboración del PRES Constitución un Plan de Participación Ciudadana (PPC) que planteó la planificación como un espacio abierto para co-construir soluciones, en el cual no se determinarían a priori las experticias y roles de los actores permitiendo una participación ciudadana más amplia en el proceso (Tironi, M., 2015). La experiencia de participación ciudadana desarrollada en el PRES Constitución se planteó como un modelo que debiese quedar de referencia, no sólo en temas de reconstrucción, sino en general en la planificación urbana (Tironi, M., 2015) siendo posteriormente la experiencia del PRES replicada en Calama PLUS.

La labor de Tironi & Asociados se enmarca en un trabajo más amplio que la participación ciudadana, presentándose como una forma de gestionar controversias en estas ciudades que se encontraban en situación de crisis. Como se explicará en detalle más adelante, las controversias son la base de las disputas; las visiones, ideas y evidencias contrapuestas en el establecimiento de un orden compartido y la gestión de controversias es una metodología que busca alcanzar acuerdos legítimos y transitorios, mediante estrategias de participación y relacionamiento de actores (Araya & Ceballos, 2017 en Somma et al., 2017). La participación

de Tironi & Asociados en la gobernanza urbana actual parece ser clave porque mediante su ejercicio han emergido experiencias y son movilizadas a través de sus redes como ejemplos replicables.

Existen una serie de elementos comunes entre PRES Constitución y Calama Plus, lo que habla del posible surgimiento de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile impulsado desde el PRES, pero cuyo campo de acción claramente no se limitó a la reconstrucción post 27F. A los casos de estudio se suman otras experiencias en la misma línea, como ha sido el surgimiento el año 2012 del Plan Maestro CREO Antofagasta, que busca enfrentar el desafío del crecimiento de la ciudad de Antofagasta proyectándolo de manera sostenible al año 2035 (CREO Antofagasta, s/f). CREO Antofagasta se estructura en base a un sistema de gobernanza público-privada, donde Minera Escondida-BHP Billiton ha sido actor central del proceso a través de financiamiento de la secretaría ejecutiva y algunos proyectos (Consejo Minero, s/f). También está en curso el programa Somos Choapa, una iniciativa impulsada por Minera Pelambres en base a una alianza público-privada con las municipalidades del Valle de Choapa se propone aportar al desarrollo sustentable del territorio (Somos Choapa, s/f). Somos Choapa nace el año 2013 con la conformación de un equipo técnico compuesto por Elemental y Tironi & Asociados, quienes tenían como misión la elaboración de una cartera de proyectos (XX Bienal de Arquitectura y urbanismo, 2017).

La comprensión de las nuevas formas que está adquiriendo la gobernanza urbana en Chile y las lógicas que subyacen a experiencias como PRES y Calama Plus es relevante, porque conociendo la manera en que los procesos se desarrollan y los actores que se hacen partícipes, se puede entender cómo se producen las ciudades actualmente. La poca claridad y regulación respecto a las formas que adquiere la gobernanza urbana y la inclusión de actores en la toma de decisiones sin definir sus roles, plantea desde una visión crítica la necesidad de cuestionar estas formas de “gobernanza más allá del estado” (Swyngedouw, 2005). Es así como la presente investigación busca analizar los casos de PRES Constitución y Calama Plus para discutir la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile, respondiendo a la pregunta sobre ¿Cómo, porqué y con qué consecuencias ha surgido un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile?

## 1.3 Antecedentes

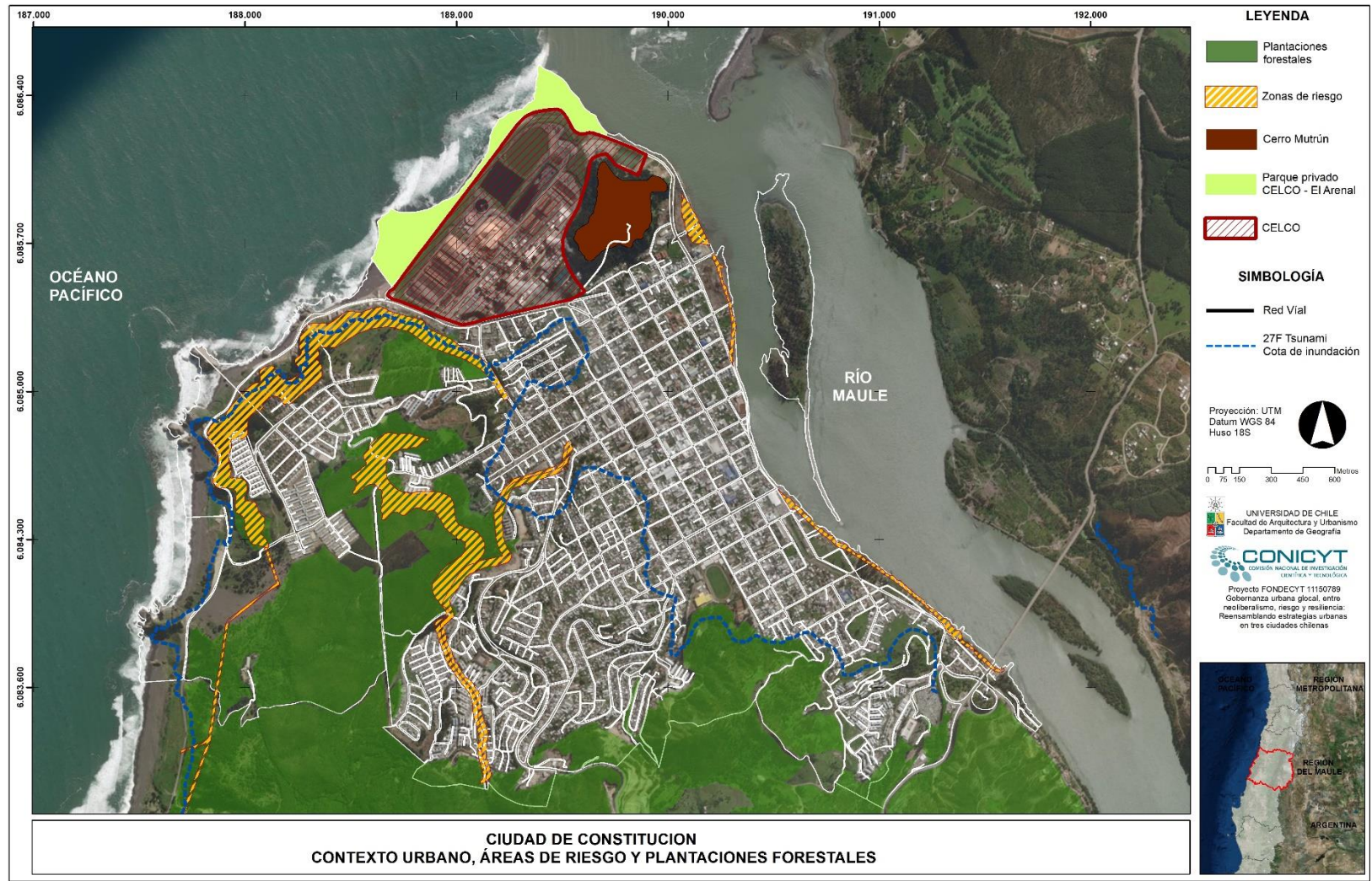
### 1.3.1 Constitución

La ciudad de Constitución perteneciente a la VII Región del Maule, se encuentra situada en el lado sur de la desembocadura del río Maule. Según cifras del último Censo del año 2017 en la ciudad residían 46.068 habitantes siendo un 80,9% de población urbana y un 19,1% rural (INE, 2017). Constitución se caracteriza por la presencia de la industria forestal, ya que una parte significativa de la superficie comunal, 69.296 hectáreas para el año 2013, corresponde a plantaciones forestales (INFOR, 2015). A esto se suma el emplazamiento en el borde costero de una planta de celulosa propiedad de la compañía Arauco (Cartografía N°1), empresa chilena que ocupa el segundo lugar como productor a nivel mundial de celulosa y está entre los diez de madera aserrada y paneles (Aravena & Sepúlveda, 2011). La planta fue creada en los años 60' como parte del proceso de fomento de la producción impulsado por el Estado y llevado a la práctica por CORFO. Sin embargo, durante la dictadura militar la propiedad de Arauco pasó a manos del grupo Copec que fue a su vez adquirido por el grupo Angelini (Aravena & Sepúlveda, 2011).

La localización de la planta en medio de la ciudad de Constitución fue construyendo una relación compleja y contradictoria entre la empresa y los habitantes, marcada por la dependencia como fuente laboral y por el rechazo frente a las externalidades negativas asociadas al proceso productivo. De esta forma a lo largo de las tres décadas que lleva funcionando la planta, se ha instalado un sentimiento de rechazo producto de las externalidades negativas, principalmente los olores que emite la planta y el alto tráfico de camiones (Aravena & Sepúlveda, 2011).

La presencia de plantas de Arauco en otras ciudades tampoco ha estado exenta de cuestionamientos. Uno de los problemas más grandes y mediáticos que tuvo la empresa Arauco se produjo el año 2004 en la ciudad de Valdivia, cuando se la acusó por la emigración y muerte de los cisnes de cuello negro que habitaban en el Santuario de la Naturaleza Humedal Carlos Anwandter, atribuyendo el fenómeno a las descargas de la planta Celco Valdivia al río Cruces (Delamaza, 2012). El conflicto por la muerte de los cisnes en Valdivia llegó hasta el poder judicial, que a través de la corte suprema determinó que no era posible probar la responsabilidad de Arauco. Sin embargo, el pronunciamiento del poder judicial no calmó las movilizaciones ciudadanas y finalmente se produjeron repercusiones políticas (Aravena & Sepúlveda, 2011). El hecho transformó la forma en que Arauco se posicionaba y relacionaba con los territorios en los cuales se emplaza, poniendo mayor atención a la responsabilidad social empresarial (Delamaza, 2012). Producto de este conflicto y en vista a los nuevos desafíos que tiene que asumir Arauco es que se contrató a Tironi & Asociados para el manejo del conflicto.

Figura 1 | Mapa contextual Constitución



Fuente: Elaboración propia

Pero es el año 2009 que va a marcar definitivamente una transformación en la manera de hacer las cosas, cuando la empresa se pone como objetivo “*obtener una certificación de su manejo forestal ante una ONG internacional, la Forest Stewardship Council (FSC), que ha diseñado un estándar de manejo forestal responsable de gran prestigio en los mercados a los que Arauco exporta sus productos*” (Tironi, E., 2011, p.11). La certificación internacional, a diferencia de lo que acostumbraban a hacer normalmente iba más allá de los aspectos técnicos-productivos, poniendo atención sobre la forma en que la empresa se relacionaba con la comunidad y aspectos más subjetivos del proceso, lo que significó un desafío para Arauco que recurrió nuevamente a la consultora Tironi & Asociados (Tironi, E., 2011). Tironi & Asociados le planteo a Arauco que “*Cumplir con los estándares no está fuera del negocio: es parte de él. La certificación FSC, por ende, no es un episodio con fecha de término, sino una nueva manera de concebir la actividad empresarial*” (Tironi, E., 2011, p.14). La nueva perspectiva propuesta por Tironi & Asociados sobre el significado de la certificación FSC fue determinante en las prácticas posteriores de Arauco.

En un contexto de mayor interés de las empresas por establecer relaciones con las comunidades donde se insertan, Arauco comenzó a relacionarse con el municipio de Constitución y el año 2009 contrató a Elemental para el diseño del Centro Cultural, pero fue con el terremoto y tsunami del 27F que las colaboraciones puntuales cambiaron radicalmente de escala (Farías, 2016). Constitución se convierte en una de las ciudades costeras más devastadas por el terremoto escala 8.8 grados Richter y el posterior tsunami que causó la pérdida de cerca de un centenar de vidas y la destrucción total de la infraestructura y de las viviendas localizadas en torno al borde río-mar (Contreras & Beltrán, 2015) incluyendo las instalaciones de la planta de celulosa. Arauco en ese momento decide hacerse parte del proceso de reconstrucción.

El PRES constitución y otros PRES realizados en el proceso de reconstrucción son iniciativas contenidas dentro del Plan de Reconstrucción “Chile unido reconstruye mejor” impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en el gobierno de Sebastián Piñera, donde se reconocía y buscaba fomentar la creación de alianzas público-privadas para llevar a cabo el proceso de reconstrucción. Sin embargo, no queda claro si el PRES Constitución tiene su origen en el Plan de Reconstrucción “Chile Unido Reconstruye mejor” o si esta idea es promovida por consultores expertos en vinculación con Arauco y luego adhirió el sector público.

El Plan promovido por el MINVU pone énfasis en la incapacidad del Estado para enfrentar la reconstrucción de manera centralizada y la necesidad de que sean protagonistas las propias comunidades, con la ayuda del Estado (MINVU, 2010). Para esto se estructura en base a tres líneas de acción:

- Programa de Reconstrucción de vivienda



- Programa de atención a aldeas, condominios sociales y campamentos
- Programa de Reconstrucción territorial, urbana y patrimonial

Dentro de la última de estas líneas de acción, el Programa de Reconstrucción Territorial, Urbana y Patrimonial, se encuentran insertos los Planes Maestros de reconstrucción del Borde Costero (PRES/PRBC) que consideran estudios técnicos y propuestas preliminares de obras de mitigación, infraestructura, vivienda e instancias de participación ciudadana para aquellas localidades costeras que requieren integración y coordinación de proyectos interministeriales, generando un banco de proyectos que permite evaluar y calendarizar las obras de reconstrucción. La concreción y financiamiento de estos Planes Maestros se realizó en base a convenios de asociación público privada entre municipios, gobiernos regionales, empresas y organizaciones sociales, actuando el MINVU como garante (MINVU, 2010).

Estos convenios se caracterizan, según lo expuesto en el Plan de Reconstrucción MINVU “Chile Unido Reconstruye Mejor” (p.86), por lo siguiente:

- 1) Reconoce la autodeterminación local: No impone, sino reconoce acuerdos de ayuda y colaboración liderados por municipios y convenidos con empresas, fundaciones e instituciones.
- 2) Ejercicios de carácter no vinculante: El Plan Maestro no existe en los Instrumentos de Planificación Territorial, se entiende como un ejercicio técnico prospectivo y participativo.
- 3) No se reemplaza el rol planificador del Estado: Los Planes Maestros presentan alternativas y recomendaciones que serán insumos valiosos para la actualización de los Planes Reguladores y priorización de Planes de inversión, previa validación técnica y social de estos.
- 4) Relevancia: Es una oportunidad de desarrollar una visión integral y sustentable de largo plazo dentro de la urgencia. MINVU vela porque los resultados puedan aportar a la reconstrucción.
- 5) Transparencia: Permiten visibilizar y acotar roles, intereses y responsabilidades ante la comunidad y el país.

La iniciativa del PRES Constitución se inserta en un contexto comunal donde el principal instrumento de planificación territorial, como es el Plan Regulador Comunal, data del año 1987 por lo que no se adecuaba a la realidad de la comuna y aun cuando desde el año 2006 se han realizado esfuerzos por lograr su actualización y luego post terremoto también por incluir el factor de riesgo, no ha sido posible hasta la fecha contar con un instrumento actualizado.

A modo de resumen, la experiencia de Arauco en la relación con las comunidades y el trabajo de Tironi & Asociados, hacen del 27F un momento crucial de cambio en la relación entre

Arauco y la ciudad de Constitución, que se materializa en el PRES vinculando a través de los Planes Maestros al sector privado, público, sociedad civil y consultores expertos. Y como se verá más adelante aun cuando el contexto comunal es importante porque permite explicar ciertas características que tuvo el PRES, también es una experiencia que trasciende los límites territoriales.

### 1.3.2 Calama

La ciudad de Calama se encuentra en la Región de Antofagasta, en el norte del país y su población según cifras del censo del año 2017 es de 165.731 habitantes (INE, 2017). Esta ciudad destaca por la presencia de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) empresa estatal cuya división Chuquicamata se ubica a 15 kilómetros al norte de la ciudad y corresponde a la mina a rajo abierto más grande del mundo de la cual se extrae cobre y oro (Codelco, s/f) (Cartografía N°2). La presencia Codelco, empresa de relevancia a nivel nacional e internacional, produce una serie de impactos que han aportado a la construcción de una narrativa social que plantea que en boom minero el cobre no reporta beneficios y por el contrario genera problemas de contaminación, gran número de población flotante y aumento de problema sociales como la drogadicción, delincuencia y prostitución (Vásquez, F. & Van Treek, 2014).

Uno de los temas que ha sido fuente de conflictos es la presencia de relaves de gran tamaño cerca de la ciudad. Destaca el relave de Codelco Tranque Talabre que para el año 2013 alcanzaba aproximadamente una superficie de 65km<sup>2</sup>, lo que es superior al total del área urbana de la ciudad de Calama (Barros & Pereira, 2013). La presencia de este relave ha generado dudas, por parte autoridades locales y comunidades, con respecto a los posibles efectos contaminantes sobre las aguas subterráneas y el aire (El Ciudadano, 16 de mayo de 2013).

Los impactos que la actividad minera ha producido en la ciudad de Calama han hecho que Codelco se haga parte de proyectos y planes con el objetivo remediar las externalidades de sus procesos productivos. Es así como Codelco se hizo parte del Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama (PEDUC) realizado entre los años 1998 y 2003 que implicó la realización de obras viales, de embellecimiento urbano y sanitario de la ciudad, así como también apoyo a las comunidades rurales afectadas por el uso de agua de la actividad minera (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2003). Luego se crea el Plan Bicentenario Calama 2004-2010 que contempló la construcción de numerosos parques e infraestructura vial. Sin embargo, uno de los hitos en la relación entre Codelco y Calama fue el traslado del enclave minero de Chuquicamata a la ciudad, proceso gestionado por Codelco Norte a través de su Proyecto Nueva Calama que comenzó el año 2002 y culminó el 2007. El Proyecto Nueva Calama preparó el traslado de más de 10 mil personas y fue necesaria la construcción de más de 3 mil viviendas (Ibáñez, 2008). Para esto se crea el Plan de Integración Nueva Calama que establece lineamientos estratégicos para efectuar el proceso de traslado y donde participaron la Municipalidad, Codelco, servicios públicos, entidades de gobierno y la comunidad (Mayorga, 2014). Finalmente se crea el Plan Calama Oasis 2008-2012 que como sus predecesores tampoco cumplió con las expectativas en relación al número de proyectos construidos. Además de la participación en planes urbanos, Codelco también

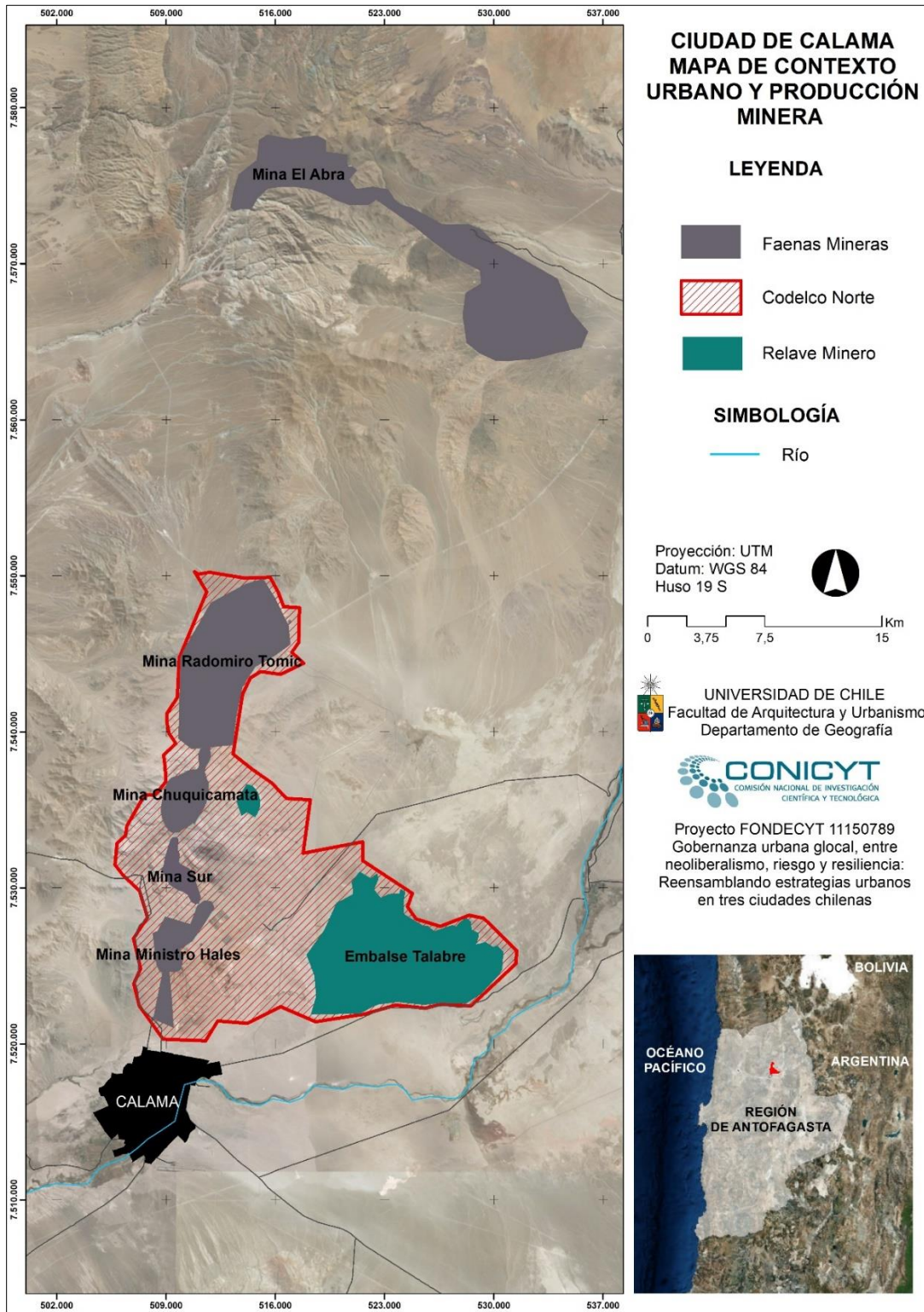
cuenta con el Programa Codelco Buen Vecino que consiste en el desarrollo de proyectos sociales en localidades que se encuentran dentro del área de influencia de la empresa y busca aportar en la mitigación y compensación de los impactos que generan sus operaciones (Codelco, 2011).

La participación de Codelco en diferentes iniciativas urbanas, da cuenta de la existencia de un vínculo con la ciudad, con el objetivo de generar condiciones que permitan expandir su área productiva, como es el traslado de Chuquicamata y por otro establecer relaciones con las comunidades para paliar las externalidades negativas producidas. El problema ha sido que, pese a la creación de numerosos planes, la concreción de estos fue difícil y no se obtuvieron los resultados esperados, provocando en los habitantes un sentimiento de postergación y frustración por el bajo desarrollo percibido en comparación con las riquezas naturales que poseen, lo que fue un elemento cohesionador y motor de movilizaciones sociales (Vásquez, F. & Van Treek, 2014).

Las externalidades negativas de la actividad minera han sido fuente de descontento para los habitantes, quienes por un lado han vivido los efectos de la contaminación y a la vez poca inversión en infraestructura pública. El descontento de la ciudadanía y las organizaciones políticas de la comuna hizo que el año 2009 se conformara el Movimiento Ciudadano de Calama bajo el lema “Qué sería Chile sin Calama” con el fin de instalar y encontrar soluciones a sus demandas. Las cinco demandas que compusieron su petitorio fueron: que 5% de las utilidades generadas por el cobre se quedaran en Calama (Recuperación de royalties regionales), declaración de Calama como zona extrema, compensación de Codelco por el traslado de Chuquicamata, compensación de US\$400.000.000 por 40 años sin el royalty y renacionalización del cobre, el agua y el litio (Confederación de Trabajadores del Cobre, 2012). En el año 2011, las protestas en Calama marcaron un hito en cuanto a movimientos de protesta territorial en Chile (Vásquez, F. & Van Treek, 2014). Con las demandas sobre el tapete y en medio de un proceso de negociación surge Calama Plus, iniciativa de Codelco que agrupó a empresas del sector privado y al sector público bajo el objetivo común de generar un Plan Maestro que estableciera una visión de la ciudad y definiera los proyectos más importantes con el objetivo de mejorar el estándar urbano.

Los antecedentes permiten desde ya establecer ciertas semejanzas y diferencias entre los casos de PRES Constitución y Calama Plus. La primera semejanza se da en torno al origen de los planes maestros marcado por situaciones de crisis o desestabilización y al rol que jugaron empresas Arauco y Codelco impulsando la generación de los Planes Maestros mediante la contratación de consultores expertos, Elemental y Tironi & Asociados respectivamente.

**Figura 2 | Mapa Contextual Calama**



Fuente: Elaboración propia

Las empresas mencionadas además son productoras de externalidades negativas en los territorios, siendo un tema presente en ambos casos, aunque el nivel de respuesta desde organizaciones ciudadanas se da de forma diferenciada. También se identifican ciertas diferencias entre ambos casos, siendo una de ellas la vinculación previa existente entre las empresas y la ciudad con respecto a intervenciones urbanas. Codelco fue participe de numerosos planes antes de Calama Plus que tuvieron bajos niveles de concreción y en Constitución el PRES es la primera experiencia de este tipo.

PRES y Calama Plus parecen poseer ciertas características comunes que hacen posible discutir sobre la generación de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile. Se hace necesario ahondar en la forma en que esta idea nace y posiciona como una respuesta desde las empresas, cuáles son las motivaciones de los diversos actores y cuáles son las consecuencias que esto tiene tanto para la ciudadanía en los espacios locales, como también para la gobernanza urbana a nivel nacional. Desde estas interrogantes se plantea la pregunta sobre ¿Cómo, por qué y con qué consecuencias ha surgido un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile?

## **1.4 Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar de forma territorial y relacional los casos de PRES Constitución y Calama Plus, para discutir la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile.

### **Objetivos Específicos**

Reconstruir la historia de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus desde sus hitos relevantes y sus actores

Analizar los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus

Comparar los casos de PRES Constitución y Calama Plus considerando las semejanzas y diferencias en los procesos de gobernanza

## **1.5 Hipótesis**

La hipótesis que se sostiene en esta investigación plantea que los Planes Maestros PRES Constitución y Calama Plus son hitos en la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile, el cual se enmarca dentro de un proceso amplio de reestructuración en el campo de la formulación de políticas en el contexto neoliberal y se caracteriza por la adopción de nuevos mecanismos en la toma de decisiones sobre asuntos públicos donde el sector privado asume un rol clave a través de formas de gobernanza que van más allá del Estado. El desplazamiento del Estado como institución central en la formulación de políticas está acompañado de una reconfiguración de la relación de este con la sociedad civil, haciéndola participe de manera directa en la toma de decisiones mediante ejercicios de participación ciudadana que buscan legitimar las decisiones tomadas en la nebulosa de las alianzas público-privadas. Es en este contexto donde las consultoras privadas se posicionan, ya que como expertos participan de manera activa en la formulación de los planes ejerciendo gran influencia en las decisiones tomadas y al mismo tiempo construyendo, validando y movilizándolo un modelo de gobernanza urbana mediante ejercicios de planificación estratégica. Lo problemático de estas nuevas formas de gobernanza que se configuran radica en la poca claridad respecto a los mecanismos que permiten la elaboración de políticas y los fines que persigue, ya que en ambos casos los planes parecen permitir a las empresas posicionarse de mejor manera en los contextos locales, además de actuar como catalizadores de las demandas sociales en momentos de crisis y a las consultoras acumular experiencias para posicionarse a nivel nacional e internacional como protagonistas de la planificación, más que dar solución a los problemas territoriales de fondo.



## 2 CAPÍTULO MARCO TEÓRICO

La presente investigación propone un enfoque teórico-metodológico particular estructurado en base a la dialéctica entre relacionalidad y territorialidad que da origen al concepto de urbanismo de ensamblaje. Aproximarse desde el urbanismo de ensamblaje significa entender la relacionalidad y la territorialidad como dos perspectivas mutuamente constituyentes en la construcción de las políticas y modelos urbanos, de manera que es a través de las relaciones que las políticas y modelos adquieren formas particulares y es a través de las formas que poseen que se generan relaciones específicas con otros espacios (Massey 2011 en McCann, Roy & Ward, 2013). Se ensamblan así elementos territoriales con fuerzas provenientes de distintos lugares, actores situados en lugares lejanos y relaciones de poder que se establecen de manera desigual (McCann & Ward, 2012).

El marco teórico adquiere sentido desde urbanismo de ensamblaje, porque permite comprender la relación entre los diferentes conceptos trabajados y guiarlos en torno a la idea de PRES y Calama Plus como parte de un nuevo modelo de gobernanza urbana. La creación de un modelo de gobernanza urbana, implica la relación de actores y fuerzas que se conjugan desde distintos lugares, atravesando los conceptos de gobernanza urbana, planificación estratégica, la participación ciudadana y la movilidad de políticas.

La revisión teórica se divide en tres apartados; el primero sitúa al centro de la discusión el paso de la planificación tradicional a la gobernanza que se produce en el contexto neoliberal, las transformaciones que implica en la toma de decisiones y la reconfiguración de las relaciones de poder. Termina con la planificación estratégica, que se entiende como una materialización de las nuevas formas de gobernanza urbana. El segundo apartado discute la participación ciudadana en el marco de las transformaciones de la gobernanza urbana. Relacionando las formas que adquiere la participación con el nivel de efectividad como ejercicio de distribución del poder (Arnstein, 1969), concluyendo con ciertas críticas a los procesos de participación en la práctica. Finalmente, el último apartado trata las implicancias de la gobernanza en el urbanismo global y la movilidad de políticas. La perspectiva de la relacionalidad/ territorialidad permite ahondar en el entendimiento de las ciudades, de las políticas urbanas y los modelos generados; y da paso a la discusión sobre el rol que tienen los consultores expertos en la generación de políticas urbanas y su movilización. Por último, se exponen algunos ejemplos de modelos urbanos creados a partir del trabajo de los expertos.

## **2.1 El paso de la planificación a la gobernanza urbana en el contexto neoliberal**

El paso desde la planificación a la gobernanza urbana es un proceso global posibilitado por el proyecto político neoliberal que transformó la relación entre el sector público y el privado, generando espacios de encuentro para la toma de decisiones que han sido denominados como “gobernanza más allá del Estado” (Swyngedouw, 2005). La transformación económica neoliberal tiene un correlativo en el ámbito de la planificación ya que se abandonó el paradigma de la planificación racional, instalándose la planificación estratégica que funciona en base a las nuevas lógicas económicas, entre las cuales se encuentra la inclusión de actores privados en los procesos. La revisión de estos procesos y conceptos permite comprender el surgimiento de los Planes Maestros PRES y Calama Plus como ejemplos locales de cambios a nivel global.

### **2.1.1 La Planificación racional: El modelo del siglo XX**

La posibilidad de planificar el desarrollo económico y social constituyó una de las ideas-fuerzas que marcaron el transcurso del siglo XX, idea que se sustentaba en la creencia de que el ser humano tenía la capacidad para manejar los procesos sociales y económicos a través de un diseño establecido (De Mattos, 2004). Esta concepción iba acorde al sistema de producción fordista que se basaba en la capacidad de predecir el futuro funcionamiento de la economía, instalando a la planificación como un instrumento fundamental para el desarrollo de las empresas y su producción estandarizada, pero también para el desarrollo urbano y la forma de ordenar los territorios (Parraguéz, Rodríguez & Santander, 2006). Es así como la planificación reflejó una manera de entender el mundo caracterizada por su normatividad y racionalidad, que fue transversal en el desarrollo tanto en el marco de la experiencia socialista como en la capitalista (Greene, 2005).

En el mundo socialista se posicionó igualmente el paradigma de la planificación en el desarrollo económico, a través de la premisa de es posible conocer las leyes económicas y de esta forma dirigir la economía en la dirección deseada (Parraguez L., Rodríguez G., & Santander M., 2006). La discusión sobre la capacidad de planificar los procesos sociales ocupó un lugar central los años posteriores a la revolución rusa, donde llegó a instalarse la idea de que los planificadores eran capaces de conducir los procesos en función de una racionalidad sustantiva que permitía el manejo de sistemas y procesos complejos según un óptimo social deseado (De Mattos, 2004).

Dentro del mundo capitalista la revolución keynesiana justificó la necesidad de planificar, argumentando que la intervención exógena a las fuerzas del mercado podía absorber los desequilibrios propios de la dinámica de crecimiento capitalista. Por lo tanto, se hacía

necesario que el Estado asumiera el rol planificador con el fin de avanzar hacia el pleno desarrollo social, lo que condujo al surgimiento del Estado de bienestar (De Mattos, 2004). Es así como la idea de la planificación, racional y centralizada se posicionó como la forma de construir políticas públicas en pos del crecimiento económico y bienestar social desde el Estado.

El paradigma de la planificación se instaló también en el ámbito urbano, donde existía la convicción desde algunos planificadores, sobre la posibilidad de modelar y estructurar las formas, así como también el funcionamiento de las ciudades de acuerdo a los planes que se fijaran, lo que se vio reflejado en las propuestas de Le Corbusier y su materialización en la Carta de Atenas (De Mattos, 2004).

De esta forma, la planificación racional se posicionó como una manera centralizada de dar forma a la ciudad conduciendo los procesos dentro de ella, desde los ministerios y los gobiernos locales que a través de sus arquitectos y urbanistas proyectaban la ciudad deseada, guiados por la idea de una imagen-objetivo (Greene, 2005). La planificación racional produjo una gran movilización científica y técnica, con el objetivo de lograr mayor rentabilidad del transporte, del almacenamiento de bienes, de información y de personas, para responder a las exigencias del crecimiento y funcionamiento de las ciudades (Ascher, 2004). Sin embargo, la idea de generar una imagen-objetivo de la ciudad para guiar a los planificadores urbanos correspondía a la creación de una forma física descrita a nivel de detalle pero que carecía de conexión clara con la ciudad real (Sabatini & Soler, 1995).

Se debe destacar que en el marco del Estado de Bienestar el sector público actuó con más fuerza en el ámbito del urbanismo, buscando a través de la planificación de hacer frente a las expresiones territoriales de la acción del mercado que se traducían en deficiencias en el funcionamiento de las ciudades (Parraguez et al, 2006). Fue así como el urbanismo desde la concepción del Estado de Bienestar se enfocó en la estructuración de las ciudades en cuanto a transporte, colegios, hospitales, oficinas públicas, equipamientos deportivos, etc, con el objetivo de superar las insuficiencias del mercado y sus lógicas privadas en los aspectos territoriales (Ascher, 2004).

La descrita planificación racional basada en la capacidad de prever funcionó razonablemente durante la década de los 50' y 60', pero a principios de los 70' se fueron evidenciando sus limitaciones, realizándose cada vez mayores cuestionamientos a su eficacia (Parraguez et al, 2006). A mediados de la década de los 70' se perdió la confianza en la planificación y su viabilidad, desencadenando su crisis. La crisis de la planificación se entiende a partir de una serie de factores; el primero corresponde a los cambios en las explicaciones que desde la teoría económica se dieron a la manera de generar crecimiento, marcada por la teoría de crecimiento endógeno. El segundo factor tiene que ver con una evolución teórica de los procesos decisorios y de acción público privada que, en la línea de la teoría del crecimiento endógeno, se centró en la escala local incorporando a la diversidad de actores implicados. Por último, la crisis del paradigma de la planificación se explica por el agotamiento del

modelo fordista y de la experiencia socialista que representaron su puesta en práctica (De Mattos, 2004).

Los cambios descritos y el aumento de la incertidumbre sobre la forma de lograr crecimiento económico, afianzan las bases para nuevas explicaciones que surgen desde la economía de mercado (Ascher, 2004). Las nuevas ideas y propuestas en relación con las políticas urbanas, se alejan de las lógicas keynesianas que buscaban disminuir las desigualdades urbanas y se enfocan en lograr una mayor capacidad productiva y competitividad (De Mattos, 2004).

### **2.1.2 Giro neoliberal, consolidación de la gobernanza urbana y poder**

En la década de los setenta se produce un giro hacia el neoliberalismo, entendido como una teoría de prácticas políticas económicas que plantean que la maximización de las libertades de las empresas en un marco institucional guiado por derechos de propiedad privada, la libertad individual, los mercados abiertos y el libre comercio, son la fórmula para alcanzar el bienestar humano (Harvey, 2008). El Neoliberalismo surge como respuesta a la decreciente rentabilidad de la industria de producción masiva y a la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, lo que tuvo como consecuencia el cambio en los regímenes de acumulación y los sistemas de gobernanza vigentes (Theodore, Peck & Brenner, 2009).

El giro neoliberal implicó cambios en la teoría económica instalándose con fuerza la teoría del crecimiento endógeno, que sostiene que la forma de lograr el crecimiento económico está dada por la capacidad de los lugares para ofrecer mejores condiciones para la valorización privada del capital y no por fuerzas externas. La teoría del crecimiento endógeno cambia el foco de activación del crecimiento, desde arriba hacia abajo por formas que lo potencian desde abajo hacia arriba, provocando un desplazamiento del papel de los agentes de desarrollo desde el Estado centralizado, hacia los espacios locales y las empresas privadas (De Mattos, 2004).

El desplazamiento de los agentes de desarrollo hacia el espacio local producto de la reestructuración neoliberal implicó una transformación de los sistemas de gobernanza, los cuales hacen referencia *“procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos”* (Le Gales, 1997, p.38 en De Mattos, 2004). La transformación de los sistemas de gobernanza se sustentó en la creencia en que la intervención del Estado debe ser moderada y a su vez con el reconocimiento de la importancia de que otros actores e instituciones se incorporen en la toma de decisiones (De Mattos, 2004), como el sector privado y la ciudadanía. De esta manera, surgen formas de gobernanza que se presentan como alternativa a la toma de decisiones centralizada por parte del Estado otorgando mayor relevancia a la esfera local como espacio en el que se producen las políticas públicas y por lo tanto a las agendas locales, su ampliación y profundización (Blanco, 2009).

Swyngedouw (2005) plantea el concepto de “Gobernanza más allá del Estado” que desde una visión crítica pone énfasis en la poca claridad y la inexistencia de regulación de los nuevos arreglos institucionales que caracterizan la toma de decisiones. Es así como la gobernanza más allá del Estado implicaría la consolidación de nuevas tecnologías de gobierno y una reestructuración de los parámetros de la democracia política. Desde esta perspectiva es interesante que no se entiende la gobernanza como algo externo al Estado mismo sino más bien como una nueva forma de gobierno más allá del Estado que incluye la transformación de este.

### ***Diferentes perspectivas sobre la gobernanza***

Las aproximaciones a la gobernanza urbana como concepto son múltiples y dan cuenta de diversas posiciones, así como también utilidades del concepto. Se han identificado tres perspectivas sobre la gobernanza urbana: la primera corresponde al concepto de gobernanza en un sentido descriptivo de nuevas formas de cooperación, interacción y toma de decisiones en torno a desafíos urbanos; la segunda como un concepto normativo que entiende la gobernanza urbana como la forma en que debe organizarse los espacios de interacción, cooperación y toma de decisiones, perspectiva que implica la difusión de estos nuevos mecanismos a distintas escalas; y finalmente la tercera, corresponde a la gobernanza urbana concebida como una perspectiva analítica que da herramientas teóricas y categorías para entender y diferenciar las actuales formas que regulan la toma de decisiones (Lukas, 2018).

La primera perspectiva sobre la gobernanza urbana es utilizada para hacer referencia en un sentido descriptivo a las nuevas formas de interacción entre los actores que han surgido y proliferado durante las dos últimas décadas, que se caracterizan por la creación de asociaciones público-privadas donde los gobiernos locales comparten los espacios de deliberación, planificación y toma de decisiones con actores privados y la sociedad civil (Lukas, 2018).

La segunda perspectiva que se define como perspectiva normativa, hace referencia al concepto de gobernanza urbana como un modelo deseado de interacción y cooperación público-privada a nivel local (Pierre 2005: 452 en Lukas, 2008), lo que implica la realización de un juicio de valor donde se le da a los ejercicios de gobernanza urbana un significado de buena gobernanza urbana (Lukas, 2008). Desde una perspectiva normativa la institucionalización de asociaciones con actores privados se visibiliza en el espacio de la política local y se presenta como un objetivo último esperado, como un elemento positivo para el conjunto de habitantes (Jouve, 2007). La gobernanza planteada como forma de buen gobierno es promovida por diversas instituciones internacionales, como el PNUD, desde donde señalan que la gobernanza propone nuevas reglas que hacen posible el funcionamiento de los mercados, las políticas y la sociedad, reglas que no hacen referencia sólo a la actuación de instituciones gubernamentales, sino que incorporan a la sociedad civil y al sector privado (Martínez, 2006).

Por último, existe una perspectiva analítica sobre la gobernanza urbana donde el concepto se utiliza como una herramienta para comprender cómo estas nuevas formas de interacción entre actores públicos, privados y de la sociedad civil se desarrollan en la práctica, insertándose en contextos particulares (Lukas, 2018). Dentro de la perspectiva analítica la gobernanza urbana se concibe como una institución que, a través de un conjunto de normas, principios y valores construidos, dirigen la coordinación entre los diferentes actores, marcando la pauta de interacción entre los individuos y las organizaciones (Martínez, 2006). El concepto de gobernanza adquiere así un valor analítico que permite develar y comprender cómo los actores, sus relaciones y sus normas formales e informales configuran situaciones y resultados reales de planificación (Nuisl & Heinrichs, 2011). Para esto se enfoca en la identificación de los actores que participan en los procesos de gobernanza; la naturaleza cooperativa o conflictiva que adquieren tales relaciones; los intereses y objetivos subyacentes que guían la interacción; y el papel de la cultura política local o nacional y el contexto externo en el gobierno de los asuntos urbanos (Lukas, 2018).

### ***El concepto del poder en la gobernanza urbana***

A partir de la revisión de las tres perspectivas sobre la gobernanza urbana, descriptiva, normativa y analítica, parece necesario abordar el concepto de poder, para problematizar la gobernanza urbana en su sentido descriptivo y normativo, pero también enriquecer la perspectiva analítica. Las relaciones de poder, como menciona Barton (2008), han sido el eslabón perdido en el análisis de los procesos de gobernanza actuales y ha primado la tendencia a su invisibilización. El análisis de la gobernanza urbana desde el enfoque del poder implica ir más allá de las preguntas por qué, qué y quiénes en el análisis de los procesos de gobernanza, para dar respuesta al cómo, entendiendo que las relaciones de poder están asociadas a mecanismos concretos que intervienen en los procesos de toma de decisiones que se dan en el marco de la gobernanza.

La aproximación al vínculo entre gobernanza y poder no es un ejercicio sencillo, considerando la dificultad que tiene llegar a un consenso sobre la definición del poder (Lukes, 2007). En ese sentido, como una forma de abordar las diferentes dimensiones del poder, Lukes (2007) en Barton (2008) propone tres perspectivas: unidimensional, bidimensional y tridimensional. La perspectiva unidimensional del poder se centra en cómo se estructuran las relaciones de poder y se manifiestan en términos de participación política, a través de canales políticos formales, como por ejemplo las elecciones. La bidimensional incorpora las “no decisiones” prestando atención al cómo y porqué se toman ciertas decisiones mientras que otras son marginadas. Esto se refleja por ejemplo en la conformación de una agenda urbana, donde puede haber ciertos temas que no se consideren relevantes, lo que se plantea que no es casual, sino que responde a las capacidades que poseen ciertos grupos, en estas relaciones de poder complejas, para instalar un tema o marginar otro. Finalmente, la perspectiva tridimensional aborda las relaciones de poder observables y las latentes que conforman

valores, prácticas, discursos e ideologías, todo lo que forma parte del desarrollo del pensamiento.

La perspectiva tridimensional del poder se relaciona estrechamente con posiciones posestructuralistas relacionadas con el poder y la forma en que los individuos y grupos lo construyen. El análisis de Foucault es un aporte para aproximarse al poder, porque se centra en dilucidar los mecanismos mediante los cuales se desarrollan diversas formas de sujeción, entendiendo el poder como presente en todas partes y proveniente de todas partes (Barton, 2008) y como algo productivo en sus efectos, más que como represivo, en la medida que configura los actos de los individuos, a través de mecanismos desde el vínculo entre poder y saber (Lukes, 2007). También es central el aporte de Gramsci, quien introduce el concepto de hegemonía. La hegemonía constituye un liderazgo intelectual y moral que se establece mediante discursos dominantes donde ciertas perspectivas y posiciones se presentan como de ‘sentido común’ con el fin de generar un amplio consentimiento (Barton, 2008). Existe una relación entre el concepto de hegemonía introducido por Gramsci y la gobernanza urbana, en el sentido de que la gobernanza urbana se relaciona con la forma en que las relaciones de poder son creadas y recreadas por hegemonías urbanas en su desarrollo de estrategias coactivas (Barton, 2008).

Si dentro el enfoque bidimensional se produce un avance con respecto al unidimensional tomando en cuenta las “no decisiones”, estas son vistas como decisiones racionales de ciertos grupos que logran excluir temas de la conformación de agendas, mientras que desde el enfoque tridimensional estas “no decisiones” o marginación de temas de las agendas son vistas como inclinaciones, que no se basan en decisiones simplemente racionales, sino que se nutren “*sobre todo del comportamiento socialmente estructurado y culturalmente configurado de los grupos, y de las prácticas de las instituciones que ciertamente pueden manifestarse a través de la inacción de los individuos*” (Lukes, 2007, p.17). Se trata de explorar, por un lado, los diversos elementos y mecanismos que afectan los comportamientos y cómo estos cambian y se transforman y por otro, los amplios meta-relatos que contextualizan relaciones de poder (Lukes, 2007). En esta línea surge el concepto de gubernamentalidad, como un aporte que realiza Michel Foucault, reflejo de su interés en la comprensión de cómo funciona y circula el poder, o sea a través de qué mecanismos (Sevilla, 2014). En términos generales, la gubernamentalidad como concepto se sitúa en la interfaz entre poder y conocimiento ya que se entiende como los procesos de pensamiento que dan sustento a la forma en que se toman las decisiones, ofreciendo indicaciones sobre cómo se produce el proceso de gobernar (Barton, 2008). Corresponde entonces a las <<racionalidades de gobierno>>, o sea a los estilos de razonar encarnados en las prácticas de gobernar (Lukes, 2007). Lo que se traduce en un modo específico de ejercicio de poder que resulta de un proceso de racionalización y tecnificación (Lascombes, 2004).

Por lo tanto con el concepto de gubernamentalidad se hace referencia a las tácticas de gobierno que se expresan a través de tecnologías de gobierno específicas como puede ser el

Estado, el cual corresponde a una forma de estabilización histórica de las relaciones de poder en la sociedad (Lemke, 2002 en Swyngedouw, 2005) Desde esta perspectiva el papel cambiante del Estado en el contexto de la reestructuración neoliberal puede ser entendido como una reorganización de las técnicas gubernamentales, a partir de lo cual se comprende que estas nuevas formas de gobernanza no constituyen una disminución de la soberanía del Estado y sus capacidades planificadoras, sino más bien un desplazamiento en las técnicas formales hacia técnicas informales de gobierno y la aparición de nuevos actores, lo que transforma la relación estado-sociedad civil (Lemke, 2001 en Swyngedouw, 2005). El Estado se entiende entonces como un poder conformado en base a técnicas de gobierno, acciones y abstenciones, o sea prácticas que constituyen su materialidad tangible. Las técnicas de gobierno son continuamente modificadas, desplazadas y trastornadas, a través de las fuentes de financiamiento, las modalidades de inversión, los centros de decisión, las formas de control, las relaciones entre poderes locales y autoridad central, etc. Constituyéndose de esta manera el Estado como efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple (Foucault en Lascoumes, 2004).

### ***El empresarialismo en la gobernanza urbana***

Dentro de estos cambios en las tecnologías de gobierno es que se sitúa lo que Harvey (2007) ha planteado como el paso hacia el empresarialismo en la gobernanza urbana. El empresarialismo urbano se caracteriza por la creación de alianzas público-privadas para la promoción local, donde prima una lógica especulativa y a menudo ocurre que el sector público asume los riesgos asociados a la ejecución de un proyecto urbano, que van desde el plano económico u otro tipo de consecuencias sociales, mientras que el sector privado recibe los beneficios (Harvey, 2007). Las alianzas público-privadas que se crean apuntan generalmente a lograr mejoras en la imagen ciudad a través de la realización de proyectos específicos que capturan la atención pública y política desviando la preocupación e incluso recursos hacia la solución de problemas más amplios. Es así como se ha afirmado que este cambio en las políticas urbanas y el paso al empresarialismo han facilitado la transición de los sistemas de producción fordistas, rígidos en lo que a ubicación se refiere, hacia formas de acumulación flexibles que se basan en el mercado y son geográficamente más abiertas (Harvey, 1998).

Finalmente, cabe mencionar que los cambios dentro de los sistemas de gobernanza corresponden a reestructuraciones neoliberales, que en la realidad presentan matices con respecto a las definiciones ideológicas del neoliberalismo. Esto se traduce en una distancia entre la ideología neoliberal y la inserción contextual de proyectos de reestructuración neoliberal, que corresponden a ejercicios neoliberales en la práctica, a sus operaciones políticas y los efectos sociales que producen (Theodore et al. 2009). A partir de lo anterior surge el concepto de “neoliberalismo realmente existente” el cual tiene como objetivo comprender las formas complejas en las que las estrategias de reestructuración neoliberales interactúan con los espacios en los que se insertan, sus instituciones y constelaciones de poder



preexistentes. Desde esta perspectiva las reestructuraciones neoliberales se dan de manera desigual en los territorios, siendo dependientes de trayectorias locales históricas (Theodore & Peck, 2007 en Theodore et al. 2009). Los cambios en el sistema de gobernanza y el rol que juega el Estado en el nuevo escenario son entonces más bien expresiones de un “neoliberalismo realmente existente” en la medida que no se produce un retiro del Estado dentro de los asuntos públicos, sino que este se involucra a través de nuevas tecnologías de gobierno, que lo transforman, eso sí, de una forma geográficamente desigual.

### **2.1.3 Nuevas formas de la planificación estratégica en el contexto neoliberal**

La planificación estratégica de las ciudades se ha posicionado como un tema relevante en las últimas décadas, pero con el transcurso del tiempo ha ido variando lo que se entiende por planificación estratégica y los énfasis que la caracterizan. La estrategia dentro de la planificación urbana es de larga data, pero es a finales del siglo XX que la planificación estratégica comienza a tomar cuerpo y a ser caracterizada más profundamente en términos conceptuales y prácticos. Los planes estratégicos se dividen en dos generaciones, los planes estratégicos de primera generación (1G) y los planes estratégicos de segunda generación (2G) lo que ha implicado un giro con respecto al objetivo, desde la competitividad hacia la gobernanza (Pascual, 2007). Es así como las ciudades a través de la planificación estratégica están recibiendo la influencia de transformaciones más estructurales en el ámbito de la toma de decisiones que posicionan a la gobernanza urbana con fuerza dentro de los ejercicios de planificación actuales.

El cambio producido con respecto a la forma en la que se elaboran las políticas urbanas, marcado por el paso de la planificación racional centralizada a la gobernanza, propició la instalación de nuevas formas de planificación. Específicamente en la planificación urbana se produce un cambio en el mapa del poder que implica el paso desde un modelo racionalista, normativo y vertical hacia uno donde se antepone el carácter estratégico mediante el cual se busca incorporar las decisiones de diferentes actores (Iribarne, 2008; Fernández Guell, 1997 en Poduje 2008). La planificación estratégica se define como un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, a través de la cual se define el modelo futuro de desarrollo, se formulan estrategias y cursos de acción para lograr ese modelo y se involucra actores locales a través del proceso (Güell, 2006).

La planificación estratégica de las ciudades tiene sus orígenes en la estrategia militar que fue adoptada por el mundo empresarial para lograr mayor competitividad en el mercado, siendo uno de sus puntos característicos el énfasis en el proceso de planificación más que el plan como producto. Se insertó en el ámbito público en los años 80', momento en que los principios rectores, los procesos operativos y los instrumentos analíticos del sector empresarial pasaron a formar parte del funcionamiento del sector público (Güell, 2006).

Como señala Güell (2006) una de las razones por las que la planificación estratégica se desarrollará en el sector público es que “*no ignora la naturaleza política del proceso de toma de decisiones y, por tanto, no intenta imponer un modelo racional de planificación en un sistema que responde más a la racionalidad política que a la técnica.*” (p.51)

### ***El concepto de estrategia en la planificación y la planificación estratégica***

Dentro del ámbito de la planificación urbana, Sartorio (2005) hace la distinción entre tres fases que representan diferentes maneras de integrar el concepto de estrategia dentro de la planificación y dan paso a la planificación estratégica (Tabla 1). Si bien el concepto de estrategia entendido como la serie de acciones necesarias para alcanzar un objetivo siempre ha estado presente en la planificación, la primera fase hace referencia a su utilización durante los años 50' como respuesta a estímulos externos en el marco de la planificación estructural, donde lo estratégico consistía el desarrollo de una visión a largo plazo, pero por sobre todo en la idea del proceso e interacción interinstitucional en la planificación urbana (Sartorio, 2005). La segunda fase se sitúa entre los años 70' y 80' cuando se comenzaron a tomar las herramientas utilizadas por las empresas para responder al deterioro de las ciudades y se caracteriza por la entrada del sector privado en la elaboración de planes urbanos en pos de la búsqueda de mayor competitividad con una visión de largo plazo. La tercera fase se desarrolla durante la década de los 90', donde en el contexto de crisis de las estructuras de representación se pone en cuestión la forma en que se toman las decisiones. Esto produjo que, a las herramientas utilizadas en la primera fase para la búsqueda de una visión de largo plazo, se sumara la inclusión de una diversidad de actores en la toma de decisiones, principalmente la sociedad civil, entendiendo la planificación estratégica como un proceso de interacción en el que se confronta la existencia de múltiples intereses (Medina, 2012).

En un contexto globalizador que generó una lógica de competencia entre las ciudades a nivel internacional, la planificación estratégica y su desarrollo en el ámbito urbano adquieren protagonismo porque coincide con el interés creciente en la planificación endógena que busca respuestas locales y ajustadas frente a factores globales de cambio (Vergara & De las Rivas, 2015). Las respuestas locales generadas están fuertemente vinculadas al papel dominante que adquiere el mercado, lo que permite crear condiciones de competitividad de las ciudades y a su vez plasmarlas en estrategias de largo plazo, planteando además la confianza en lograr, simultáneamente un aumento de competitividad en lo económico, mayores niveles de cohesión social y calidad ambiental (Vergara & De las Rivas, 2015).

**Tabla 1| Los conceptos de estrategia en la planificación y de planificación estratégica: interpretaciones contextualizadas**

	<i>Discurso</i>	<i>Conceptos principales</i>	<i>Influencias externas</i>
Origen del término	Juego y acción orientada al objetivo	Ambiente tanto dinámico como estático	Ciencia de la guerra
1950-1960	Planificación estructural	Introducción de la idea de proceso	IOR Teorías de decision making
1970-1980	Competición entre las ciudades. Planificación organizacional	Introducción de la incerteza y del rendimiento de las ciudades como sistema	Planificación empresarial y organizacional Análisis de políticas públicas
1990 →	Planificación estratégica Comportamientos estratégicos	Introducción de la interacción	Gobernanza

Fuente: Medina (2012) en base a Sartorio (2005)

El paso hacia la última fase que da forma a la planificación estratégica se caracteriza por la inclusión de un mayor número de actores y el distanciamiento de la idea de que mayor competitividad económica se traduce automáticamente en bienestar social, lo que implicó la apuesta por la realización de procesos más inclusivos (multiactor y multinivel) que reflejan el paradigma de la gobernanza (Medina, 2012). Se identifica así una evolución en la planificación estratégica desde una de corte empresarial, hacia otro enfoque más integrador con énfasis en la participación, que tiene como objetivo dirigir la dinámica de los territorios mediante la creación de redes de cooperación y asociaciones que sean capaces de definir vocaciones territoriales (Medina, 2012).

De Mattos (2004) plantea que la planificación estratégica ha sido el procedimiento escogido para llevar a la práctica procesos basados en el principio de gobernanza, lo que se refleja en los fundamentos postulados desde la planificación estratégica, principalmente la inclusión de diversos actores en la toma de decisiones y su actuación integrada a largo plazo. De esta manera, “... *governance y planificación estratégica pasan a conformar dos caras de una misma medalla*” (De Mattos, 2004 pág. 20). Desde el vínculo existente entre planificación estratégica y gobernanza, los planes estratégicos son concebidos como instrumentos de gobernanza, en la medida que intervienen los procesos de toma de decisiones modificando las instituciones de gobierno urbano (Dante, 2007 en Medina, 2012).

La proliferación y difusión de los planes estratégicos en el contexto actual ha sido justificada por el efecto que tendría este tipo de instrumento en la gobernanza urbana, generando una distribución más dispersa del poder mediante la inclusión de nuevos actores, en respuesta a

la necesidad de alcanzar consensos y a la disminución de las capacidades del Estado en los procesos de transformaciones urbanas (De Mattos, 2003 en Poduje, 2008). En la actualidad muchas ciudades se insertan en la búsqueda de formas de “buena gobernanza urbana” siendo este un imperativo que se materializa mediante procedimientos de planificación estratégica (Salen, Thronley & Kreukels, 2003 en Jouve, 2007).

### ***Las generaciones de planes estratégicos***

Más allá de las fases mencionadas, que distinguen las formas en que se incorpora el concepto de estrategia en la planificación y va moldeando lo que es la planificación estratégica, (Pascual, 2007) ha distinguido entre dos “generaciones” de planes estratégicos (**Tabla 2**). La primera generación de planes estratégicos (1G) está centrada en el desarrollo económico y social y tiene como referente al I Plan Estratégico de Barcelona y la segunda generación de planes estratégicos (2G) se centra en la búsqueda de un nuevo modo de gobernar y gestionar los territorios en pos del desarrollo humano.

**Tabla 2 | Tabla de comparación entre planes estratégicos de primera generación (1G) y de segunda generación (2G)**

<b>Elementos comunes</b>	
Estrategia compartida. Participación de los sectores ciudadanos. Cooperación pública y privada.	
<b>Elementos diferenciadores</b>	
<i>Planes estratégicos 1G</i>	<i>Planes estratégicos 2G</i>
Finalidad: desarrollo económico y social. Plan estratégico: planificación específica económica y social. Identificación de proyectos. Prioridad proyectos tangibles. Escasa importancia de la visión o modelo de ciudad/territorio. Liderazgo cooperativo/democrático. Barcelona, ciudad de referencia.	Finalidad: desarrollo humano. Plan estratégico: inicio de gobernanza. Capacidad de organización y acción del territorio. Prioridad de proyectos intangibles. Gran importancia a la visión o modelo de ciudad/territorio. Liderazgo sólo democrático. Referencias múltiples: singularidad de cada estrategia

Fuente: Pascual, 2007

En los planes estratégicos de 1G y 2G la gobernanza aparece de manera transversal, debido a que se incorporan nuevos actores mediante asociaciones público-privadas y participación ciudadana. La diferencia está en que los planes de segunda generación tienen por objetivo generar un proceso de mejora de la capacidad de organización y acción de la ciudad o territorio desarrollando la gobernanza democrática local a través de una nueva gestión relacional (Pascual, 2007). Otro de los elementos diferenciadores entre ambas generaciones radica en la importancia que se les da a los proyectos dentro de los planes estratégicos. Los planes de primera generación se basan en una cartera de proyectos que expresa la visión de ciudad, mientras que los planes de segunda generación se basan en la capacidad de organización y acción para impulsar una visión de ciudad desde donde se desarrollan los proyectos concebidos como dinámicos (Pascual, 2007).

Los proyectos en los planes de primera generación tienen un carácter tangible, en general vinculado a la generación de infraestructuras tecnológicas de información y comunicación, infraestructura de transporte, nuevas centralidades, viviendas, parques urbanos, etc. Mientras que los planes de segunda generación se centran en temas y proyectos menos tangibles, como son las desigualdades educativas y culturales, la individualización de las relaciones sociales, la identidad, la equidad de género, la multiculturalidad, etc. (Pascual, 2007).

La visión de ciudad también es asumida de manera diferente por los planes maestro de 1G y los de 2G. En los planes de primera generación las visiones de ciudad han tendido a ser bastante generales, desde donde se establecen ejes estratégicos (desarrollo económico, sustentabilidad, cohesión, entre otros.) que no dan cuenta de la singularidad del plan. La planificación estratégica de segunda generación pone énfasis en la necesidad de generar una estrategia compartida que comprometa a todos los actores y a las planificaciones sectoriales, más que en establecer líneas de acción de fácil consenso (Pascual, 2007).

### ***El plan maestro como instrumento para la planificación estratégica***

El Plan Maestro que surge en los años 40' extendiéndose su uso hasta los años 70', fue concebido como un instrumento centrado en el diseño físico que, elaborado por un número pequeño de profesionales del área de la arquitectura, ingeniería y topografía, buscaba guiar tanto la dimensión política como de diseño de la urbanización o desarrollo de proyectos urbanos y su implementación (Bell, 2005), fuertemente influenciado por el movimiento moderno (Pérez, 2014). A partir de la década de los 70' este tipo de instrumento entro en desuso por una serie de factores, donde destaca el distanciamiento de la planificación racional y un giro dentro de los planificadores desde el diseño físico hacia otras disciplinas de las ciencias sociales como fue la geografía y las ciencias sociales, por la incapacidad que tuvieron los Planes Maestros para enfrentar los cambios que produjo el mercado en el desarrollo de las ciudades (Bell, 2005).

Actualmente se ha vuelto a posicionar el Plan Maestro dentro de la planificación urbana, pero no existe consenso sobre las características de la versión contemporánea de este tipo de instrumentos (Bell, 2005). Bell (2005) señala que un Plan Maestro actualmente corresponde a un documento, o una serie de documentos, que explica la propuesta de desarrollo para un área, incorporando una estrategia, los diseños y detalles de la implementación, distanciándose de la idea original de los Planes Maestros más enfocadas al diseño físico.

En Chile los planes maestros se están utilizando dentro del ámbito de la planificación estratégica, como un plan de detalle que delimita y planifica un área específica y “*Se compone, básicamente, de una imagen objetivo con la idea del proyecto de ciudad que se quiere lograr, una memoria con una cartera de proyectos, etapas de gestión, estrategias de implementación y posterior seguimiento del plan*” (Pérez, 2014, p.17).

### ***Principales riesgos de la planificación estratégica***

Finalmente, cabe mencionar los principales riesgos dentro de los procesos de planificación estratégica planteados por Esteve & Foxà (1999) (Tabla 3). El primero corresponde a la no ejecución del plan, que se produce principalmente porque dentro del proceso de elaboración no se logró crear compromisos de actores con competencias y recursos para implementar el plan, generando como consecuencia la frustración o insatisfacción ciudadana y desconfianza de los actores económicos y sociales del proceso de planificación. El segundo riesgo es que la percepción de lo realizado en el plan sea inferior a las expectativas creadas, lo que está condicionado por la forma en que se comunican las posibilidades que otorga el plan como instrumento y por la manera de trabajar en la etapa de implementación considerando la percepción ciudadana. El tercer riesgo es caer en la realización de objetivos muy genéricos, que permitan llegar a rápidos consensos y zanjar debates, pero no se refieran a temas concretos, lo que genere poca solidez en las relaciones de cooperación entre los actores. El cuarto riesgo es la politización del plan cuando son las autoridades políticas locales que asumen el liderazgo tiene que ver con la capacidad de captar beneficios de los procesos participativos, fijando objetivos inmediatos e intentando controlar las instancias de decisión perdiendo el foco en la actitud de cooperación. Finalmente se plantea el riesgo de minimizar los costes del plan estratégico al no considerar los costes asociados a todas las etapas y acciones que permitan cumplir los objetivos estratégicos.

**Tabla 3 | Riesgos de la planificación estratégica**

<b>RIESGOS DE LA PLANIFICACIÓN ENTRATÉGICA</b>	
1 - LA NO EJECUCIÓN DEL PLAN	No basta con la fase de elaboración del plan, sino también con su ejecución. Un plan que no se ejecuta da cuenta de un proceso de elaboración donde no se logró generar compromisos.
2- LA PERCEPCIÓN DE LAS REALIZACIONES DEL PLAN COMO INFERIORES A LAS EXPECTATIVAS CREADAS POR ESTE	Se debe cuidar la comunicación del plan, con el fin de no generar falsas expectativas. Siempre debe considerarse que el plan no es una panacea.
3- OBJETIVOS MUY GENÉRICOS	Un plan consensuado tiene el peligro de buscar rápidamente el consenso y eliminar el debate. Esto conlleva que el municipio se ponga de acuerdo en términos muy generales y poco concretos.
4- POLITIZACIÓN DEL PLAN	a) Poner demasiado énfasis en los procesos participativos, dejando de lado aspectos analíticos. b) Intentar consensuar objetivos inmediatos. c) Dominio del gobierno local en el proceso puede hacer que este se vea como propaganda política.
5- COSTES DEL PLAN ESTRATÉGICO	El peligro está en minimizar los costes del proceso.

Elaborado en base a Esteve & Foxà (1999)

Han surgido algunas críticas en torno a los procesos de planificación estratégica que están bastante ligadas a los riesgos planteados anteriormente. La crítica principal apunta a la contradicción entre los planteamientos de la planificación estratégica como procesos con metas de largo plazo en la transformación de las ciudades y su aplicación en contextos particulares que ha devenido en planes con objetivos más inmediatos y enfocados espacios reducidos de la ciudad, implicando grandes costos con beneficios principalmente para las elites o el turismo (Greene, 2005). Además, se ha señalado que aun cuando los gobiernos locales asumen un rol cada vez más importante en la planificación de las ciudades, no se les garantizan los medios económicos, institucionales y humanos necesarios para ejecutar sus tareas (Greene, 2005), lo que implica el riesgo de no concretar el plan o minimizar los costes y realizar un ejercicio que no lleguen a generar objetivos transformadores.

## **2.2 La participación ciudadana en el marco de las transformaciones de la gobernanza urbana**

El arribo de la gobernanza urbana como alternativa a la toma de decisiones centralizadas por el sector público y su materialización a través de ejercicios de planificación estratégica, como menciona Swyngedouw (2005), ha implicado la emergencia de la participación ciudadana reformulando la relación entre el estado y la sociedad civil. La participación ciudadana que es definida como *“la incorporación de la ciudadanía (desde los ciudadanos individuales a las asociaciones) como actores en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo de políticas públicas en cualquiera de sus fases: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación”* (Bonet & Martí, 2012 p. 22) toma fuerza como forma de incorporar los diversos intereses y ampliar los márgenes de la democracia representativa, sumando a la ciudadanía a lo largo del ciclo de las políticas públicas por medio de diferentes canales como por ejemplo las consultas ciudadanas o referéndums (Blanco et al., 2001; Blanco; Font, 2003; Ramió; Salvador, 2008 en Martí-Costa, 2004). Actualmente parece haber consenso con respecto al valor y los beneficios que se desprenden del involucramiento de la ciudadanía, sobre todo en el ámbito local donde sería un factor que propiciaría la toma de mejores decisiones, con mayor información en la elaboración de las políticas y que además otorga un respaldo ciudadano (Prieto, 2010).

### **2.2.1 Escalera de la participación, un vínculo entre participación y poder**

La aceptación sobre la importancia de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones da paso a la discusión sobre cómo esto se realiza en la práctica, entendiendo que hay diversas formas de llevar a cabo procesos de participación ciudadana. Si bien la discusión sobre el tema se ha dado con más fuerza en el último tiempo, aún resulta clave el aporte de Scherry Arnstein en su artículo *“A ladder of citizen participation”* (1969) donde se realiza un análisis de las distintas formas de participación en procesos de planificación urbana, a través de la generación de una *“escalera de la participación”* (Figura 3). Su aporte resulta clave porque establece una vinculación conceptual entre participación y poder, categorizando las diversas formas que adquiere la participación ciudadana según el grado de influencia de la ciudadanía en los espacios de decisión. De esta manera, la escalera de la participación se divide en 8 niveles donde cada grado expresa una medida de poder ciudadano y su capacidad de influir en el producto final, esto en orden creciente.



**Figura 3 | Escalera de la Participación Ciudadana**



Fuente: Prieto, 2010.

Las primeras dos barras, manipulación y terapia respectivamente, se agrupan dentro del nivel de “no participación”, esto hace referencia a la existencia de mecanismos de participación mediante los cuales se incorpora a la ciudadanía pero que no se pueden considerar “verdadera” participación porque no tienen como objetivo hacer que las personas participen en la planificación de los programas e incorporen sus ideas, sino más bien permitir a aquellos que tienen el poder “educarlos” o “sanarlos” (Arnstein,1969). Las barras 3, 4 y 5 se agrupan en el nivel de participación de “fachada”, el cual permite que quienes no tienen el poder puedan entender (tener acceso a la información) y hacerse entender (a través de la consultación), de esta forma quienes tienen el poder ofrecen la posibilidad a los ciudadanos de situarse en el extremo del proceso de participación a través del entendimiento mutuo. Sin embargo, esta inclusión en el proceso no asegura de ninguna forma que las opiniones que se viertan serán tomadas en cuenta, por lo que se considera que es una forma de participación poco consistente y que tiene por objetivo mantener el statu quo (Arnstein, 1969). Finalmente,

los niveles 6, 7 y 8, que se agrupan en el nivel “poder ciudadano”, se caracterizan por poseer grados de influencia mayores en la toma de decisiones. Este grado creciente de “poder ciudadano” adquiere forma mediante la creación de alianzas que permitan negociar y entablar intercambios con quienes han detentado el poder tradicionalmente, así como también en su grado máximo, delegación de poder y control ciudadano, a través de la obtención por parte de la ciudadanía de la mayoría de las sillas de los decididores o plenos poderes en términos de gestión (Arnstein, 1969).

La tipología expuesta presenta algunas limitantes que han sido explicitadas por la propia autora: la primera corresponde a la distinción que se hace entre los sin poder y los detentores de este como categorías homogéneas sin considerar que dentro de cada grupo es posible encontrar sensibilidades diferentes, divisiones, intereses opuestos, de manera que se podrían establecer subgrupos en cada uno, por lo que esta escalera de 8 barras es una simplificación a través de la cual no es posible representar la realidad, en la cual deben existir muchas más barras (Arnstein, 1969). Aun con las limitantes expuestas, representa un ejercicio clarificador ante la complejidad presente en las formas que adquiere la participación ciudadana y las relaciones de poder que se construyen a partir de ellas.

El nexo entre los conceptos de participación y poder mantiene vigente el trabajo de Arnstein, y permite entender que en el contexto actual donde la participación ciudadana ocupa cada vez mayor espacio en los procesos políticos, surgiendo instrumentos, marcos legales y programas de apoyo para su promoción, no se haya podido garantizar una mayor inclusión, ni la generación de políticas a favor de las mayorías, lo que sugiere que es necesario un cambio en las relaciones de poder que constituyen estos nuevos arreglos (Gaventa, 2006). También explica la tendencia desde algunos organismos a involucionar la escalera de la participación, sacando de esta tipología elementos esenciales. Esto se hace por ejemplo en el “Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas” del año 2001, donde se propone abarcar las posibilidades de participación ciudadana en solamente tres niveles: Información, Consulta y Participación activa (Gramberger, 2006), eliminando las tipologías que podrían causar más críticas y conflictos.

Como señala Marti-Costa (2009) es importante plantear que la participación ciudadana no puede, desde una perspectiva crítica que busca construir algún tipo de interés común en la planificación urbano, limitarse simplemente a mecanismos de información pública y alegaciones, sino que debe poner énfasis en que sea mediante procesos transparentes, inclusivos y basados en la aceptación del conflicto como primer paso para realmente abordar el tema de la redistribución de poder entre los actores que tratan de influir en el proceso de un proyecto o plan urbanístico.

### **2.2.2 Participación ciudadana en la práctica ¿Quiénes participan y cómo lo hacen?**

La forma en que se ha abordado el tema de la participación ciudadana, hace posible cuestionar la premisa de que mientras sea mayor la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones se dará voz a la mayoría y se garantizará la presencia de valores universales, ya que esta afirmación niega la existencia de intereses contrapuestos y las diferencias de poder que caracterizan a la sociedad civil en la realidad (Nuissl & Heinrichs, 2011). Es así como el supuesto de que la participación ciudadana constituye siempre un potencial democratizador que disminuye las asimetrías de poder es puesto en duda y se señala que la participación ciudadana puede asentar o aliviar las asimetrías de poder, generando condiciones para legitimar o problematizar el modelo de desarrollo (Escobar, 2004). El potencial democratizador de la participación ciudadana tiene que ver con el peso y la influencia que tiene la ciudadanía con respecto a los demás actores que participan en la toma de decisiones y cómo esta se representa, debido a que a menudo ocurre que el número de participantes activos en las instancias creadas es bajo y podrían reproducirse las desigualdades del sistema en cuanto edad, estudios, sexo (Martí, Blanco, Parés & Subirats, s/f).

#### ***La participación asociativa y personal***

Quiénes se hacen parte de las instancias de participación y cómo permite comprender las implicancias de los ejercicios y el potencial democratizador que tienen. Para los tipos de participación se clasifican en asociativos y personales (Font, Blanco, Gomà & Jarque, 2000). La participación de carácter asociativo es la que se realiza en nombre de organizaciones sociales o asociaciones y puede darse tanto en temas sectoriales como territoriales. En cambio, la participación de tipo personal hace alusión a la participación individual y puede distinguirse entre intensiva, que requiere más tiempo y recursos, o extensiva, que alcanza a un mayor número de personas, pero mediante formas masivas como consultas. Las de participación intensivas son mejores para deliberar, pero involucran a un número menor de personas, que son normalmente los líderes. Por otra parte, las extensivas no permiten la deliberación, pero ayudan a tomar decisiones con mayor legitimidad y permiten involucrar un mayor número de personas (Font et al., 2000).

Por otra parte, en relación con la organización social, se debe considerar que el desarrollo de diferentes mecanismos de participación ciudadana no necesariamente la incentiva, sino que también puede desarticular el tejido social y/o generar grados mayores de asimetrías en la representación social (Escobar, 2004). En ese sentido, es relevante hacer una distinción entre participación individual y participación colectiva, porque sin la activación colectiva ni visión colectiva se puede favorecer la clientelización de las relaciones entre los individuos y la administración (Brugué, Font & Gomà, 2003).

### ***La participación ciudadana como iniciativa del sector empresarial***

La incorporación de la participación ciudadana en los procesos de planificación urbana ha sido bastante analizada desde el punto de vista de los beneficios que aporta, pero no ha sido suficientemente analizada la diversidad en cuanto a los rendimientos de los procesos de participación (Bonet & Martí, 2012). A raíz de lo anterior ha surgido un enfoque crítico cuya finalidad más que analizar la participación en sí misma es analizar su interrelación con el entorno, comprendiendo la incidencia de los órganos, procesos y mecanismos de participación en la elaboración de políticas públicas y planes que se desarrollan, así como también los impactos que se generan en los territorios como consecuencias de estos procesos (Bonet & Martí, 2012).

Para analizar la relación de la participación y el contexto en el que se inserta, es útil la diferenciación entre participación ciudadana por invitación y participación por irrupción, donde la primera corresponde a procesos de participación que surgen como iniciativa del aparato público, mientras que la segunda hace referencia a aquellos procesos que surgen de la propia ciudadanía (Pereda, 2005 en Bonet & Martí, 2012). La participación ciudadana en el PRES y Calama Plus son una variante de las categorías expuestas y representan una tercera opción, la participación por invitación como iniciativa del sector empresarial (tanto privado como público), que no ha sido considerada. La distinción según el origen de los procesos de participación ciudadana amplía la perspectiva de análisis porque considera los espacios creados no sólo como complemento de la democracia representativa, sino como espacios innovadores que van más allá de esta y además permite incluir la conflictualidad en el análisis a partir de la interrelación entre los procesos de invitación e irrupción (Bonet & Martí, 2012).

La diferenciación entre participación ciudadana por invitación desde el aparato público, invitación desde el sector empresarial o irrupción puede relacionarse con los objetivos detrás la apertura de espacios innovadores de participación ciudadana. Los objetivos, que apuntan a lo que se busca obtener de la participación, se analizan desde dos aproximaciones principalmente, una en función del papel que se le otorga a los ciudadanos, que justifica la necesidad de participación por el derecho que tienen estos de ser informados, consultados y tomar parte en las decisiones, mientras que la segunda aproximación es en función de aquello que obtienen los gobernantes de estos procesos: disponibilidad de colaboradores, legitimidad política, mejora de las decisiones y fortalecimiento del capital social (Brugué et al. 2003).

La participación ciudadana por invitación, desde el aparato público como empresarial, se relaciona con los objetivos de la participación en función de lo que obtienen los gobernantes, considerando que, como señala Ascher (2004) en los procesos de planificación urbana la participación se ha convertido en uno de los pilares de legitimidad, que ya no depende únicamente del saber técnico-científico ni de los representantes electos y por el contrario para obtenerla es cada vez más importante incorporar a la ciudadanía en la construcción de una visión e interés colectivo. Se ha planteado incluso que la participación ciudadana, en el contexto de la gobernanza urbana, ha servido ocultamente a la legitimación de actores

económicos, de representantes electos y estructuras técnicas (Jouve, 2007). La legitimación de actores económicos a través de la participación ciudadana, es posible porque las nuevas formas de gobernanza permiten la inclusión de nuevos actores mediante formas que apelan a la horizontalidad, pero no garantiza el contenido democratizador de la participación y este depende de si efectivamente se logra incluir a nuevos actores antes excluidos y de si el resultado de su inclusión incorpora sus intereses en las decisiones (Delamaza, Robles, Montecinos y Ochsenius, 2012). De esta forma, lo relevante no es la existencia misma de la participación o el funcionamiento en red entre los actores, sino que lo que diferencia entre los diferentes procesos de participación es quiénes participan, a través de qué medios y qué consecuencias obtienen los actores de su participación (Delamaza et al. 2012).

### **2.3 Urbanismo global, movilidad de políticas y creación de modelos**

La creación de espacios innovadores para la toma de decisiones, como son las alianzas público-privadas, ha sido la tónica de los procesos de planificación estratégica. En el caso del PRES y Calama Plus implicó la invitación por parte de las empresas a la ciudadanía a hacerse parte mediante diversas formas de participación ciudadana. El papel que tuvieron las empresas en los ejercicios de planificación estratégica, abrió paso para la inclusión de un tercer grupo de actores, los consultores expertos, que encargados de la realización de los Planes Maestros se hicieron parte de la generación de políticas urbanas, su configuración y la generación de modelos. Aproximarse desde la perspectiva relacional/territorial que aporta el urbanismo de ensamblaje a la manera en que se generan políticas, se movilizan y se crean modelos permite entender cómo se producen las ciudades y cuáles son las fuerzas que interactúan para su producción.

#### **2.3.1 Lógica del ensamblaje en la generación de políticas urbanas**

La generación de políticas urbanas, su movilización y la configuración de modelos, son temas que adquieren cada vez mayor relevancia en el contexto actual de los estudios urbanos, ya que la forma de estudiar las políticas urbanas se ha complejizado en la medida de que se considera que además de su componente territorial están constituidas por relaciones entre actores que se extienden formando redes en diferentes direcciones, dando paso a una comprensión relacional de las políticas urbanas y modelos (McCann & Ward, 2012). Bajo esta mirada la generación de políticas supera los límites de las ciudades debido a que es a través del ejercicio de actores políticos y prácticas que se “ensamblan” políticas locales con otros lugares (Allen y Cochrane, 2007).

La concepción de las ciudades desde la perspectiva del ensamblaje ha llevado a poner atención a la forma en la que las políticas urbanas se movilizan, siendo la noción de movilidad un nexo conceptual entre aspectos territoriales y relacionales en la medida que se entiende que las políticas se mueven hacia diferentes lugares a través de redes y actores que las hacen

viajar, movimiento que responde a ciertas lógicas de acceso, transformando además la forma original debido a su inserción en contextos institucionales y políticos específicos (Peck y Theodore, 2008 en McCann, 2011).

La generación de políticas en sus múltiples expresiones, que incluyen políticas escritas, mejores prácticas, respuestas a situaciones específicas, generación de modelos, entre muchas otras, no es sólo un ejercicio racional, dado por aspectos técnicos y poseedor de algún tipo de “neutralidad”, por el contrario, la forma en que se organiza el urbanismo y las políticas urbanas, se relaciona con la fijación de recursos, ideas y conocimientos a través del mundo (McCann & Ward, 2012). Un punto de partida en términos conceptuales es la dialéctica fijomovilidad que se aproxima a la forma en que se transfieren las políticas, no como actos voluntaristas de agentes de transferencia racionales que buscan alrededor del mundo de manera objetiva, sino por el contrario entendiendo que las políticas circulan y se transfieren en base a legados e imperativos institucionales arraigados (McCann, 2011). La circulación de las políticas urbanas alrededor del mundo toma diversas direcciones, desde donde surgen lugares para emular y lugares emuladores de políticas específicas, relación que no se da de manera estable, sino que constantemente aparecen nuevas ciudades desde donde se propagan las políticas y nuevas ciudades que las reciben (McCann, 2011).

### **2.3.2 Rol de expertos en la movilidad de políticas y creación de modelos**

La movilidad de políticas y la creación de modelos está estrechamente vinculado al rol que juegan los consultores expertos, porque actualmente la elaboración de planes urbanos, su movilización y la configuración de modelos está cada vez más relacionada al trabajo de profesionales externos al sector público que se incorporan en los espacios de toma de decisiones.

Los debates en torno a la circulación internacional de modelos en las políticas urbanas, se inscriben en un “mobility turn” de las ciencias sociales (Scheller & Urry, 2006 en Peyroux, 2012). Este giro como menciona Peyroux (2012) propone prestar mayor atención a los procesos y prácticas que sustentan la transferencia de políticas, así como también los procesos de aprendizaje que se producen en el camino, temas que no se han tratado con suficiente profundidad en la literatura ortodoxa más enfocada en la realización de descripciones empíricas.

#### ***Los agentes de transferencia de las políticas urbanas***

La transferencia de políticas debe ser estudiada como un proceso social y colectivo que se sustenta en intercambios entre grupos que conforman “comunidades epistémicas, de expertos y de prácticas” (Peck, Theodore, 2010a, p.170 en Peyroux, 2012). McCann (2011) plantea que las políticas se fijan y movilizan a través de comunidades de actores sociales e instituciones asociadas a estos, a partir de lo que identifica tres grandes categorías de actores:

los actores de las políticas locales, la consultocracia de políticas mundiales y las infraestructuras informativas (*Tabla 4 / Agentes de transferencia de políticas* Tabla 4).

**Tabla 4 | Agentes de transferencia de políticas**

AGENTES DE TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS						
	Actores de las políticas locales	La consultocracia de políticas mundiales		Infraestructuras informativas		
¿Quiénes son?	Profesionales que trabajan dentro del estado, consultores privados que prestan servicios al estado y grupos de la sociedad civil.	Grupo de individuos, empresas y think tanks		Individuos, instituciones, organizaciones y tecnologías . Se distinguen subgrupos: educadores y formadores, profesionales y organizaciones políticas supra-locales, y medios		
		Consultores de políticas entrantes	Consultores de políticas salientes	Educadores y Formadores	Profesionales y organizaciones políticas supra-locales	Medios
¿Qué hacen?	Mediante conexiones extralocales aprenden sobre modelos de políticas y llevan físicamente expertos a la ciudad para informar a los locales sobre las políticas de vanguardia.	Van a otras ciudades a impartir conocimiento	Situados en una ciudad presentan a personas de otros lugares sus conocimientos exitosos en el ámbito profesional	Desde instituciones académicas enmarcan el conocimiento existente en base a ejemplos de modelos de políticas y ciudades en que se han implementado, dirigiendo la atención hacia ciertos paradigmas de desarrollo urbano.	Elaboran y difunden el conocimiento experto sobre políticas a través de premios, conferencias, talleres, excursiones, publicaciones profesionales y sitios web. Las organizaciones políticas supra-locales, legitiman ciertos modelos y ciudades a través de informes, premios y decisiones sobre dónde celebrar conferencias.	Construyen narrativas y mapas mentales de buenas y malas políticas, ciudades y vecindarios, popularizando los hallazgos de expertos y organizaciones (McCann 2004).
		Funcionan como conductos de información entre ciudades lejanas, recopilando información sobre mejores prácticas para reforzar sus recomendaciones y difundirlas alrededor del mundo		Interpretan, enmarcan, empaquetan y representan información sobre las mejores prácticas políticas, ciudades exitosas e ideas de vanguardia		

Fuente: McCann (2011)

La primera categoría, actores de las políticas locales, incluye a profesionales como planificadores urbanos que trabajan dentro del Estado, asesores que prestan servicios al estado y grupos de la sociedad civil, activistas políticos y organizaciones sin fines de lucro. La segunda categoría corresponde a la consultocracia de políticas mundiales, que se dividen en dos grupos, los consultores de políticas entrantes, que van a otras ciudades a impartir conocimiento y los consultores de políticas salientes que están situados en una ciudad y movilizan sus conocimientos exitosos en el ámbito profesional. El concepto de consultocracia hace referencia a al grupo de individuos, empresas y think tanks que funcionan como conductos de información entre ciudades lejanas, recopilando información sobre mejores prácticas para reforzar sus recomendaciones y difundirlas alrededor del mundo

(McCann, 2011). Como señala McCann (2011), la consultocracia de políticas mundiales surge en un contexto de cambio dentro del ejercicio de la planificación urbana, dado por un proceso de reestructuración socioeconómica que implicó la disminución del gasto fiscal y la emergencia de una crítica generalizada a la burocracia estatal en favor de una retórica del “bottom-up” en la formulación de políticas. Los cambios producidos dentro del ejercicio de la planificación se caracterizan por una ampliación de los límites institucional y el incremento en la permeabilidad de las instituciones, que ha tenido como consecuencia la privatización y externalización de los servicios de planificación hacia consultores privados, ampliando la definición de quienes están capacitados y tienen el poder para planificar.

La tercera categoría identificada en la movilidad de políticas corresponde a las infraestructuras informativas, que pueden ser individuos, instituciones, organizaciones y tecnologías que recopilan información sobre las mejores prácticas en ciudades exitosas, donde se distinguen subgrupos: educadores y formadores, profesionales y organizaciones políticas supra-locales y medios (McCann, 2011). De esta forma, McCann (2011) plantea que la identificación de los agentes de transferencia de políticas urbanas amplía la gama de actores usualmente considerados, señalando que sus actividades y las geografías globales-relacionales que construyen se establecen frecuentemente más allá de los límites del Estado, pero nunca divorciados completamente de sus instituciones.

Es así como, la consultocracia de políticas globales parece una de las comunidades de actores más influyentes en la transferencia de las políticas si se considera que estos transfieren sus propuestas de una u otra manera a los actores políticos locales generando vínculos con sitios particulares donde se llevarán a cabo las propuestas. Rapoport (2015) pone énfasis en el rol clave que tienen el grupo de consultoras de la élite arquitectónica e ingenieril internacional, denominado “cuerpo de inteligencia global” (GIC), que, a través de empresas de planificación con sedes en Estados Unidos y Europa, desarrollan proyectos y planes de urbanismo sostenible alrededor del mundo a través de la conducción del proceso de internacionalización de las ideas. Sin embargo, este movimiento no se da exclusivamente en dirección norte-sur, sino que en múltiples direcciones y movimientos cruzados (Parnreiter, 2011). La consultora internacional ARUP, dedicada al desarrollo de proyectos de urbanismo sostenible alrededor del mundo, participó en Chile del proceso de elaboración de los Planes Maestros PRES Constitución y CREO Antofagasta, dando cuenta de la manera en que una consultora que forma parte del grupo de élite que conforma el GIC ha movilizó prácticas hacia diferentes ciudades.

Al prestar atención sobre el tipo de respuestas que entregan las consultoras internacionales para abordar los desafíos de las ciudades, parece ser que las respuestas son convergentes y se tiende a una homogeneización del tipo de soluciones, identificándose entonces la existencia de una especie de menú de soluciones a las que se acude comúnmente, así como también un pequeño grupo de ejemplos precedentes que son posicionados como buenas prácticas (Rapoport, 2015). La capacidad de las consultoras internacionales para movilizar



políticas está relacionada con el acceso a recursos como el tiempo, el financiamiento de viajes, medios de comunicación, etc. Que posibilitan el hecho de que ciertas políticas se articulen y formen parte de las “buenas prácticas” mientras que otras no tengan la posibilidad de entrar en esos círculos (McCann, 2011). Es así como el hecho de que algunas políticas sean movilizadas y otras no, no se debe a diferencias imparcialmente evaluadas sobre la calidad de estas “buenas prácticas”, sino que las “buenas prácticas” se construyen políticamente y el movimiento de unas por sobre otras responde al poder que algunos actores tienen para posicionar sus ideas (Parnreiter, 2011).

Es importante mencionar que uno de los productos que comúnmente entregan las consultoras internacionales como instrumento para planificar las ciudades son los planes maestros estratégicos, planteados como herramientas que permiten coordinar objetivos y acciones de una amplia gama de actores con diferentes intereses (Rapoport, 2015). Una de las explicaciones a la creación de planes maestros como respuestas tipo de estas consultoras es su vinculación con las condiciones financieras bajo las cuales operan, debido a que estas generarían pocas ganancias derivadas de la elaboración de planes maestros en sí, pero existiría un interés subyacente sobre la posibilidad de posteriormente adjudicarse los diseños de proyectos que forman parte del plan maestro, como edificios emblemáticos, recibiendo por esto importantes ganancias (Rapoport, 2015).

### **2.3.3 La creación de modelos internacionales y buenas prácticas**

Los modelos en las intervenciones urbanas se entienden desde su acepción tradicional como “arquetipos o puntos de referencia para imitarlos o reproducirlos” (RAE, s/f), que en el ámbito urbano se asocian al posicionamiento a través diversas instituciones de procedimientos, o maneras de hacer las cosas, como buenas prácticas (Sánchez & Moura, 2005). Las buenas prácticas son consagradas como modelos a través de la supuesta evidencia que existe sobre su calidad en experiencias desarrolladas, pero también por su difusión en los círculos de expertos y agentes de políticas urbanas (McCann & Ward, 2012).

#### ***El Modelo Barcelona***

Uno de los ejemplos más destacados dentro del urbanismo internacional y más específicamente en la planificación estratégica, es el caso del Modelo Barcelona. Bajo el eslogan de Modelo Barcelona desde los años 90’ agentes claves como Pasqual Maragall, alcalde de la ciudad entre los años 1982 y 1997, y otros alcaldes, han promovido la movilización de la experiencia de renovación urbana desarrollada bajo el paradigma de la planificación estratégica, hacia otras ciudades europeas y latinoamericanas. La promoción del Modelo Barcelona se da presentándolo como un ejemplo exitoso de transformación urbana mediante la mejora en infraestructura y espacios públicos, pero también en términos

económicos por el aumento del turismo y lo atractiva que se ha vuelto la ciudad para el mundo empresarial (Casellas, 2006).

El Modelo Barcelona ha sido construido a partir de un largo proceso que responde al contexto específico de esa ciudad. El punto de origen de la creación del modelo se sitúa en 1979 cuando en las primeras elecciones democráticas en Barcelona luego del fin de la dictadura franquista, triunfa el Partit dels Socialistes de Catalunya que se mantuvo por un largo periodo en el poder y que jugó un rol clave en las transformaciones urbanas, siendo su primer objetivo cubrir el déficit histórico heredado (Benach, 2000). Sin embargo, el momento decisivo se produjo entre los años 1986 y 1991, cuando la ciudad que experimentaba altos niveles de crecimiento económico es nominada para los juegos olímpicos de 1992 (Trullén, 1998). La conjunción entre crecimiento económico y realización de los juegos olímpicos implicó modificaciones significativas en el ambiente construido por los preparativos que se realizaron para tal evento. El nombramiento como sede de los juegos olímpicos se puede entender como una oportunidad para reunir mayores inversiones públicas y suplir los déficits históricos en los espacios urbanos (Benach, 2000) que se tradujo en la construcción de viviendas olímpicas, hoteles y red viaria, entre otros. Todas las transformaciones ocurren en el marco de un esquema de colaboración entre el sector público y privado que se consolidó a partir de este evento y con posterioridad sigue presente en el surgimiento de otros planes estratégicos como el Primer Plan Económico y Social de Barcelona 2000 que se aprobó en el año 1990 (Castellas, 2006).

Los elementos configuradores del «modelo Barcelona» son: 1) la participación del sector privado en la financiación de proyectos urbanos; 2) la creación de entidades autónomas para dirigir el proceso de planeamiento urbano, incluyendo su diseño y gestión; 3) el consenso creado entre administraciones públicas; 4) la introducción de la planificación estratégica; 5) la utilización de grandes acontecimientos y la cultura como estrategias de transformación, y 6) la participación ciudadana (Casellas, 2006).

La experiencia de Barcelona se consolidó como modelo a través de ciertas acciones como la presentación de la colección “Modelo Barcelona. Cuadernos de gestión” que hizo el alcalde Pasqual Maragall con el objetivo de dar a conocer la experiencia hacia otras partes del mundo (Castellas, 2006). Esto fue construyendo la marca Barcelona, con atributos diversos como ser una metrópolis de carácter industrial, con potencial en cuanto a logística, comercio, turismo, arte, entre otras (Benach, 2000). Como menciona Borja (2010) uno de los elementos estratégicos del Modelo Barcelona, es el marketing urbano que ha tenido el efecto de promoción de la ciudad y del urbanismo barcelonés. El proceso de marketing urbano que se realiza mediante la atracción de profesionales e inversores, publicidad a nivel internacional, diseño urbano y arquitectura, animación ciudadana y oferta cultural, ha posicionado a Barcelona como una ciudad de conferencias, ferias, congresos y turismo. Una de las críticas a este modelo radica en que, si bien en un comienzo la transformación urbana estuvo guiada por preocupaciones en torno a la justicia social, la dinámica posterior de la transformación

evolució hasta crear un régimen urbano de desarrollo centrado en el crecimiento económico, por encima de otras consideraciones sociales y urbanísticas, lo que tuvo importantes implicancias en los aspectos físicos y sociales del modelo creado (Casellas, 2006).

### ***La urbanización de Puerto Madero en Buenos Aires***

Existen también experiencias latinoamericanas que se han transformado en modelos internacionales, como es el caso de la urbanización de Puerto Madero en Buenos Aires, que consistió en la confección de un plan maestro de desarrollo urbano para la zona del puerto que se encontraba deteriorada. El plan se centró en la incorporación de infraestructura y la promoción de inversiones con capitales nacionales e internacionales, cuya gestión estuvo a cargo de la CAPMSA, Corporación Antiguo Puerto Madero S.A que surge en el año 1989 a partir de un convenio entre representantes del Ministerio de Obras y servicios públicos, del Ministerio del Interior, en representación del Poder Ejecutivo Nacional y la Intendencia Municipal (Paz, 2016). Es importante mencionar que la creación de la CAPMSA produce una innovación político institucional en el contexto Argentino, ya que esta empresa urbanizadora estatal que funciona bajo la forma de sociedad anónima genera un tipo particular de alianza entre el sector público y el privado, que no se origina desde los capitales locales asociados que demandan la participación del Estado en la atracción de inversiones externas, sino que para el caso de Puerto Madero esta alianza se origina en el Estado (Cuenya & Corral 2011).

Es así como desde el sector público se asume una lógica empresarial especulativa en relación al suelo urbano, ya que la Corporación es propietaria del suelo y a la vez cumple el rol de promotor inmobiliario mediante el despliegue de una estrategia para la atracción de inversionistas privados y empresas desarrolladoras llevando a cabo una venta controlada del suelo, autorizando cambios en los usos de suelo y financiando parcialmente las operaciones mediante la construcción de infraestructura y servicios básicos, lo que tuvo como resultado una elitización del entorno (Cuenya & Corral, 2011).

El modelo de gestión que se desarrolla en el proceso de urbanización de Puerto Madero no se limitó a esa experiencia sino que fue movilizad hacia otros lugares a través del reconocimiento internacional, por ejemplo en la 9a Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia (Cuenya & Corral, 2011), pero también mediante publicaciones realizadas por la CAPMSA en la que exponen sus logros no sólo en Puerto Madero, sino también en otras partes, mostrándose como creadores de una fórmula posible de adecuarse a diversos contextos (Paz, 2016). Lo anterior, ha hecho posible que la Corporación desarrolle varias iniciativas en América Latina, aun considerando que gran parte de los convenios no llegaron a materializarse (Paz, 2016). La urbanización de Puerto Madero refleja la forma en que, a través de diversas estrategias, como es la movilización de políticas por expertos y políticos a través del marketing de modelos urbanos, las ciudades impulsan sus procesos de desarrollo y los validan como políticas urbanas.

### ***El Modelo Medellín: la transformación urbana como forma de alcanzar la integración social***

Finalmente, una experiencia latinoamericana que ha interesado a varios políticos, académicos y expertos del área del urbanismo es el surgimiento del Urbanismo social de Medellín, transformación urbana que derivó en el “Modelo Medellín”, denominado así por la Organización de Estados Americanos en el año 2008 y que se consolida con el Plan de desarrollo municipal 2008-2011 de la ciudad de Medellín, un modelo de intervención territorial de carácter estratégico que incluye la transformación física, intervención social, gestión institucional y participación comunitaria (Montoya, 2014).

El origen del Modelo Medellín se remonta a la década de los 90’ como parte de una estrategia para posicionar al Estado en el ámbito local (Montoya, 2014). El posicionamiento del estado en el ámbito local comienza con la creación del PriMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín) que buscaba combatir la marginalidad urbana a través de la intervención de barrios informales y se convirtió en un referente para la estrategia del Urbanismo Social que surgiría con posterioridad (Velásquez, 2012). El surgimiento del Urbanismo Social y su discurso en la ciudad de Medellín se vincula estrechamente con la transformación política de la ciudad, a partir del posicionamiento en el poder de un movimiento que no pertenecía a la estructura política tradicional, a partir de lo cual se materializó el modelo de gestión pública y transformación urbana conocido como Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral (Quinchía, 2011). Destacan dos planes desarrollados en el marco del Urbanismo Social; el Plan de Desarrollo 2004-2007 que, mediante la implementación de Proyectos Urbanos Integrales, que incluían programas de educación, cultura y transformaciones urbanas en algunos barrios de zonas críticas de la ciudad, buscaba generar transformaciones estructurales (Rodríguez, 2010 en Quinchía 2011). Y el plan sucesor que entre los años 2008 y 2011 con el eslogan “Medellín es solidaria y competitiva” pretendía continuar las líneas de acción emprendidas con anterioridad para lograr la transformación de Medellín en el marco del Desarrollo Humano Integral a través de un salto cualitativo en aspectos como el desarrollo social, la lucha contra la pobreza, así como también la inclusión de poblaciones marginadas que se encuentren en situación de marginalidad (Alcaldía de Medellín, 2008 en Quinchía, 2011). En este último Plan se define el Urbanismo Social como:

*“un modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria. Dicho modelo se implementa para promover la equidad territorial, privilegiando la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida”* (Alcaldía de Medellín, 2008 en Montoya, 2014, p. 211).

El recorrido realizado que configura el Modelo Medellín ha sido, al igual que los modelos anteriores, potenciado por una serie de reconocimientos internacionales entre los que se encuentran el Premio Global Knowledge Partnership 2007, por su Red de Bibliotecas; el Premio Internacional de Hábitat Dubai 2008; el Premio City to City Barcelona FAD 2009; a la ciudad más innovadora del mundo por Citi y The Wall Street Journal el año 2013, así como también su designación como sede oficial del séptimo Foro Urbano Mundial el año 2014 (Montoya, 2014).

Para terminar se debe mencionar que el Modelo Medellín no ha estado exento de críticas, entre las cuales se destaca el rumbo que ha adquirido como una forma de abordar los problemas asociados a la marginalidad urbana mediante pautas provenientes del extranjero que se adecuan al desarrollo capitalista (Brand, 2013 en Montoya, 2014) Lo que se vería reflejado en el tipo de infraestructuras diseñadas caracterizada por monumentales bibliotecas, estéticos parques y amplios andenes que responden más a la demanda turística que a las necesidades de los habitantes, siendo superficiales para satisfacer estas últimas (Montoya, 2014).

La movilidad de políticas y la creación de modelos o “buenas prácticas” es un tema que adquiere cada vez más relevancia dentro del urbanismo global, considerando que los flujos que inciden en la creación de estas políticas urbanas y por lo tanto en la construcción de las ciudades, provienen de espacios diversos que conectan lo local con el espacio global a través de discursos y prácticas urbanas. Parece interesante entonces comprender quiénes son los agentes que movilizan ciertas políticas urbanas, cómo lo hacen y crean modelos a partir de algunas buenas experiencias, mientras que otras son marginadas, análisis donde cobra valor el concepto del poder. Los diferentes agentes en la transferencia de políticas, aunque han sido tratados en términos teóricos como categorías fijas, en la práctica presentan matices entrecruzándose consultores internacionales, formadores y políticos locales, lo que hace muy contingente el análisis de casos concretos. Las experiencias del PRES y Calama Plus dan cuenta de los procesos de movilización y aprendizajes en el ámbito de las políticas urbanas y su análisis es una posibilidad de aproximarse a la manera en que se producen la movilidad de políticas en Chile.

## 2.4 Desde la revisión teórica hacia la construcción de las categorías de análisis

La revisión en términos conceptuales elaborada a través del presente marco teórico, se ha desplazado por diferentes temas relacionados como son los cambios de la planificación a la gobernanza en el ámbito urbano, su materialización a través de la creación de planes estratégicos, la inclusión de la sociedad civil a través de procesos de participación ciudadana y la movilidad de políticas en el contexto del urbanismo global. A través de la revisión de las temáticas expuestas se abordará el objetivo general de la investigación que consiste en analizar de forma territorial y relacional los casos de PRES Constitución y Calama Plus, para discutir la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile y dar respuesta a la pregunta sobre ¿Cómo, por qué y con qué consecuencias emerge un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile?

El análisis pone al centro el concepto de gobernanza, que desde su perspectiva analítica permite entender la forma en que se relacionan los actores en los casos de PRES y Calama Plus y cómo sus relaciones posibilitan la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile. La emergencia de un nuevo modelo ha sido posible porque se sitúa dentro de los parámetros de la gobernanza como buena práctica, lo que ha impulsado la creación de los planes maestros estratégicos y sus metodologías a través del país proyectándose más allá de los casos de estudio.

Por otra parte, se ha considerado dentro de la investigación el urbanismo de ensamblaje como concepto clave, planteando así una manera particular de entender cómo se constituyen las ciudades, desde el nexo entre relacionalidad y territorialidad. De esta forma, los Planes Maestros pueden ser entendidos como la materialización en el territorio de la reconfiguración de las relaciones entre las empresas, la comunidad y el estado, posibilitando y haciendo tangible su aplicación mediante el trabajo de expertos, quienes participan en la generación de políticas y su movilización, relaciones que superan los límites existentes en términos territoriales.

A partir de lo anterior surgen cinco dimensiones de análisis de los procesos de gobernanza que pretenden dar cuenta de los conceptos teóricos tratados. La primera es **Relación entre actores públicos y privados**, que aborda la creación de alianzas público privadas, enmarcadas en el surgimiento de nuevas formas de gobernanza. Esta dimensión pretende dar cuenta de la manera particular en que se han reconfigurado las relaciones entre el Estado y las empresas, así como también transformando el rol de las últimas en los asuntos públicos. De esta forma se establecen relaciones complejas entre empresas con el Estado, las cuales van desde la cooperación en la creación de estos planes hasta el conflicto, lo que se explica por las transformaciones que han implicado en el rol de cada uno de los actores en los asuntos públicos, donde actualmente las empresas pasan a ocupar una posición central.

La segunda dimensión **El rol de las comunidades de expertos**, hace referencia al surgimiento de un grupo de expertos a nivel nacional e internacional con capacidades para movilizar políticas y construir buenas prácticas. El rol de las comunidades de expertos se vincula al ámbito relacional porque las políticas urbanas y las ciudades son construidas a través de las relaciones que establecen las comunidades de expertos alrededor del mundo. Además, el rol dentro que tienen dentro del urbanismo global se explica por la transformación del Estado, que ha externalizado algunas funciones que con anterioridad realizaban sus propios profesionales, delegando cada vez más responsabilidades a empresas privadas que contratan a expertos reconocidos.

La tercera dimensión de análisis corresponde a **Modos de participación ciudadana**, que se refiere al análisis de las diversas formas que adquiere la participación ciudadana en el contexto de la gobernanza urbana y considera el grado de influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones dentro de los procesos de elaboración e implementación de los planes maestros. De esta forma, se sitúa el análisis de la participación en el marco de la perspectiva analítica de la gobernanza para comprender la manera en que se configuran relaciones de poder específicas entre los actores en la toma de decisiones.

La cuarta dimensión de análisis **Financiamiento** se desprende del concepto de gobernanza urbana porque da cuenta de la manera en que se relacionan los actores y su rol en la elaboración e implementación de los planes maestros. El financiamiento como categoría sirve entonces para esclarecer la reconfiguración del rol del Estado y de las empresas, así como la aparición de consultores expertos en la gobernanza urbana porque es una expresión concreta de la transformación en la relación de los actores.

Finalmente se estableció la dimensión **Vínculo entre planes maestros e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) tradicionales**, donde se busca analizar la interacción de los instrumentos de planificación territorial existentes dentro de la normativa vigente y el surgimiento de nuevas formas de planificación estratégica, tratando la relación entre iniciativas que emergen del Estado por un lado y de las empresas por otro. Entendiendo que el surgimiento de estas últimas tiene lugar fuera de los límites de los instrumentos existentes, es interesante considerar los instrumentos que tienen lugar en las áreas de estudio, sus atribuciones principales y la forma en que estos dialogan con los planes maestros generados.

### 3 CAPÍTULO MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 Diseño Metodológico

Para el diseño metodológico de la presente investigación resultaron claves los aspectos teóricos tratados con anterioridad, en la medida que a través de estos se definieron perspectivas particulares de análisis de los casos en cuestión. Es así como se considera central la idea de relacionalidad/territorialidad para la estructuración del diseño metodológico, en la medida que a través de esta noción se proponen aproximaciones específicas a los casos de estudio.

La investigación desarrollada es de carácter cualitativo y responde a los cambios sociales que enfrentan a los investigadores a nuevos contextos y perspectivas, donde la generación de conocimiento se produce desde estudios empíricos a través de la unión de estrategias inductivas y la utilización de conceptos sensibilizadores que surgen del conocimiento teórico previo (Flick, 2004). El carácter cualitativo de la investigación se relaciona con la complejidad del objeto de estudio, que no se reduce a variables individuales, sino que reconoce la totalidad del contexto, posibilitando el estudio de prácticas e interacciones entre los sujetos (Flick, 2004).

El diseño de la investigación se realiza en base a la estrategia de estudio de caso, específicamente el estudio de casos múltiples. Como se plantea en YIN (1994) los estudios de caso son pertinentes cuando la pregunta realizada por el investigador cumple algunas condiciones: la primera es que busca dar respuesta al “cómo” y el “por qué”, lo que coincide con la pregunta que guía la presente investigación sobre ¿Cómo, por qué y con qué consecuencias emerge un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile?, la segunda es que el investigador tiene poco control sobre los eventos y la tercera es que los eventos corresponden a fenómenos contemporáneos que se desarrollan en la vida real. Es así como una de las tendencias de los estudios de caso es que intentan comprender una decisión o juegos de decisiones, por qué se tomaron, cómo y con qué resultado (Schramm, 1971, en YIN, 1994), lo que resulta adecuado para los objetivos de la presente investigación.

A partir de este tipo de estudio de caso múltiple se busca lograr una generalización analítica de acuerdo proposiciones teóricas previamente elaboradas. La manera de llegar a esta generalización analítica en los casos múltiples está dada por la repetición, puede ser de resultados similares (repetición literal) o resultados distintos por razones predecibles (repetición teórica) (YIN, 1994). La generalización analítica que proporcionan los estudios de casos múltiples, permite hacerse cargo de la dimensión relacional de los Planes Maestros como políticas urbanas, abordando la hipótesis de la investigación que gira en torno a la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana. Esto porque los casos de PRES y Calama Plus se además de ser analizados territorialmente son entendidos desde la idea de la



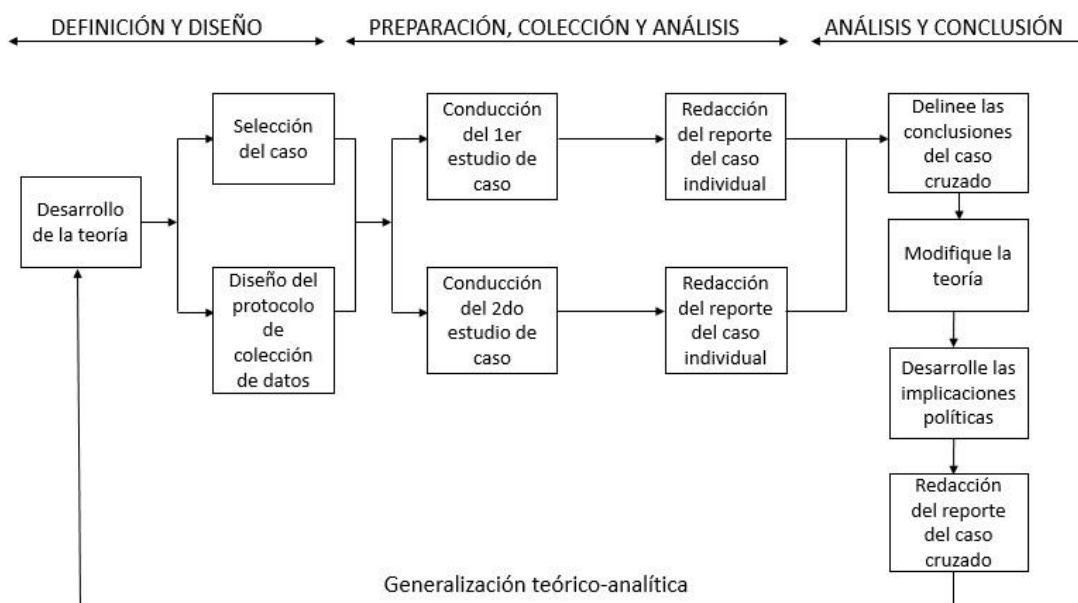
relacionalidad, en la medida de que a través de las relaciones que establecen entre sí y con otros lugares es posible abordar la idea del modelo.

Así mismo, el diseño metodológico plantea una comparación dentro de la fase final que permite tratar la creación de un nuevo modelo y también se hace cargo de la territorialidad dentro de los casos de estudio. La noción de territorialidad como una aproximación complementaria a la de relacionalidad, da cuenta de cómo este nuevo modelo se fija y adecua a los contextos locales, en términos materiales e institucionales. De esta manera, la investigación no se limita a establecer las semejanzas entre ambos casos en vista a la generación de un nuevo modelo, sino que también intenta dar cuenta de la inserción contextual de este nuevo modelo, entendiendo que este no representa algo acabado y fijo, sino que en cada caso de estudio presenta particularidades también importantes de rescatar porque dan cuerpo a las ciudades.

### 3.2 Pasos metodológicos

En el diseño metodológico de una investigación de casos múltiples se debe comenzar por el desarrollo de las bases teóricas, para luego seleccionar los casos y determinar las formas mediante las cuales se va a recolectar la información (Figura 4). Cada caso es tratado de manera individual a través de un estudio completo, para posteriormente converger en torno a resultados y conclusiones (YIN, 1994).

**Figura 4| Diseño metodológico estudios de caso múltiple**



Fuente: Yin, 1994 (modificado)

Los pasos metodológicos se estructuraron en base a los tres objetivos específicos propuestos en la investigación, definiendo para cada uno de ellos métodos, herramientas y productos (Tabla 5). Es importante destacar que, si bien cada uno de los objetivos presenta particularidades respecto a los pasos metodológicos desarrollados, también existen métodos que han sido utilizados de manera transversal.

**Tabla 5 | Pasos metodológicos**

PASOS METODOLOGICOS			
OBJETIVO	MÉTODO	HERRAMIENTA	PRODUCTO
N°1 Reconstruir la historia de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus desde sus hitos relevantes y sus actores	Revisión Bibliográfica, revisión de prensa, revisión de documentos institucionales. Realización de entrevistas semi-estructuradas	Microsoft Word, Excel 2014, Arcgis 10,4 y RQDA	Narración de los procesos, líneas de tiempo y tabla de caracterización de actores.
N°2 Analizar los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus	Revisión Bibliográfica, revisión de prensa, revisión de documentos institucionales, revisión de IPT. Realización de entrevistas semi-estructuradas		Entrevistas transcritas y su posterior análisis en base a categorías creadas
N°3 Comparar los casos de PRES Constitución y Calama Plus considerando las semejanzas y diferencias en los procesos de gobernanza	Revisión bibliográfica, revisión de prensa y entrevistas semi-estructuradas		Tabla comparativa entre casos de estudio

Fuente: Elaboración propia

*i) Reconstruir la historia de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus desde sus hitos relevantes y sus actores*

El primer objetivo busca reconstruir la forma en que se desarrollaron los procesos de los planes maestros y los actores que fueron participes, para lo que fue necesario recopilar información a través de diferentes fuentes. Primero se realizó una recopilación de la bibliografía de fuentes académicas que existe respecto a los casos de estudio, que aun cuando es limitada e inexistente en el caso de Calama, permite aproximarse a los casos de estudio en la medida que enfatiza en los momentos claves dentro de los procesos, además de establecer los actores participantes. Luego mediante revisión de prensa fue posible complementar la información existente estableciendo además marcos temporales, que permitieron generar una reconstrucción como tal. Lo anterior fue complementado con la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores claves, tanto del gobierno local, regional, ministerios, empresas, expertos y sociedad civil, en las que se consultó a través de una pauta amplio sobre cómo se desarrollaron ambos planes y sobre todo quiénes participaron y cuál el rol de cada actor. En cuanto a la caracterización de los actores, se revisaron también los convenios generados como alianzas público-privadas en el marco de estos planes maestros, donde se establecen los firmantes y algunas de sus responsabilidades.

Los productos resultantes de este primer objetivo corresponden a una narración de ambos procesos, acompañados de una línea de tiempo para cada caso que contiene los principales hitos de los procesos. También se recurrió a la generación de tablas para sistematizar información existente, como fue el caso de los contenidos de los Planes Maestros en términos de proyectos. Además, una tabla de caracterización de actores, donde se describen los actores principales y el rol que tuvieron dentro de los procesos.

*ii) Analizar los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus*

El segundo objetivo consiste en analizarlos procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación según las cinco dimensiones de análisis que se desprendieron de la revisión teórica, profundizando la comprensión de los casos de estudio. En este objetivo se realiza una búsqueda de información a mayor nivel de detalle a través diversos canales, como prensa, páginas web y documentos oficiales que se encuentran en formato de presentaciones. Para el caso de Calama Plus se tuvo acceso a la página web del plan maestro que contiene información relevante sobre avece de proyectos, orgánica del consorcio, noticias, etc. Por el contrario, en el caso del PRES actualmente no se cuenta con página web o alguna otra plataforma que contenga toda esa información. Además, se hizo una revisión de los IPT existentes en cada caso de estudio, para comprender la forma en que estos se vinculan con los Planes Maestros. Para complementar la información recopilada se procedió a realizar entrevistas, su transcripción y posterior análisis mediante el software RQDA en

base a las dimensiones de análisis generadas. Finalmente se recurrió a la búsqueda de archivos de prensa que sirvieron para dar sustento a los análisis realizados. Como producto se entrega el análisis por cada categoría acompañado de tablas sistematizando información relevante.

*iii) Comparar los casos de PRES Constitución y Calama Plus considerando las semejanzas y diferencias en los procesos de gobernanza*

Finalmente, el tercer objetivo consiste en la realización de una comparación que establece semejanzas y diferencias de los procesos de gobernanza, en base a las cinco categorías de análisis del segundo objetivo. Lo anterior fue complementado con la realización de entrevistas a actores del mundo de los expertos y revisión de bibliografía que han realizado en el marco de su labor de consultoría, que logran dar cuenta de la visión que existe detrás de los planes maestros y las redes de actores en las cuales estas se generan y difunden.

Como producto se obtiene una tabla comparativa de los procesos de gobernanza urbana en base a las cinco categorías de análisis, que abre paso a la discusión sobre la emergencia de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile.

***Las entrevistas a actores claves***

Las entrevistas semi-estructuradas que se han realizado de manera transversal a los objetivos planteados en la investigación, fueron realizadas en tres terrenos exploratorios, uno a la ciudad de Constitución (del 26 al 28 de octubre del 2016), otro a Calama (del 5 al 9 de diciembre del 2016) y un tercero a la ciudad de Constitución y Talca (del 3 al 6 de abril del 2017), cuyo objetivo principal fue la realización de entrevistas semiestructuradas a actores claves para conocer sus perspectivas sobre los planes en distintos ámbitos y además visitar las ciudades para comprender de mejor manera las implicancias en términos materiales que han tenido ambos planes maestros. Se realizaron 19 entrevistas semi-estructuradas (Tabla 6), en las cuales se generaron preguntas más o menos abiertas con el fin de guiar la conversación (Anexo 1, Anexo 2, Anexo 3), pero logrando que el entrevistado tuviese libertad al momento de responder (Flick, 2004). Las entrevistas se hicieron en los terrenos exploratorios y en la ciudad de Santiago, en esta última estuvieron dirigidas a los expertos que participaron en los planes maestros quienes poseen sus oficinas en esta ciudad. La realización de entrevistas se hizo a través de pautas orientadas según las dimensiones de análisis que estructuran el trabajo: Instrumentos de planificación, Alianzas público- privadas, Expertos, Procesos del Plan, Contenidos del plan, Participación ciudadana y Financiamiento. Siempre manteniendo flexibilidad en base al grado de conocimiento del entrevistado, así como su desempeño específico en algún área.

Posterior a la realización de entrevistas, estas fueron transcritas mediante Otranscribe.com, para luego ser analizadas con el software libre RQDA que permite el análisis de información

cuantitativa a través de la sistematización de la información. En esta investigación RQDA permitió organizar la información en base a las categorías de análisis establecidas previamente para así facilitar su análisis. Para lo anterior era necesario realizar la codificación de la información en las categorías mencionadas, lo que permite en el proceso la eliminación de información irrelevante y organización de la existente (Sampieri, Collao & Lucio, 2006).

Por último, se asistió a una charla magistral de Alejandro Aravena en el marco del cierre de la XX Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Chile, que tuvo lugar el 10 de noviembre del 2017 en la ciudad de Valparaíso y permitió establecer un vínculo entre el ejercicio de consultoría de gestión de controversias y el diseño urbano, definiendo algunos ejes centrales que dan sustento al nuevo modelo de gobernanza urbana.

**Tabla 6 | Entrevistas realizadas**

<b>ENTREVISTAS REALIZADAS</b>			
<b>CARGO</b>	<b>FECHA</b>	<b>DURACIÓN</b>	<b>LUGAR</b>
Ejecutivo de alto rango Arauco- Constitución	26-10-2016	41 minutos	Oficina de Emergencia Constitución
Funcionario Oficina local SERVIU - Constitución	27-10-2016	60 minutos	Oficina Local Serviú Constitución
Funcionario Secplan Constitución	28-10-2016	80 minutos	Oficina Secplan I.Municipalidad de Constitución
Ejecutivo de alto rango Calama Plus	05-12-2016	66 minutos	Oficina Calama Plus- Calama
Funcionario Gobernación del Loa	05-12-2016	41 minutos	Oficina Gobernación del Loa Calama
Ex Concejal Calama	05-12-2016	121 minutos	Oficina ex Concejal - Calama
Representante Movimiento Ciudadano	07-12-2016	92 minutos	Biblioteca Municipal de Calama
Ejecutivo de alto rango División Chuquicamata Gerencia de Sustentabilidad y Asuntos externos - Codelo	07-12-2016	46 minutos	Edificio Codelco- Calama
Representante Movimiento Ciudadano y miembro del Consejo Consultivo Calama Plus	08-12-2016	47 minutos	Sede Junta de Vecinos Villa Ayquina
Ejecutivo de alto rango Elemental	07-12-2016	55 minutos	Oficinas Elemental - Santiago
Ejecutivo de alto rango Tironi & Asociados S.A.	24-03-2016	83 minutos	Oficina Tironi & Asociados Santiago
Funcionario de alto rango SEREMI MINVU Región del Maule	03-04-2017	45 minutos	Oficinas Seremi Minvu - Talca
Funcionario de alto rango SERVIU Región del Maule	04-04-2017	50 minutos	Oficinas Serviú Maule - Talca
Funcionario alto rango Secplan I. Municipalidad de Constitución	04-04-2017	26 minutos	Oficina Secplan I.Municipalidad de Constitución
Concejal Constitución - Ex encargado de la Reconstrucción	05-04-2017	36 minutos	Centro Cultural Constitución
Dirigentes Vecinales Constitución	05-04-2017	64 minutos	Sede Junta de vecinos La Poza
Representante Fundación Acercaredes y Coordinador Técnico del PRES	05-04-2017	76 minutos	Oficina Acercaredes
Representante Movimiento Nacional por una Reconstrucción Justa	12-04-2017	38 minutos	s/i
ONG Sur Maule	12-04-2017	51 minutos	Oficina ONG

Fuente: Elaboración propia

## 4 CAPÍTULO RESULTADOS

### 4.1 Reconstrucción histórica de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus desde sus hitos relevantes y sus actores

A continuación, se presenta una reconstrucción cronológica de los dos casos de estudio, el Plan de Reconstrucción Urbano Sustentable de Constitución (PRES Constitución) y el Plan de Desarrollo Urbano Sustentable Calama PLUS, con el fin de realizar una primera aproximación hacia estas nuevas formas de planificación, revisando la manera en que se desarrollaron los procesos, acompañada además de una breve caracterización de los principales actores implicados.

Al realizar la reconstrucción de los procesos que dan forma al PRES y Calama PLUS es importante hacer una distinción entre las dos etapas que los conforman, elaboración e implementación (Tabla 7), para así comprender la relación entre el punto de inicio de los planes y su situación actual.

**Tabla 7 | Caracterización etapa de elaboración e implementación de los Planes Maestros**

Etapas de los Planes Maestros	
<i>Elaboración</i>	<i>Implementación</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ideas fuerza</li><li>• Conceptualización de proyectos</li><li>• Presentación de planes a través de los Books</li></ul> <p>-----</p> <p>Participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diseños de proyectos a nivel de detalle</li><li>• Gestiones para la ejecución</li><li>• Licitaciones</li><li>• Ejecución de proyectos</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

La etapa de elaboración tiene que ver con todo el diseño del plan maestro, en el cual se definen una serie de ideas fuerza que permiten estructurar los proyectos, organizándolos a través de lineamientos generales. En esta etapa los proyectos se desarrollan en términos conceptuales, culminando la etapa de elaboración con la creación de un Book, libro en forma de presentación donde se plantean antecedentes, se agrupan los proyectos por área sin mayor nivel de detalle y se esbozan algunas características del proceso de participación. Por otra parte, está la etapa de implementación, donde la complejidad radica en materializar las ideas que fueron generadas en la etapa de elaboración, considerando la realización de múltiples gestiones que permitan finalmente llegar a ejecutar los proyectos, las que se basan en licitaciones para cada etapa, desde los diseños hasta la construcción. Es importante destacar que dentro de la etapa de implementación también se realiza el diseño de los proyectos que en la etapa anterior solo fueron conceptualizados (Entrevista Ejecutivo de alto rango Codelco, 2016). Como los procesos de elaboración e implementación de los planes maestros han sido llevados a cabo por personas e instituciones, resulta interesante caracterizar a los actores implicados y definir sus roles para comprender de manera más acabada el proceso y los resultados obtenidos.



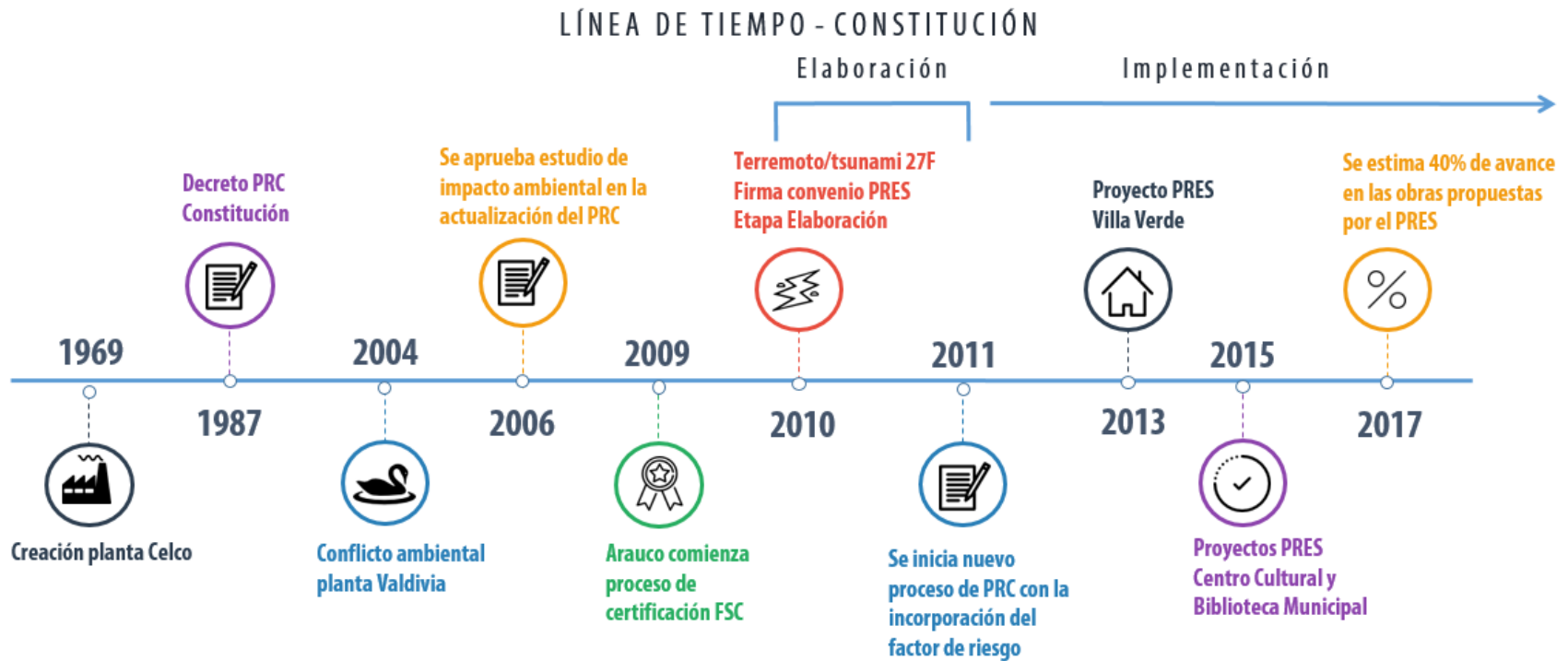
#### **4.1.1 El Plan de Reconstrucción Sustentable PRES Constitución, sus principales hitos y actores participes**

Luego del terremoto y tsunami del 27F, que produjo graves daños en la ciudad, tanto materiales como inmateriales, surge el PRES Constitución, en medio de la necesidad urgente por parte de las autoridades de la época de abordar primero las soluciones de emergencia, una de ellas la vivienda, y posteriormente la reconstrucción con una óptica de más largo plazo buscando dar respuesta al ¿Cómo reconstruir?

La reconstrucción es vista por la empresa Arauco S.A. como una oportunidad para repensar el desarrollo urbano de la ciudad de Constitución y trabajar en torno a la relación entre la empresa y el territorio. El rol que asumió Arauco en todo el proceso de reconstrucción tuvo que ver con los aprendizajes de la empresa a partir de hitos anteriores, como fue el conflicto ambiental en Valdivia y el proceso de certificación FSC, que generaron un cambio en la relación con los territorios en que se emplazan sus actividades productivas.

El proceso PRES no puede ser entendido sin considerar hitos o momentos claves que posibilitaron su desarrollo, que tienen que ver con experiencias de la empresa Arauco, los procesos de planificación urbana a nivel comunal y claro está el terremoto del 27F. Estos hitos, son vinculados a través de una línea de tiempo (Figura 5) con el proceso de elaboración e implementación del PRES que será expuesto a continuación, con el objetivo de generar una visión de conjunto, vinculándolo temporalmente con antecedentes previos.

Figura 5 | Línea de tiempo PRES



Fuente: Elaboración propia

#### ***4.1.1.1 Etapa de elaboración PRES***

La etapa de elaboración del PRES comienza cuando Arauco decide asumir el liderazgo a través del financiamiento de consultores expertos con el encargo de “generar y consensuar en un plazo de 90 días un plan maestro” (Resolución exenta N°1878, 2010). El 18 de marzo del año 2010 se firma el acuerdo tripartito, estableciendo una alianza público-privada entre la empresa, la Municipalidad y El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), lo que marca el punto de partida de la etapa de 90 días de elaboración del PRES y reconfigura el rol que hasta el momento había tenido la empresa en la ciudad.

Según lo en la Entrevista con el Ejecutivo de alto rango de Arauco, en el convenio se estableció que la empresa contrataría como contraparte técnica a Elemental, Arup, Tironi & Asociados, Fundación Chile y Universidad de Talca. Comprometiéndose a financiar los estudios realizados por los consultores expertos en la primera etapa, los que tienen como objetivo la elaboración del Plan (Resolución exenta N°1878, 2010). Sin embargo, existe una diferencia entre lo planteado en la Entrevista con el Ejecutivo de alto rango de Arauco y la resolución oficial del convenio, porque en la resolución no aparece Tironi & Asociados como consultora contratada (Resolución exenta N°1878, 2010). La diferencia entre lo establecido en el convenio y la práctica, donde Tironi & Asociados estuvo presente, da cuenta de la relación previa existente entre Arauco y los consultores expertos.

Con respecto a lo anterior en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Elemental señaló que Arauco a través de Tironi & Asociados invitó a Elemental a ser parte del consorcio, hecho que da cuenta de que la participación de Tironi & Asociados en el PRES representa la extensión del servicio que la consultora prestó en el marco de la certificación FSC a Arauco y por lo mismo su contratación no se reduce al marco del PRES. De todas formas, por el desarrollo posterior del proceso queda clara la participación de Tironi & Asociados, como uno de los actores claves desde el origen del plan y generando el Plan de Participación Ciudadana (PPC).

A partir del terremoto la relación previa existente entre Tironi & asociados con Arauco, se consolida y se replantea hacia el desarrollo del PRES. En ese sentido el terremoto marcó un momento crucial y fue la oportunidad para Arauco de a través del PRES replantear la forma en que se estaban relacionando con los territorios donde producen y para Tironi & Asociados de dar forma a la metodología de gestión de controversias (Tironi, E., 2011).

En la etapa de elaboración, el consorcio privado formado por los consultores expertos fue el responsable del proceso de participación ciudadana para elaboración del plan fue Tironi & Asociados, quien aplicó una metodología propia. Como parte de la metodología de participación ciudadana desarrollada por Tironi & Asociados se construyó la llamada “Casa Abierta”, un espacio diseñado para recibir las propuestas de la comunidad y que funcionó como el centro de operaciones del PRES (Entrevista a Ejecutivo de alto rango de Arauco,

2016). La participación ciudadana contempló en primera instancia la generación de la visión de ciudad por parte de la ciudadanía, a través de cabildos, foros híbridos, mesas, etc. desde donde se construyó una matriz de proyectos definiendo las principales líneas de acción del plan y los proyectos asociados; finalmente se realizó una consulta ciudadana que tenía como objetivo que la ciudadanía priorizara proyectos que conformaban la cartera (Tironi, M., 2015).

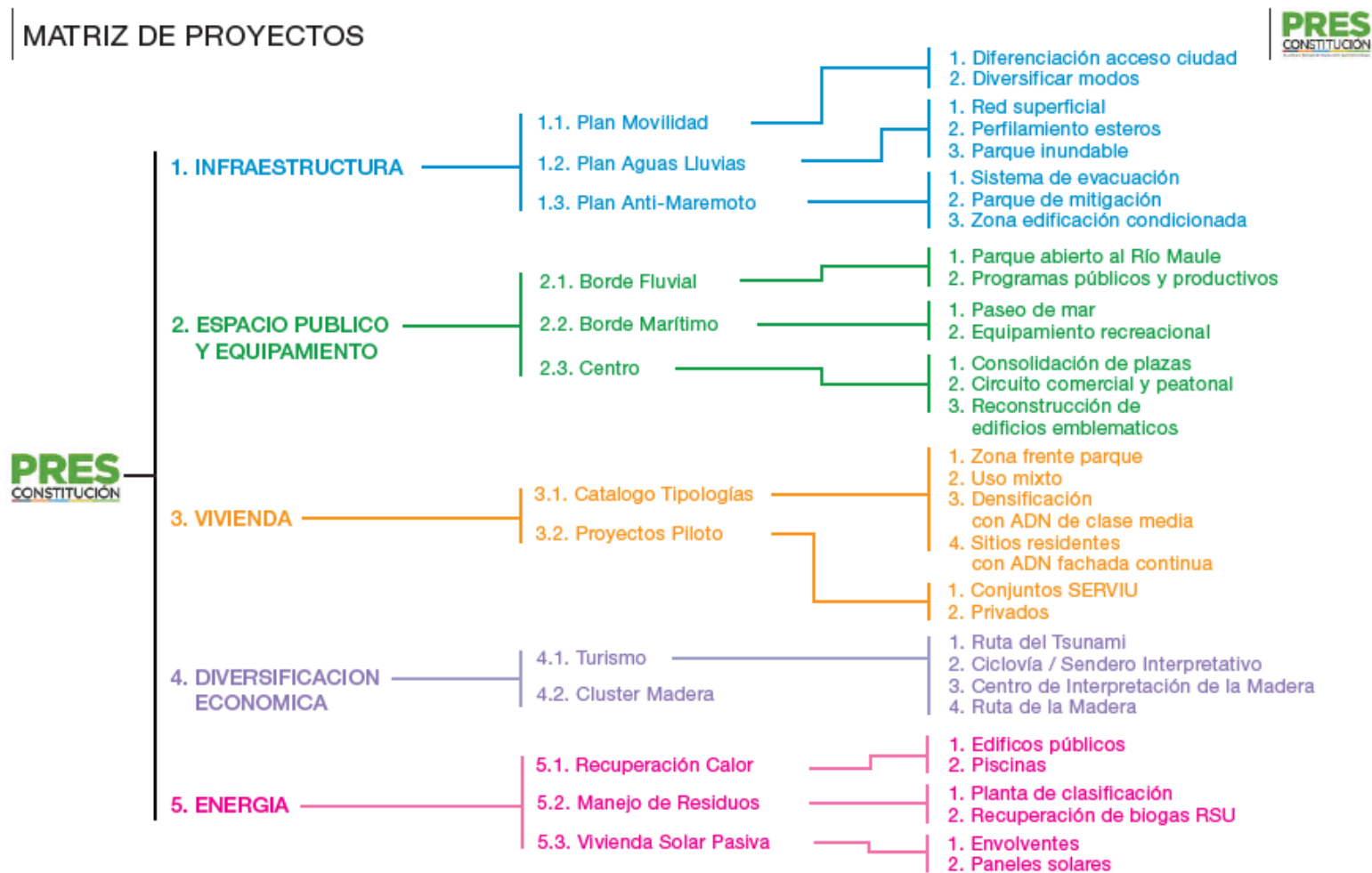
Una vez que se desarrollaron las diversas etapas del Plan de Participación Ciudadana (PPC), que se explicaran más adelante, el equipo de consultores expertos compuesto por Elemental, Arup y Tironi & Asociados, presentó el Book del PRES que contenía algunos antecedentes, la matriz de proyectos, los proyectos conceptualizados y una breve descripción del proceso de participación ciudadana.

#### ***4.1.1.2 Contenidos del PRES***

La etapa de Elaboración del PRES que culmina con la generación del Book del PRES, contiene una matriz de proyectos que busca abordar de forma integral todos los aspectos relevantes para la ciudad y se estructura en cinco ejes: infraestructura, espacio público y equipamiento, vivienda, diversificación económica y energía. Los proyectos que componen la matriz apuntan a lograr el reconocimiento del Río Maule como elemento central de la ciudad; hacerse cargo del riesgo de tsunamis e inundaciones periódicas; mejorar los espacios públicos; lograr una diversificación económica potenciando el turismo y la producción maderera; y avanzar en la línea de la sustentabilidad (Figura 6).

Existe poca claridad respecto a los proyectos que componen la cartera del PRES, porque la matriz se desglosa en 31 proyectos, pero algunos son tratados en términos genéricos y en la realidad se componen de más de un proyecto, como es el caso de la “Reconstrucción de edificios emblemáticos” que se puede desagregar en proyectos más específicos. Si bien dentro del Book se hace alusión a los proyectos más en detalle resulta confusa la información y nunca se hace mención a un número exacto.

Figura 6 | Matriz de proyectos PRES



Fuente: Book PRES, 2010

La influencia de Arauco, como empresa líder del rubro forestal, en la definición de la matriz de proyectos se evidencia en la incorporación de proyectos que buscan potenciar a Constitución como ciudad maderera (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Arauco, 2016). Destaca en este sentido dentro del eje de diversificación económica la propuesta de generar un cluster de la madera y también la incorporación de la madera en la construcción de equipamiento público. La opinión de la ciudadanía fue recogida mediante una consulta ciudadana, que tuvo como resultado la priorización de cinco proyectos: Parque de mitigación, cuartel de Bomberos, Terminal de Buses, Teatro Municipal, Zócalo Turístico y Puente Peatonal a Isla Orrego (Diario Maulee, 2010). También se incorporaron algunos proyectos que surgieron con anterioridad al PRES, como iniciativas de vivienda privada y el Centro Cultural que tuvo origen en el marco del Programa de Centros Culturales del Consejo nacional de la Cultura y las Artes, del gobierno de Michelle Bachelet y por lo tanto previo al 27F (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, 2015).

El proyecto emblemático de la cartera PRES es el Parque fluvial debido a que incorpora la idea del río como elemento natural característico de la ciudad y además porque brinda una respuesta al riesgo tsunami. Este proyecto cobró fuerza además porque encarna la idea de democratizar el acceso al río, que hasta entonces se encontraba privatizado por la ocupación residencial (Entrevista Concejal Constitución, 2017). De esta forma, la apertura de este espacio era muy importante para la comunidad y aportaba a contrarrestar el déficit de espacios públicos existente en la comuna (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Elemental, 2016).

### **Figura 7 | Parque Fluvial PRES**



Fuente: Equipo Fondecyt, 2017

El proceso de definición de proyectos tuvo como actor relevante a Elemental, oficina de arquitectura que además de ser quienes elaboraron el plan a través de los diferentes ejes de acción, desarrollaron también un número importante de los proyectos PRES hasta nivel de detalle (Tabla 8).

Dentro de los proyectos PRES diseñados por Elemental, en el área de vivienda destaca Villa Verde por crear una tipología de vivienda social denominada “vivienda incremental” que propone el crecimiento progresivo de las viviendas, entregando 57 m2 ya construidos con la posibilidad de ampliarse hasta 85m2, como una forma de adaptación a los recursos disponibles (Elemental, s/f). La tipología de vivienda incremental propuesta por Elemental ha sido nombrada como una apuesta muy interesante en el ámbito de la vivienda social en la entrevista con el Funcionario de alto rango del SERVIU, en la medida que permite la expansión a bajo costo porque la estructura está diseñada con tal propósito. Las características de la tipología y los arquitectos que están tras el proyecto han aportado en la instalación de Villa Verde como uno de los proyectos más difundidos del plan.

**Tabla 8 | Proyectos PRES diseñados por Elemental**

PROYECTOS DISEÑADOS POR ELEMENTAL	
1	Red evacuación tsunami
2	Reposición Centro Cívico - Plaza Arturo Prat
3	Zócalos Turísticos y Ciclo vías
4	Muelle Náutico
5	Teatro Municipal
6	Centro Cultural de Constitución
7	Plaza Señoret
8	Villa Verde
9	Zócalo Deportivo Mutrún

Fuente: Elaboración propia en base a Imilán en Irazábal (2015)

La sustentabilidad fue uno de los temas incorporados en la cartera de proyectos, área que fue desarrollada por ARUP, consultora internacional especialista en ciudades sustentables. Sin embargo, al contrastar los proyectos propuestos en un inicio para el ámbito de sustentabilidad y contrastarlo con los 28 proyectos que se mencionan como parte de la cartera actual se evidencia una diferencia importante y parece ser que algunos quedaron al margen. Fue así como proyectos innovadores que se idearon en el área de sustentabilidad, como la generación de energía para los taxis de la ciudad con el tratamiento de la basura, no se consolidaron dentro de la cartera del PRES (Ejecutivo de alto rango Tironi & Asociados, 2017).

La cartera de proyectos generada en un inicio se ha ido modificando a lo largo del tiempo, dejando de lado algunos proyectos, lo que contribuye a la poca claridad respecto a la cartera

de proyectos del PRES. De hecho, no existe acuerdo entre diferentes fuentes sobre el número de proyectos que componen la cartera PRES (Imilán et al. En Irazábal, 2015). En la entrevista con el Ejecutivo de alto rango de Arauco este señaló que el plan tiene una cartera de 28 proyectos, pero que algunos de ellos “fueron muriendo por inviabilidad” y en medios de comunicación se continúa hablando de un total de 28 proyectos, pero este número se reduce al momento de agruparlos según las etapas en que se encuentran (terminados, en construcción y licitación - adjudicación) (El aMaule, 1 de marzo de 2015). La información señalada contrasta además con los 38 proyectos que se plantearon en un inicio como parte del PRES (Imilán et al. En Irazábal, 2015).

La situación de incertidumbre respecto a los proyectos que componen la cartera PRES puede explicarse por la inexistencia de una memoria explicativa que detalle de mejor manera cada uno de los proyectos y que se haya mantenido a lo largo del tiempo. Lo confirma en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución, quien señala que a partir del PRES surge una cartera de iniciativas de inversión pero que nunca existió una memoria explicativa que la acompañara.

Finalmente se debe mencionar que la cartera de proyectos elaborada en el PRES ha sido criticada desde algunos actores del sector público y como señala en la entrevista el funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU, aun cuando se han realizado varias obras emblemáticas potentes estas no responden a las necesidades principales de la población y por lo tanto plantean la interrogante sobre si estas son las obras que deberían haberse realizado como prioridad.

#### ***4.1.1.3 Etapa de implementación PRES***

Luego de la etapa de elaboración en la que se establecieron los principales ejes del Plan y los proyectos asociados, comenzó la etapa de implementación, que consistió en la realización de todas las gestiones necesarias que permitirán el paso desde el proyecto a la obra. Este paso desde la presentación inicial del PRES a la concreción de la cartera de proyectos plantea una serie de dificultades, lo que se ve reflejado en las variaciones que la cartera sufrió a lo largo del proceso.

La etapa de la implementación del PRES, a diferencia de etapa de elaboración, no ha tenido límites tan precisos y no ha sido estable en el tiempo. Por un lado, se creó una mesa técnica donde participaba el Intendente, Elemental, Municipalidad, Ministerios y Arauco, la cual funcionó hasta el 2015 (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Arauco, 2016). Pero como señaló en la entrevista el funcionario de la Oficina local del SERVIU, al inicio los encuentros funcionaban de manera constante, pero con el tiempo ocurrieron de manera cada vez más esporádica. La coordinación, entre Arauco, Elemental, los organismos sectoriales del Estado, la Municipalidad y la comunidad en la etapa de implementación PRES se ha vuelto menos



frecuente y los encuentros que se producen son por temas vinculados a proyectos concretos, ya sea de carácter técnico o sociales (Entrevista Ejecutivo de alto rango Elemental, 2016). Estos encuentros, además, ya no se producen entre todos los actores sino entre algunos por temas específicos, respecto de lo cual en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Arauco (2016) plantea que:

*“...los proyectos siguen adelante, todos, pero esta coordinación PRES, Estado, comunidad, ya es menos, es más escasa la junta. Es más Arauco comunidad Yo creo. Es más Arauco comunidad o más Arauco dirección de Arquitectura del MOP, mas Arauco Municipio, nosotros seguimos manteniendo la bandera, pero juntarlos a todos como que ya no, ya no le hace mucho sentido al Estado en particular.”*

También, en la entrevista el Funcionario de la oficina local del SERVIU, reconoce que hace bastante tiempo que no se realizan reuniones del PRES pero que sí ellos han seguido reuniéndose con Elemental por los proyectos comunes que mantienen, principalmente el Parque fluvial, que diseñó Elemental y el SERVIU licitó estando actualmente encargado de supervisar su construcción.

La inexistencia de instancias formales regulares en torno al PRES en la actualidad ha implicado que los diferentes actores se relacionen según sea necesario para lograr que los proyectos se ejecuten, generando poca relación entre el PRES y la Municipalidad. El proceso de implementación actual, caracterizado por la inexistencia de instancias formales que hayan perdurado, ha generado una sensación por parte de la ciudadanía de que el PRES desapareció de la ciudad y desconocimiento respecto del proceso de implementación.

#### ***4.1.1.4 Actores involucrados en el PRES***

Finalmente es necesario caracterizar a los principales actores que fueron partícipes del proceso del PRES a través de una breve caracterización (Tabla 9) para entender de manera más acabada el rol y grado de influencia que tuvo cada actor en el proceso. Cabe destacar que estos son los principales actores identificados, ya que aun cuando dentro de los relatos y en documentos oficiales se pueda hacer mención a otros, no se ha determinado que aquellos jueguen un rol significativo.

**Tabla 9 | Breve caracterización de los actores del PRES**

ACTOR	SECTOR	CARACTERIZACIÓN	ROL	
			Elaboración	Implementación
<b>Arauco</b>	Privado	Empresa forestal chilena que ocupa el segundo lugar como productor a nivel mundial de celulosa y está entre los diez de madera aserrada y paneles. AntarChile, sociedad de inversiones del Grupo Angelini posee el 60,82% de Empresas Copec S.A. y ésta, a su vez, es propietaria del 99,98% de Arauco (AntarChile, 2016).	Ha impulsado y financiado el diseño del PRES Constitución.	Es el principal gestor en el avance del plan maestro y realizado aportes en proyectos específicos.
<b>Elemental</b>	Privado	Empresa de arquitectura asociada a COPEC y la Pontificia Universidad Católica de Chile, enfocada en el diseño de vivienda de interés social y en proyectos orientados a la generación de espacios públicos.	Encargada de la elaboración del plan maestro y del diseño específico de algunos proyectos que componen la cartera.	Ha sido parte de la implementación por el seguimiento de algunos proyectos que diseñó
<b>Tironi &amp; Asociados S.A.</b>	Privado	Consultora estratégica en identidad, cultura y comunicación corporativa, que desarrolla su trabajo mediante plataformas conceptuales y metodologías, utilizando herramientas propias y exclusivas (Tironi S.A., 2016). Una línea de su trabajo se desarrolla en torno a las relaciones de las empresas con las comunidades y la gestión de controversias.	Trabajaron en la elaboración mediante la aplicación del Plan de Participación Ciudadana (PPC) con el fin de generar un modelo de gestión que permitiera incorporar a los diversos actores en ese ejercicio.	
<b>ARUP</b>	Privado	Empresa de nivel internacional con sede en Londres que presta servicios en el área de la ingeniería, la planificación, diseño y consultorías enfocada en el área de la sustentabilidad.	Aportó en la etapa de elaboración a través de la generación de algunos proyectos del área de la sustentabilidad y energía.	
<b>I. Municipalidad de Constitución</b>	Público	Gobierno local dirigido desde 2008 al 2012 por Hugo Tillería (IND) perteneciente a la Concertación, posteriormente del 2012 al 2016 por Carlos Valenzuela (IND ex UDI) quien fue reelecto para el periodo 2016-2020 como miembro de Chile Vamos.	Se hizo parte a través de la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAN) y la Dirección de Obras Municipales (DOM), en la elaboración mediante la coordinación con los otros actores.	En la etapa de implementación se hicieron parte a través de la postulación de proyectos a los FNDR para conseguir financiamiento.
<b>Organismos del Estado Central</b>	Público	Destaca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a través de la Seremi y del SERVIU. También el Ministerio de Obras Públicas (MOP), mediante la Divisiones de Obras Portuarias y la División de Vialidad. Finalmente la Subsecretaría de desarrollo regional (SUBDERE).	En la elaboración el MINVU se hizo parte con la firma del convenio.	En la implementación diseñaron proyectos a nivel de detalle y financiaron proyectos en sus distintas etapas.
<b>Ciudadanía</b>	Sociedad Civil	Los miembros de la sociedad civil que participaron lo hicieron en su mayoría a individualmente aunque también desde algunas juntas de vecinos, entre las cuales destaca La Poza.	Participaron en la etapa del elaboración a través de las instancias de participación ciudadana efectuadas.	

<p><b>Otras empresas e Instituciones financieras</b></p>	<p>Privado</p>	<p>Aporte Fondo Nacional de Reconstrucción (FNR) y Banco de Chile, Banco Santander, Banco BCI, Banco Itaú y Banco Security</p>	<p>Las instituciones financieras en la implementación financiaron parte de algunos proyectos. Además desde el Fondo Nacional de Reconstrucción (FNR) se aportó a un proyecto.</p>
--	----------------	--	---

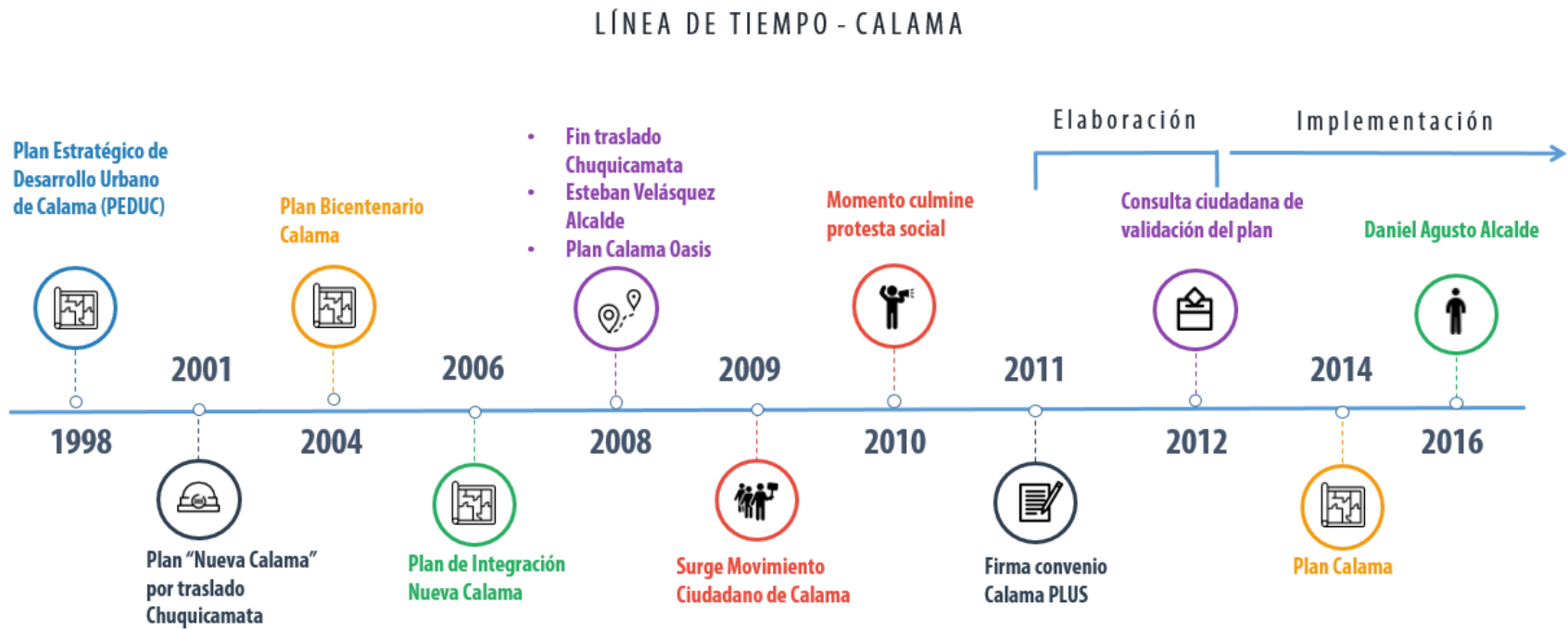
Fuente: Elaboración propia

#### **4.1.2 El Plan Urbano Sustentable Calama Plus, sus principales hitos y actores partícipes**

El Plan Urbano Sustentable Calama PLUS tiene su origen en el movimiento ciudadano que surgió en la ciudad el año 2009, encabezado por el Ex Alcalde Esteban Velásquez y a partir del cual se plantearon las cinco demandas mencionadas anteriormente bajo la consigna “Qué sería de Chile sin Calama”. Las demandas ciudadanas que se caracterizaban por apuntar a temas estructurales tenían como trasfondo un reclamo debido a la postergación sufrida por la ciudad, la cual se reflejaba en términos urbanos impactando en la calidad de vida de sus habitantes. La situación de conflicto fue escalando, produciéndose una interpelación desde el Movimiento Ciudadano a la industria minera donde se exigía que esta se hiciera cargo de las externalidades que ha producido en la ciudad (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016). En ese escenario y buscando dar respuesta al descontento social que representaba el Movimiento ciudadano surge Calama Plus, como un Plan Maestro que proyectaría la ciudad desde el año 2012 al 2025.

La reconstrucción del proceso de Calama Plus implica reconocer algunos hitos para lograr comprender el contexto en el que surge el Plan Urbano Sustentable Calama Plus y su desarrollo hasta la actualidad. A través de la línea de tiempo (Figura 8) se marcan los hitos más destacados en cuanto a transformaciones urbanas que preceden a Calama Plus, así como también el quiebre se generó con el surgimiento del Movimiento Ciudadano y da lugar a la creación de Calama Plus.

Figura 8 | Línea de tiempo Calama Plus



Fuente: Elaboración propia

#### ***4.1.2.1 Etapa de elaboración Calama Plus***

La etapa de elaboración de Calama Plus comienza con el financiamiento de Codelco a Elemental y Tironi & Asociados y según lo mencionado por varios entrevistados la creación del Plan Maestro fue vista como una oportunidad por parte de la empresa, en la medida que posibilitaba su involucramiento en el territorio, haciéndose parte de la solución a los problemas de la ciudad con el fin de controlar la situación de conflicto existente.

El 20 de octubre del 2011 la empresa Codelco representada por su Presidente Ejecutivo y la Ilustre Municipalidad de Calama representada por su Alcalde suscribieron un convenio de colaboración para la ejecución de una cartera de proyectos que da inicio al Plan Calama Plus, Nuevos Tiempos (Resolución exenta N°02090, 2011). Posteriormente, el 18 de Noviembre de 2011 se firma el Convenio Plan Urbano Sustentable, Calama Plus, Nuevos Tiempos, entre el Gobierno Regional, representado por el intendente, la Empresa Portuaria Antofagasta (E.P.A.), la Ilustre Municipalidad de Calama, División Radomiro Tomic de Codelco Chile, División Chuquicamata, División Ministro Hales, Sociedad Contractual Minera El Abra, Minera Gaby S.A., ENAEX S.A., Cámara Chilena de la Construcción, Asociación de Empresarios de El Loa e Inmobiliaria Mall Calama S.A. En este último convenio se detallan los objetivos principales de la alianza, los plazos contemplados y en términos generales el rol que tendrán los participantes (Resolución exenta N°02090, 2011). La firma del convenio el 18 de noviembre del año 2011 marca el inicio de la etapa de elaboración del Plan Maestro Calama PLUS, ya que dentro de este convenio se estableció la contratación de consultores calificados para el desarrollo del Plan Maestro y que Codelco sería el responsable de financiar los estudios de esta primera etapa (Resolución exenta N°02090, 2011).

Los expertos contratados para realizar el diseño del plan, al igual que en el caso del PRES, fueron Elemental y Tironi & Asociados, el primero para diseñar el Plan Maestro y sus proyectos, mientras que el segundo para aplicar metodologías de participación ciudadana en el proceso de elaboración. Similar al PRES, en la etapa de elaboración fueron un elemento clave los ejercicios de participación ciudadana propuestos por Tironi & Asociados y desarrollados en conjunto con Elemental., los que se materializaron a través de Cabildos ciudadanos, foros híbridos y finalmente la consulta ciudadana mediante la cual se buscó la validación comunitaria del plan (Calama Plus, 2012).

En la etapa de elaboración y con la firma del convenio se crea como instancia principal el Consorcio donde participan en un comienzo el Gobierno Regional, la Municipalidad, Codelco y otras empresas. Al Consorcio, que es la instancia más amplia, le sigue el Comité Ejecutivo compuesto por el Gobierno Regional, la Municipalidad, Codelco y PRO LOA (Calama Plus, s/f).

#### **4.1.2.2 *Contenidos de Calama PLUS***

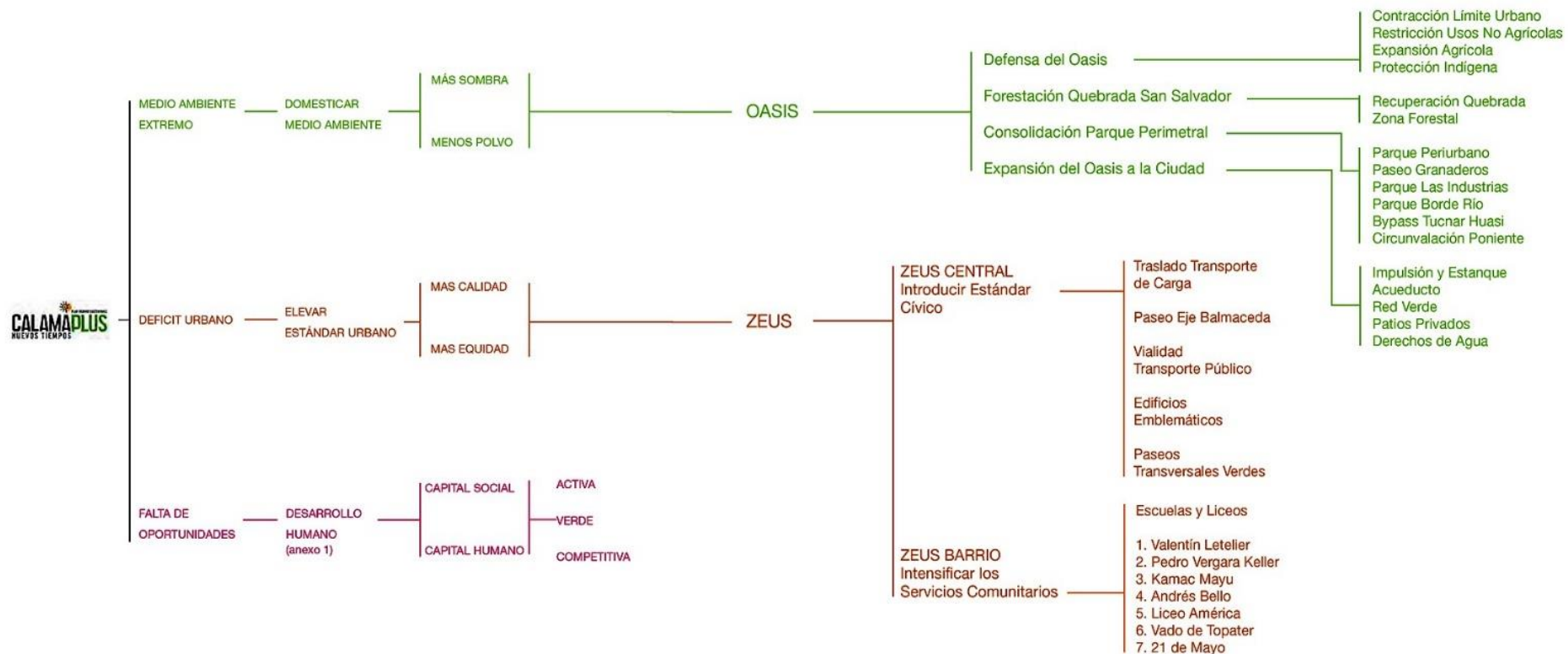
El trabajo de los expertos y los procesos de participación ciudadana desarrollados, dieron como resultado la matriz de proyectos de Calama Plus, cuyos contenidos se estructuraron en base a tres ejes estratégicos que permiten agrupar los proyectos: medio ambiente extremo, déficit urbano y falta de oportunidades (Figura 9).

El primer eje apunta a revertir el proceso de desertificación que presenta el oasis y extender sus cualidades ambientales al resto de la ciudad, a través de estrategias de intensificación de la actividad agrícola, uso eficiente del agua y arborización. El segundo eje se aborda a partir del desarrollo de Zonas de Estándar Urbano Superior (ZEUS) que buscan potenciar la actividad urbana en el centro y en barrios periféricos deteriorados, a través de la generación un tejido de servicios, equipamiento, infraestructura y espacios público de alto estándar. Como tercer eje se generó un plan de desarrollo de capital humano y social para superar la falta de oportunidades y potenciar las habilidades de los habitantes de Calama. El plan de contempla tres líneas de trabajo: (1) desarrollar un estilo de vida saludable y activo; (2) formar ciudadanos responsables con su entorno; y (3) desarrollar competencias que aumenten la empleabilidad, productividad y motivación (Calama Plus, s/f).

Los proyectos que conforman la cartera fueron divididos en: Estructurantes, Priorizados y de Desarrollo Sustentable (Calama Plus, s/f). Los proyectos Estructurantes son aquellos que se originaron en planes anteriores, pero no habían sido concretados y se incorporaron a la cartera de Calama Plus porque concuerdan con la visión integral del plan. La información contenida en el Book señala que son 13 los proyectos Estructurantes (Calama PLUS, 2012); sin embargo, en la página web de Calama PLUS son enumerados 15 (Calama PLUS, s/f).

Los proyectos priorizados son proyectos que se originaron dentro del plan y que fueron sometidos a votación por parte de la comunidad (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016). Finalmente están los proyectos de Desarrollo Sustentable que se componen de dos proyectos específicos: Proyecto de recuperación de plazas y Proyecto de recuperación y reutilización de aguas residuales (Calama PLUS s/f).

Figura 9 | Matriz de proyectos Calama Plus



Fuente: Calama Plus (s/f)






Con respecto a los proyectos que forman parte de la cartera de Calama Plus, se pueden clasificar en 5 tipos (Tabla 10), identificando una tendencia general hacia la realización de proyectos de Espacio público y equipamiento. Además, es posible identificar una diferencia respecto al tipo de proyectos que conforman los estructurantes y priorizados. Dentro de los estructurantes destaca la presencia de proyectos de Espacio público y equipamiento (8) de un total de 15, seguidos de los de Infraestructura de Transporte (5) y usos de suelo (2). Por otra parte, dentro de los proyectos priorizados destacan los de carácter educacional (3), así como también los de Espacio público y equipamiento (5) de los cuales dos son de carácter deportivo.

Se puede observar que la mayor parte de los proyectos no surgieron como iniciativas de Calama Plus, sino que fueron parte de planes anteriores sin concretar, lo que explica la diferencia con respecto al tipo de proyectos entre estructurantes y priorizados. Además, cuando se contrastan los objetivos planteados en el Book con los proyectos que conforman la cartera se ve una diferencia en el énfasis en los proyectos de infraestructura/transporte y se ven reducidos algunos temas centrales en el Book como el tema educacional.

**Tabla 10 | Cartera de proyectos Calama Plus**

PROYECTOS CALAMA PLUS		
PROYECTOS ESTRUCTURANTES	PROYECTOS PRIORIZADOS	PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE
Aeropuerto El Loa	Parque Balmaceda	Proyecto Plazas Sustentables
Avenida Balmaceda	Centro de Entrenamiento de Atletismo	Proyecto de recuperación y reutilización de aguas residuales
By Pass Tucnar Huasi	Estadio Techado	
Doble vía Calama/Antofagasta	Museo Minero de Calama	
Eje Prat/Grau	Mercado Municipal	
Edificio Consistorial	ZEUS Complejo Educacional Valentín Letelier	
Estadio Municipal	ZEUS Complejo Educacional Minero América	
Parque Las Vegas	Colegio Don Bosco	
Parque Periurbano Etapa I		
Paseo Borde Río Etapa I		
Paseo Granaderos		
Paseo Peatonal Ramírez		
Remodelación Parque El Loa		
Modificación Plano Regulador		
Urbanización ex Finca San Juan		

LEYENDA	
	Infraestructura/Transporte
	Espacio público y equipamiento
	Energía y sustentabilidad
	Educación
	Uso de suelo

Fuente: Elaboración propia en base a Calama Plus, 2012



Finalmente cabe destacar que entre los proyectos que conforman la cartera de Calama Plus hay uno cuyo diseño fue realizado a nivel de detalle por la oficina de arquitectura Elemental, este corresponde al Parque Periurbano (Ulloa, 24 de junio de 2013).

#### ***4.1.2.3 Etapa de implementación Calama Plus***

Una vez con la matriz de proyectos lista comenzó la etapa de implementación de Calama PLUS, que no respondió a plazos establecidos, sino que su avance estuvo dado por las capacidades existentes para realizar proyectos a nivel de detalle y lograr su financiamiento. En la etapa de implementación se mantuvieron las instancias creadas en la elaboración, Consorcio y Comité Ejecutivo, pero como señaló en la entrevista el Representante del movimiento ciudadano, por demanda de la ciudadanía organizada se creó el Consejo Consultivo que en representación del Movimiento Ciudadano se incorporó a ambas instancias. Además, se crea con financiamiento de Codelco, la Dirección Ejecutiva que está encargada de realizar las gestiones para ejecutar los proyectos y funciona como una instancia de asistencia pública.

La etapa de implementación se ha caracterizado por la poca constancia en el funcionamiento de las instancias existentes y en la participación de los miembros que forman parte del consorcio, lo que ha tenido como consecuencia dificultades en la concreción del Plan. Con respecto al proceso de implementación de Calama Plus en la entrevista un Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados señaló:

*“Yo creo que hubo una visión mucho más de gestionar un conflicto que realmente una visión más sustentable de largo plazo, yo creo, porque la implementación muy débil, muy lenta, proyectos que no fueron priorizados que CODELCO metió, entonces es muy distinto y la implementación ha sido muy frustrante para la gente y los distintos actores, ir más lento.”*

La etapa de implementación de Calama Plus se caracteriza por situaciones de conflicto existentes entre los diferentes actores, situación que ha tenido impacto en la concreción de los proyectos. Como señaló en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus el distanciamiento en la etapa de implementación entre la Municipalidad y Calama Plus es una de las causas de la lentitud que ha caracterizado la etapa de implementación. También varios entrevistados han señalado como causa el poco compromiso del Gobierno Regional con Calama Plus. La elección el año 2016 de un nuevo Alcalde generó un sentimiento de esperanza en la Dirección Ejecutiva, por la disposición del Alcalde electo para generar una nueva etapa en la relación de trabajo conjunto entre Calama Plus y la Secretaría de Planificación, planteando que esta última tiene que actuar como un ente articulador, sacando adelante proyectos y aportando en que estos logren financiamiento (Calama PLUS, 2017).

#### 4.1.2.4 Actores involucrados en Calama Plus

Finalmente es necesario caracterizar a los principales actores que fueron partícipes del proceso de Calama Plus (Tabla 11) para entender de manera más acabada el rol y grado de influencia que tuvo cada actor en el proceso. La caracterización presenta a los principales actores identificados, ya que aun cuando dentro de los relatos y en documentos oficiales se ha hecho mención a otros, sobre todo en cuanto a empresas, no se ha determinado que aquellos jueguen un rol significativo.

**Tabla 11 | Breve caracterización de los actores de Calama Plus**

ACTOR	SECTOR	CARACTERIZACIÓN	ROL	
			Elaboración	Implementación
Codelco	Empresa Pública	La Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco), empresa estatal chilena, es la principal productora de cobre de mina del mundo. Posee siete divisiones: Andina, Chuquicamata, El Teniente, Gabriela Mistral, Ministro Hales, Radomiro Tomic y Salvador.	Financió a los consultores expertos para que realizaran el diseño del Plan Maestro.	Financió algunos de los proyectos que componen la cartera y sus diseños a nivel de detalle.
Elemental	Privado	Empresa de arquitectura asociada a COPEC y la Pontificia Universidad Católica de Chile, enfocada en el diseño de vivienda de interés social y en proyectos orientados a la generación de espacios públicos.	Encargada de la elaboración del plan maestro y del diseño específico de un proyecto de la cartera.	Diseño en detalle del proyecto Parque Periurbano.
Tironi & Asociados S.A.	Privado	Consultora estratégica en identidad, cultura y comunicación corporativa, que desarrolla su trabajo mediante plataformas conceptuales y metodologías, utilizando herramientas propias y exclusivas (Tironi S.A., 2016). Una línea de su trabajo se desarrolla en torno a las relaciones de las empresas con las comunidades y la gestión de controversias.	Aplicaron el Plan de Participación Ciudadana (PPC) para generar un modelo de gestión que permitiera incorporar a los diversos actores.	
Otras empresas	Privado	Empresas del consorcio Calama Plus: Minera Gaby, Mall Plaza, Enaex, El abra, Aguas Antofagasta, Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), Empresarios del Loa, Sodimac, Lomas Bayas, Komatsu, Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FACB), Empresa Periodística del Norte y PROLOA.	Participaron del Consorcio	Financiaron algunos diseños a nivel de detalle, estudios preinversionales y aportando en algunos proyectos.
I. Municipalidad de Calama	Público	Gobierno local dirigido desde 2008 al 2012 por Esteban Velásquez (PRO) quien encabezó el movimiento ciudadano y fue reelecto para el periodo 2012-2016, posteriormente para el periodo 2016-2020 Daniel Augusto (RN).	Se hizo partícipe a través de la firma del consorcio y de las instancias de diseño del Plan.	Funcionó como intermediario para postular proyectos a financiamiento a través de

				recursos al FNDR.
<b>Gobierno Regional de Antofagasta (GORE)</b>	Público	El Gobierno regional, compuesto por el Intendente y el Consejo Regional, se encargan de la administración de la región dentro de lo cual tienen atribuciones sobre la distribución de los fondos provenientes del FNDR.	Apoyo político en el proceso.	Otórgó recursos provenientes del FNDR para financiar los proyectos.
<b>Movimiento Ciudadano</b>	Sociedad Civil	Surge el año 2009 a partir de una serie de demandas ciudadanas que reclaban recursos del cobre para la ciudad por las externalidades negativas producidas por la actividad minera y la poca inversión en equipamiento y espacios públicos.	Se hicieron parte de las instancias de participación ciudadana.	Como Consejo Consultivo forman parte del consorcio y tienen como función hacer seguimiento y fiscalizar el avance del plan.
<b>Dirección Ejecutiva Calama PLUS</b>	Privado	Equipo multidisciplinario de 4 profesionales en los cargos de: Directora Ejecutiva, Arquitecto, ingeniera en proyectos y Encargada de comunicaciones y asuntos públicos, que tienen a cargo la gestión del plan.		Deben realizar las gestiones que permitan el desarrollo de proyectos, esto involucra estudios preinversionales, sociabilización de los diseños, entre otros.

Fuente: Elaboración propia

## **4.2 Análisis de los procesos de gobernanza en las etapas de elaboración e implementación de PRES Constitución y Calama Plus**

Luego de haber reconstruido la historia de los planes maestros en base a los principales hitos que dieron forma a los Planes Maestros dentro del primer resultado, en el presente se realiza un análisis de los procesos de gobernanza a partir de cinco dimensiones de gobernanza: (1) Relación entre actores públicos y privados; (2) El rol de las comunidades de expertos; (3) Modos de Participación Ciudadana; (4) Financiamiento; y (5) Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) tradicionales. El análisis de los procesos de elaboración e implementación de PRES y Calama Plus según las cinco dimensiones, busca dar cuenta de la manera en que se dan los procesos de gobernanza urbana en la práctica, estructurando de manera paralela los dos casos de estudio.

### **4.2.1 El PRES desde cinco dimensiones de gobernanza urbana**

#### ***4.2.1.1 Relación entre actores públicos y privados***

La relación entre actores públicos y privados es la primera dimensión que surge cuando se aborda el tema de la gobernanza urbana, porque a través del cambio en los espacios de toma de decisiones que incorporaron al sector privado, las relaciones previas entre los actores se vieron reconfiguradas y las nuevas construidas en el marco de la gobernanza formalizadas con la creación de alianzas público-privadas. El caso del PRES, como se verá a continuación, refleja los cambios profundos en la gobernanza urbana porque se basa en la creación de una alianza público-privada y Arauco asume un papel central en el proceso.

Las relaciones entre actores público privados fue un tema central al momento de repensar las ciudades en el contexto de la reconstrucción post 27F y se puso en valor la creación de alianzas público-privadas para el desarrollo de Planes Maestros, porque permitían agrupar a los diferentes actores con intereses en los territorios y por lo tanto una posición sobre el camino que debía tomar el desarrollo de las ciudades (MINVU, 2010b). Fue así como, en línea con el pensamiento neoliberal y del gobierno de turno, se generó una unión entre diferentes actores como municipalidades, la ciudadanía, gobiernos regionales, el gobierno central y los empresarios. La unión de actores públicos y privados para el desarrollo de Planes Maestros fue planteada como un elemento positivo, porque eran instancias capaces de sintetizar las diferentes visiones existentes y generar como resultado una visión común de consenso (Vergara, Araya, Donoso, y Fuster, 2015).

El proceso de elaboración del PRES en Constitución que comienza con la firma de un convenio entre Arauco, la I. Municipalidad de Constitución y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2010b) representa un ejemplo de gobernanza urbana que cambia el

papel que tradicionalmente tenían los actores en las decisiones urbanas y desdibuja sus límites. Este proceso según explica en la Entrevista el Ejecutivo de alto rango de Arauco nace:

*“...fruto de entender que por un lado la magnitud del desastre era tal que el Estado por sí solo no podía, el sector privado por si solo tampoco podía, y la comunidad por si sola tampoco podía. O sea, la única forma de poder llevar adelante un plan de reconstrucción efectivo y que tuviera resultado era que el Estado, más la comunidad, más el sector privado, trabajaran en conjunto.”*

El convenio señala que *“este Plan Integral para Constitución permitirá ordenar y coordinar todas las iniciativas sectoriales de mediano y largo plazo, de manera de convertir la catástrofe en una oportunidad y en una manera de honrar la memoria de quienes perdieron la vida”* (Resolución exenta N°1878, 2010 p.2). Además, según lo señalado dentro del convenio la creación de esta alianza pública privada tiene por objetivo:

- “a. Estructurar un modelo de gestión replicable, basado en la colaboración y acción conjunta del gobierno central, el gobierno regional, el municipio y ARAUCO.*
- b. Contratar a un consorcio de consultores calificados para desarrollar un Plan Maestro, que permitirá ordenar y orientar las inversiones públicas y los aportes privados.*
- c. Dejar sentadas las bases para un Plan de inversiones y aportes en la reconstrucción”*

(Resolución exenta N°1878, 2010)

La valoración de la articulación público-privada para definir el futuro desarrollo de las ciudades, es vista como un elemento positivo en el caso del PRES y descansa sobre una visión del Estado como actor incapaz de responder de manera eficiente a los desafíos de la reconstrucción, justificando la posición que toma el sector privado. En ese sentido en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Arauco (2016) señala que:

*“... la única forma de poder llevar adelante un plan de reconstrucción efectivo y que tuviera resultado era que el Estado, más la comunidad, más el sector privado, trabajaran en conjunto. Porque ya teníamos la experiencia previa del plan de la reconstrucción por ejemplo de Tocopilla que es pega al 2010, donde el Estado dijo nosotros vamos a hacer esto y todos sabemos que cuando el Estado asume solo una responsabilidad viene el tema político, que toda una serie de complicaciones.”*

La alianza público-privada para el desarrollo del PRES fue planteada como una forma de superar algunos problemas asociados al funcionamiento del Estado. Esto se refleja en lo planteado en la entrevista por el Ejecutivo de alto rango de Elemental que se refirió al carácter positivo que tendría este tipo de alianza en la medida que posibilita la coordinación y supera la sectorialidad con la que actúa el Estado. En la misma línea se señala que el rol más destacable del sector privado en el proceso de elaboración, fue entregar la metodología para llegar a la cartera de proyectos, lo que en el mundo público sería muy difícil considerando las relaciones complejas de competencia que se dan entre los distintos ministerios (Entrevista Concejal Constitución, 2017).

Es así como a partir de la creación de alianzas público-privadas se propone reconfigurar la forma en que se toman las decisiones, en este caso sobre temas vinculados a la reconstrucción de la ciudad. En este sentido, la alianza público-privada creada es planteada como una nueva entidad sociopolítica legitimada comunitariamente y que se origina en la búsqueda de nuevos espacios por la deslegitimación del sistema político operante (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Elemental, 2017). Además, como señala el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados (2017), responden a un contexto donde “...lograr estas dinámicas cooperativas es muy difícil, tiene que superar elecciones, cambios de intendentes, cambios de ejecutivos de las empresas.”

Es interesante lo señalado en la entrevista por la Dirigente vecinal de Constitución, quien al momento de referirse a esta alianza y quienes estuvieron trabajando identifica al municipio, el gobierno y el PRES. Frente a lo anterior explica que en el PRES “*Eran todos de Arauco, si eran todos Arauco, PRES para mi es Arauco por eso los nombro a los tres, a los tres entes.*” (Dirigente vecinal Constitución, 2016). Esto evidencia el rol preponderante que tuvo la empresa en esta alianza público privada y las instancias generadas.

La posición central que asumió la empresa en el PRES ha sido justificada por diferentes actores, quienes señalando las deficiencias del sector público para hacerse cargo de los problemas destacan la capacidad de gestión que se tiene desde el mundo empresarial. En la entrevista con el Coordinador técnico del PRES (2017) este destacó respecto a su rol como funcionario de Arauco, que:

*“Tenemos una capacidad para cubrir gran parte del territorio [...]tenemos la capacidad de sociabilizar con las personas, de escucharlos, hacemos pega de personas de recursos humanos, tenemos la capacidad para ir a negociar con un proveedor, convencerlo, sin ni siquiera pagarle un anticipo y que él nos instale ocho casas. Esas capacidades tenemos dos, esas mismas capacidades [...] yo no las he visto cuando he participado en dos reuniones donde están todas las carteras, [...]personas que no son proactivas, que muy bien felices vienen por*

*el viatico a mi juicio, no hablan mucho, yo creo que el recurso humano en un aparato público tiene que ser más parecido a lo que somos nosotros.”*

Sin embargo, desde el sector público desde el sector público muestra desconfianza sobre las motivaciones que tiene Arauco para hacerse cargo del proceso PRES cuestionamiento principalmente a la posición de liderazgo asumida por la empresa y no así su participación. Como señaló en la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINUVU “... *no es que lo privado sea malo, pero a mí me cuesta pensar que un privado piense siempre en el bien común*”.

La relación entre actores públicos y privados dentro del proceso de implementación resultó ser bastante más compleja que en la elaboración, porque se dio en torno a proyectos específicos, pero no perduraron en el tiempo instancias regulares que agruparan a los diferentes actores. Hasta el año 2015 funcionó una mesa técnica para ver el avance del Plan, pero sus encuentros fueron poco regulares en el tiempo. De esta forma, la alianza público-privada que se establece con la firma del convenio parece difusa en la implementación.

La relación entre el sector público, Elemental y Arauco para el desarrollo de los proyectos no estuvo exento de problemas, responsabilizándose unos a otros por el retraso en el avance del Plan. A raíz de las dificultades en la etapa de implementación, han surgido algunas opiniones críticas que apuntan al rol de privados dentro del PRES. Como señala en la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINUVU:

*“La reconstrucción normalmente genera desprolijidad, pero la rapidez genera más desprolijidad, entonces por ahí se entiende como que el privado es como el que hace las cosas bien y rápido las puede hacer rápido, pero no las hace bien, entonces el rol planificador es del Estado, en esto por lo menos.”*

Las críticas cuestionan principalmente los resultados obtenidos y la eficiencia en el proceso, planteando derechamente que es ineficiente desde el punto de vista de la ejecución de obras, de los tiempos y recursos invertidos, donde los errores cometidos además no han tenido costos para las consultoras, sino que para el Estado (Entrevista Funcionario alto rango SERVIU, 2017). Sin embargo, el proceso de implementación deja en evidencia que aun cuando existen críticas mutuas entre el sector privado y el público, se ha trabajado en conjunto para sacar adelante algunos proyectos. Un ejemplo del trabajo en conjunto entre el sector público y privado es el Parque Fluvial donde, como señaló en la entrevista el Coordinador técnico del PRES, se tuvo que coordinar SERVIU y Arauco para el proceso de ejecución, porque la empresa realizó aportes al proyecto.

Finalmente, la alianza público-privada se ha instalado en el proceso de elaboración del PRES bajo argumentos que apuntan a la necesidad de coordinar esfuerzos de todos los actores y

superar lo sectorial. Desde el sector privado se pone hincapié en la eficiencia que poseen para dar respuesta a los problemas de la reconstrucción, siendo uno de los argumentos de tal eficiencia las capacidades de los profesionales para responder de manera proactiva. Sin embargo, en la etapa de implementación el sector público y privado se relaciona en la medida que sea necesario para sacar adelante los proyectos y es en ese momento cuando aparecen críticas mutuas.

#### ***4.2.1.2 Comunidades de expertos y su rol en el PRES***

Las comunidades de expertos han cumplido un rol relevante dentro del PRES constitución, principalmente las consultoras Elemental y Tironi & Asociados, que a partir del PRES elaboraron una manera particular de intervenir los territorios. El surgimiento del PRES como solución en el proceso de reconstrucción post 27F se remonta al trabajo que Tironi & Asociados venía desarrollando anteriormente, pero esta vez se posiciona dentro del ámbito de la gobernanza urbana. Como ya se ha mencionado, a raíz del conflicto por la muerte de los cisnes en Valdivia el año 2004 Tironi & Asociados comenzó a trabajar con Arauco, pero recién en el año 2009, cuando fue contratada por Arauco para que los guiarán en la obtención de la certificación FSC de su manejo forestal, comienzan a plantear en términos más elaborados una propuesta metodológica para la gestión de controversias.

El surgimiento del PRES se enmarca en esta relación previa entre Arauco y Tironi & Asociados, debido a que como señala en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi (2017):

*“Todo esto como no se habían hecho cosas así, había mucha resistencia por todos lados [...] Pero había la intuición de Arauco que como veníamos de la discusión de FSC ellos estaban un poquito impregnándose de esta visión más dialogante, tenían la intuición de que era importante. Elemental por su lado tenía ciertas experiencias de participación, pero acotadas a sus proyectos de vivienda, nosotros teníamos ideas, intuiciones, pero tampoco no era lo que hacíamos.”*

Se creó entonces la dupla Elemental y Tironi & Asociados donde convergía la visión de Elemental desde la arquitectura en relación con los proyectos participativos y lo desarrollado por Tironi & Asociados en gestión de controversias.

Los consultores expertos además de su rol dentro del PRES fueron influyentes posicionar la del plan maestro bajo la figura de la alianza público-privada como solución al proceso de reconstrucción. La idea del Plan maestro se construyó desde el diálogo de Arauco, Tironi & Asociados, Elemental, ARUP y el Ministerio, basados en la idea de que es una buena donación ya que no son tan acotadas como las planificaciones comunales y responden a otros objetivos (Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados, 2017). Y, como mencionó en la



entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados (2017) la idea de crear una alianza público-privada para desarrollar el plan maestro fue planteada por ARUP y era una idea que en Chile causaba resquemores por el rol que tenía la empresa.

Fue así como a partir del dialogo entre el mundo de los consultores expertos, Arauco y el sector público, Arauco decide financiar la etapa de elaboración del PRES Constitución contratando a Elemental en el tema de diseño participativo; ARUP en temas de planificación y sustentabilidad; Tironi & Asociados en participación ciudadana; Fundación Chile; y Universidad de Talca (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Arauco, 2016). Tironi & Asociados no aparece dentro del convenio oficial entonces no queda clara la modalidad de su contratación.

A partir la unión de los expertos se crea un consorcio técnico, compuesto por 50 profesionales que se desplegaron en Constitución por 90 días (Entrevista a Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados, 2017).

En la etapa de elaboración, cada una de estas empresas se vinculó al plan según su área de especialización, Elemental fue la responsable del diseño del Plan Maestros que consiste en la creación de proyectos unidos por una visión de ciudad. Por otro lado, Tironi & Asociados diseñó una metodología de participación ciudadana que consideraba la creación de diversas instancias como cabildos abiertos, foros híbridos, votaciones, entre otras, que tenían como fin insertar a la ciudadanía en el proceso (Tironi, M., 2015). Y ARUP desarrollo los proyectos del área de sustentabilidad. No existe claridad respecto a cómo se hicieron parte del PRES los demás expertos que aparecen mencionados dentro del convenio porque no han sido mencionados dentro de los procesos. Al parecer no cumplieron un rol significativo, lo que concuerda con lo señalado en la entrevista por el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados con respecto a que la Universidad de Talca entregó el diagnostico cuando ya estaban entregando el Plan Maestro y por lo mismo no participo activamente.

La elaboración del PRES fue entonces una primera experiencia en la búsqueda de soluciones a nivel urbano, que se estructuró en base a un Plan Maestro y a través de metodologías de participación ciudadana. Se debe destacar dentro del convenio (Resolución exenta N°1878, 2010) se establecía que uno de los deberes del Consorcio compuesto por los expertos era *“Acceder y crear conocimiento y así lograr un “efecto demostración” y “efecto dominó” (actuar vía ejemplo), con impacto nacional e internacional.”* (Resolución exenta N°1878, 2010, p.3). Además, el Plan de Participación Ciudadana elaborado por Tironi & Asociados que se estrenó con el PRES en Constitución, ha sido uno de los elementos más característicos y propios de esta experiencia. En ese sentido en Tironi (2015) se señala que el Plan de Participación Ciudadana (PPC) creó un modelo de participación que debería quedar de referencia no solamente en situaciones de reconstrucción si no en general dentro de los procesos de planificación urbana.

El rol de las comunidades de expertos en la implementación del PRES se aleja de prácticas en el territorio y se vincula más a la difusión de la experiencia. La consultora Tironi & Asociados que era responsable de la participación dentro de la etapa de elaboración se retira, señaló que *“Nosotros nos teníamos que retirar, porque una intervención de este tipo no puede eternizarse, hay que generar un efecto, nuestra idea es generar ciertas capacidades y retirarnos...”*. Mientras que Elemental siguió vinculado al PRES por los proyectos de los que eran parte, viajando de manera regular a Constitución (Entrevista Ejecutivo de alto rango Elemental, 2016).

La difusión de la experiencia del PRES se evidencia a través de la cantidad de reconocimientos que tuvo tanto en Chile como en el extranjero, lo que de alguna manera fortalece los resultados concretos que se han podido extraer de las experiencias mediante la valoración del trabajo realizado. Entre los reconocimientos destacan: el premio Holcim Award (Suiza) el año 2012, el premio Zumtobel (Austria) otorgado el año 2014, Premio Avonni-Chile el 2014, Elemental como finalista en el Index Awards (Dinamarca) el 2015 y el premio Pritzker el año 2016 otorgado a Alejandro Aravena socio fundador de Elemental. El premio Pritzker, el más importante en el área de la arquitectura, fue entregado a Alejandro Aravena destacando que:

*“Su trabajo construido brinda oportunidades económicas a los menos privilegiados, mitiga los efectos de los desastres naturales, reduce el consumo de energía y brinda un espacio público acogedor, innovador e inspirador, muestra de cómo la arquitectura en su mejor forma puede mejorar la vida de las personas.”* (The Pritzker Architecture Prize, 2016).

También han existido reconocimientos a proyectos particulares como es el caso de la biblioteca que se creó en Constitución como parte de la cartera de proyectos del PRES, la cual fue construida por el arquitecto Sebastián Irarrázaval, obra que “ganó uno de los premios de honor del Wood Design & Building Awards, convirtiéndose en el único representante latinoamericano del destacado concurso norteamericano que reconoce, premia y difunde la excelencia en arquitectura en madera” (Valencia, 19 de enero de 2016). Además, el año 2016 la Biblioteca de Constitución fue distinguida por el Royal Institute of British Architects con un premio de excelencia junto a otras 20 obras del mundo, destacando que la obra es una iniciativa que busca reintegrar el tejido cívico que fue destruido el 27F, con un diseño y materialidad innovadora (TV maulinos, 19 de noviembre de 2016).

**Figura 10 | Biblioteca de Constitución**



Fuente: Equipo Fondecyt, 2016

El reconocimiento tanto nacional como internacional ha sido una forma de difusión del trabajo de realizado por las consultoras suscitando interés por expertos de otras partes del mundo. En Constitución se recibieron expertos de la Universidad de Harvard que buscaban conocer el proceso de producción forestal y los proyectos desarrollados en madera que forman parte del PRES. Uno de los proyectos visitado fue la premiada Biblioteca de Constitución. Como destaca el profesor a cargo Daniel Ibáñez, a propósito del premio otorgado a Sebastián Irrázaval:

*“el premio recibido es un reconocimiento tanto para el arquitecto que la diseñó (Sebastián Irrázaval, profesor de la Escuela de Arquitectura UC), como también para Chile y su industria de la madera, ya que da cuenta de que se pueden hacer buenos proyectos de arquitectura en madera enmarcados en un Plan de Reconstrucción”* (Diario Maulee, 4 de marzo de 2016).

A lo que se suma la visita a las obras emblemáticas del PRES, en octubre del 2017, por los holandeses de Architectura et Amicitia, una asociación de arquitectos influyentes en Los Países Bajos quienes valoraron los diseños y el uso de la madera como elemento constructivo (TV Maulinos, 20 de octubre de 2017).

Los reconocimientos anteriormente mencionados fueron destacados como algo positivo para la comuna, ya que según lo señalado en la entrevista por la Dirigente vecinal de Constitución han producido un sentimiento de orgullo para los habitantes porque en Constitución son personas reconocidas quienes han hecho y están haciendo sus proyectos.

Sin embargo, existen también críticas al rol de los expertos, principalmente en la implementación del PRES, bajo argumentos que se pueden ordenar en dos líneas principales, la primera plantea que los expertos han sido utilizados por la empresa para influir a través de los planes en temas urbanos posicionando sus intereses; y la segunda apunta a falencias en las capacidades de los expertos para desarrollar los proyectos. Bajo la primera línea se puede ubicar lo planteado por en la entrevista por el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU, quien señaló con respecto a las motivaciones de Arauco que:

*“...ellos planificaron obras, pagaron una millonada a una empresa que también es de ellos, porque funcionan con activos de ellos como la parte, la responsabilidad social empresarial de ellos está por Elemental, pero...si tu miras con obras que también tienen beneficio para ellos...el parque, la costanera que pasa por todo Arauco, tiene que ver con ellos mismos, con poder cubrir esa cosa tan fea, como la Celulosa instalada en esta ciudad, mitigarla con otro sentido, por lo público.”*

En esa misma línea, en la entrevista el Funcionario de alto rango del SERVIU hizo referencia a que Arauco a través de los consultores expertos realizó un proceso de maquillaje con el PRES, exponiendo como antecedente el proyecto de vivienda Villa Verde donde por la donación del proyecto que hizo Elemental se cree que Arauco también donó los terrenos, sin embargo, según lo planteado por el entrevistado, los terrenos fueron vendidos al SERVIU a precio comercial y finalmente a Arauco quedó como el gestor.

Con respecto a los argumentos esgrimidos en la segunda línea, que plantean falencias en las capacidades de los expertos, en la entrevista el Funcionario de alto rango del SERVIU mencionó que en el proyecto Parque Fluvial se encontraron con déficits severos en el diseño, a lo que se suma lo mencionado en la entrevista por el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU, sobre el hecho de que:

*“El parque fluvial lo estamos construyendo ahora porque fue mal diseñado por lo tanto nosotros hemos tenido demoras de hace dos años, porque tuvimos que construir una laguna de acumulación de agua porque de lo contrario con otro tsunami con la alta marea del río la ciudad de Constitución se nos iba a inundar.”*

Los consultores expertos tuvieron una presencia fuerte dentro de la elaboración del PRES, a través de los procesos participativos y que se refleja en la elaboración del Book mientras que en la implementación los consultores expertos se vincularon al PRES ocasionalmente por los proyectos de los que forman parte. Sin embargo, la etapa de implementación incorpora a otras comunidades de expertos, que desde el ámbito académico han reconocido y difundido la experiencia. En relación al rol de los consultores expertos parece coexistir el

reconocimiento internacional a su desempeño, en la elaboración por el Plan y en la implementación por las obras ejecutadas, con fuertes críticas a los diseños que provienen desde el sector público.

#### ***4.2.1.3 Modos de participación ciudadana***

El terremoto del 27F es un momento decisivo en la relación que Arauco establecía con la ciudad de Constitución y fue una oportunidad que permitió poner práctica, a través de la elaboración del plan maestro, supuestos que se venían trabajando anteriormente. Como plantea el Ejecutivo de alto rango de Arauco (2016) el terremoto marcó un quiebre porque:

*“...un ejecutivo de Arauco de la CELCO que era un tipo que estaba en otro nivel respecto del señor que cobra los parquímetros en la calle, el día del tsunami quedo al mismo nivel, sin ni uno a pata pela y con su casa destruida. Eran dos tipos iguales, el terremoto igual hizo mirar la relación con la ciudad de forma distinta. Nos pusimos a colaborar con la ciudad y a partir de eso la gente dijo estos tipos son buenos vecinos. Para nosotros también fue una oportunidad porque el terremoto no solo significo para la compañía un shock [...]sino que, además, también para Arauco hizo cambiar su mirada respecto de su entorno y la comunidad.”*

El proceso de reconstrucción encabezado por Arauco da cuenta de la reconfiguración de la relación entre Arauco y la ciudad. En ese contexto, como señaló Tironi (2015) *“Ante la magnitud y complejidad del desafío, involucrar a la ciudadanía en el proceso de reconstrucción se ha convertido en un requisito de primer orden”* (p.54).

El Plan de Participación Ciudadana (PPC) materializó a través de una metodología concreta una serie de ideas que Tironi & Asociados estaba ya trabajando con Arauco y que construye desde la necesidad de las empresas para hacerse cargo de ámbitos “blandos”, como las relaciones con los territorios, como un elemento más de su trabajo (Tironi, E., 2011). Como menciona Tironi M., (2015) con el PPC se buscó generar un plan que *“fuese efectivo pero que –sobre todo- entendiese la participación como un espacio abierto para la co-construcción de soluciones –sin distribuir de antemano las experticias y los roles- y la implicación real de los ciudadanos en la toma de decisiones.”* (p.57)

El PPC, que fue aplicado en la etapa de elaboración del PRES, se enfocó en el tratamiento de controversias y consideró la realización diversas instancias de participación que dieran sustento a los productos del plan a partir de tres pasos (Tironi, M., 2015). El primer paso tenía como objetivo establecer un vínculo de confianza entre el PRES y la comunidad, para minimizar las desconfianzas del proceso participativo y de la presencia de Arauco (Tironi, M., 2015). Para eso se definieron tres condiciones operacionales (Tironi, M., 2015, p.57):

- **Transparencia:** todas las actividades, documentos, reuniones y consultas tenían que realizarse con absoluta transparencia ante la comunidad.
- **Permanencia:** el equipo del PPC debía instalarse en Constitución para tener un contacto continuo y directo con la ciudadanía.
- **Participación real:** el proceso sólo sería efectivo si el PPC era percibido como un ejercicio de participación efectivo, y no como un mecanismo de información.

El paso número dos, “las bases conceptuales”, explica los tres pilares que dan sustento al PPC: Operación multinivel, Operación distribuida y Operación mixta. La Operación multinivel alude a que la participación involucre a diversos actores y no se asuma a priori un tipo de participante. La Operación distribuida se refiere a incluir la participación en tres etapas del PRES: recopilación de antecedentes, elaboración de propuestas y validación del Plan. Por último, la Operación Mixta considera la incorporación de tres modalidades de participación: Modalidad informativa, para la etapa de información y sociabilización; Modalidad propositiva y vinculante, para la etapa de visión; y Modalidad consultiva y vinculante, para la etapa de propuestas y evaluación (Tironi, M., 2015).

Finalmente, el paso número tres, hace la distinción entre cuatro macro-tipos de participación: Permanente, Temático, Vinculantes y Por demanda. Para cada macro-tipo se establecen instrumentos específicos, que se insertan en alguna de las modalidades de la Operación mixta y en alguna etapa del PRES (Tabla 12).

**Tabla 12 | Canales de participación**

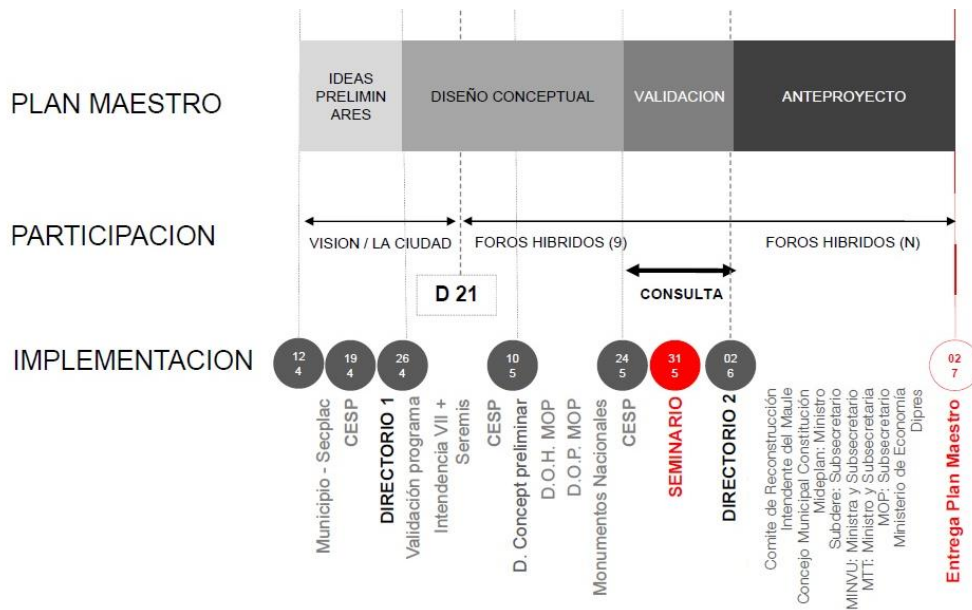
Tipo	Instrumento	Modalidad	Descripción	Etapas PRES
Permanente	Casa Abierta	Informativa y propositiva	Espacio de información comunitaria y base de operaciones del PRES	Continuo
	Sitio Web	Informativa y propositiva	Espacio de información y consulta comunitaria	Continuo
	Buzón de ideas	Propositiva	Espacio de información comunitaria	Continuo
	Comité Consultivo	Informativa y propositiva	Encuentro periódico con grupos sociales de Constitución	Continuo
Temático	Foros Híbridos	Informativa y propositiva	Espacios abiertos de debate y proposición según temáticas	Concept desing
	Foros Sectoriales	Informativa y propositiva	Espacios técnicos de debate y proposición según temáticas	Concept desing

Vinculantes	Envisioning	Vinculante	Definición por parte de la ciudadanía de conceptos de identidad, futuro y sustentabilidad del PRES	Antecedentes
	Votación	Vinculante	Votación abierta para definir proyectos prioritarios y realización de Parque Rivera	Validación
Por demanda	Reunión ad-hoc	Informativa y propositiva	Reuniones específicas demandadas por grupos particulares	Continuo
	Reuniones "a domicilio"	Informativa y propositiva	Reuniones dirigidas para llegar a grupos de difícil acceso	Continuo

Fuente: Tironi (2015)

Las instancias de participación que formaban parte del PPC fueron organizadas y distribuidas en el cronograma de elaboración del PRES de 90 días (Figura 11).

**Figura 11 | Carta de navegación proceso de participación ciudadana PRES**



Fuente: PRES, 2010

Las instancias de participación tuvieron lugar en lo que fue la Casa Abierta, que surge de la idea de generar un espacio sin carga y que fuese convocante (Entrevista Ejecutivo de alto rango Tironi & Asociados, 2017). La Casa Abierta, como menciona en la entrevista el Coordinador Técnico del PRES, tenía un aire muy cercano porque muchos cabildos se

desarrollaron ahí, lo que generó un sentimiento de apropiación por parte de la gente. Haciendo referencia al PPC Tironi (2015) va más allá y señala que *“El éxito de la CA fue rotundo. No sería descabellado decir que la CA fue la pieza clave en el proceso participativo y, sobre todo, en la confianza que se ganó el PRES en la comunidad.”* (p.59-60)

El proceso de convocatoria al proceso de elaboración del PRES se realizó mediante diferentes medios: puerta a puerta, boletines, radio, altoparlantes, etc. (Entrevista Ejecutivo alto rango de Elemental, 2016). Luego de informar y sociabilizar a la comunidad en qué consistía iniciativa, se convocó a talleres vinculantes para determinar cuál era la visión de ciudad a partir de la cual se generarían las propuestas que constituirían el Plan. El instrumento Envisioning, permitió conocer e incorporar ideas desde la ciudadanía al Plan y construir una de las ideas centrales del PRES, la relación de la ciudad con el río, identificando que lo más importante para la gente era la relación con el río y además que era un espacio donde existían conflictos por el acceso poco democrático que había en este (Entrevista Ejecutivo de alto rango Tironi & Asociados, 2017).

Luego surgen los foros híbridos, que son talleres de diseños participativos que se crean para debatir en torno a controversias generalizadas y en cuyo debate no se hacen distinciones entre científicos y ciudadano, expertos y profanos, representantes y representados (Tironi, M., 2015). Como señala en la Entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados:

*“...muestra manera de trabajo es generar estos foros, que son como situaciones artificiales de simetría de poder, artificiales porque en la vida no es así, no hay simetría de poder, pero en estos foros la empresa, el poblador, el burócrata, todos los que tienen algo que ver, con una forma de trabajo, al menos por esas dos horas o tres horas, o cuatro horas del foro, hay una simetría de poder.”*

Como explica Tironi, M. (2015), los Foros Híbridos comenzaron con la identificación de las controversias más importantes en relación con la planificación para la reconstrucción por parte de los técnicos. Luego el mismo ejercicio fue realizado con la ciudadanía y para vincular ambas opiniones:

*“Se realizó un matching entre ambas priorizaciones y se consolidó una lista de 8 controversias críticas, a saber: aguas lluvias, diseño de Plaza Señoret, borde Pacífico, Plaza de Armas, vivienda, borde Maule, turismo, planta Arauco. Para cada controversia se realizó un taller participativo...”* (Tironi, M., 2015, p.60)

Los talleres participativos en torno a las controversias fueron denominados Foros híbridos y su desarrollo fue considerado como un proceso efectivo porque permitía discutir entre los participantes las ideas que existían en torno a los proyectos y daba espacio para que los pescadores fuesen corrigiendo lo que habían realizado los expertos, jugando Elemental un rol clave mediante la unión entre conocimiento técnico y conocimiento profano (Entrevista a Ejecutivo de alto rango de Arauco, 2016). Como menciona en la entrevista el Ejecutivo de



alto rango de Elemental, los espacios de dialogo generados con quienes habitaban en Constitución fueron un ejercicio central porque les permitió replantearse hipótesis y reformular proyectos, como fue el caso del parque fluvial que en un inicio se centró sólo en proteger a la ciudad frente al maremoto sin considerar las inundaciones por el desborde del estero que afectaba a la comunidad con mayor frecuencia.

Las instancias de participación culminaron en la consulta ciudadana para priorizar proyectos, donde participaron 4230 personas (PRES, 2010) y que se realizó entre el 7 y 13 de junio (Riquelme, 13 de junio de 2010), lo que indica que no se cumplió con las fechas estipuladas dentro de la carta de navegación. La consulta realizada se planteó como un ejercicio de tipo vinculante que buscaba incorporar las decisiones de la ciudadanía de manera concreta en el plan y a partir de la cual se eligieron 5 proyectos: Parque de mitigación, cuartel de Bomberos, Terminal de Buses, Teatro Municipal, Zócalo Turístico y Puente Peatonal a Isla Orrego (Diario Maulee, 16 de junio de 2010).

El proceso participativo aun cuando fue innovador dentro de lo que tradicionalmente se realiza como participación ciudadana en Chile, ha sido objeto de críticas. Una de las críticas tiene que ver con el contexto post desastre, ya que como señala en la entrevista el Representante del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, realizar el plan con tanta rapidez significaba hacerlo cuando las familias afectadas aún estaban solucionando sus problemas más básicos, que iban desde temas de vivienda hasta problemas de familiares fallecidos. Entonces todo el proceso de elaboración del PRES coincidió con la situación pos desastre que vivían los habitantes de Constitución dificultando su participación. Por lo tanto, lo afectados que se encontraban los habitantes emocionalmente y en sus condiciones materiales, debilitó el proceso de participación. Como señaló en la entrevista el Concejal de Constitución la participación podría haber sido mayor pero las prioridades de los habitantes eran otras en ese momento, también podrían haberse ampliado los plazos para poder incorporar a la ciudadanía, pero de todas formas menciona que quizás ahí el reclamo de los habitantes habría sido la demora en el proceso.

La crítica más potente y profunda porque va más allá de lo procedural, tiene que ver con un cuestionamiento a la decisión de Arauco de involucrarse en temas de planificación urbana de la ciudad de Constitución. Ya que aun con la creación de instancias de participación, causó desconfianzas en la comunidad por la asociación que las personas hacían del PRES con Arauco, por la similitud en el diseño de sus logos y además la falta de comunicación con las personas, acercarse a las poblaciones etc. (Entrevista Funcionario Secplan Constitución, 2016).

Una de las críticas más duras al proceso de participación en el PRES proviene del Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU quien en la entrevista señaló que:

*“acá vinieron los privados a planificar por sobre las personas, hicieron un plebiscito y le dijeron de estas 10 obras, cuales les gustaría a usted que*

*hiciéramos, estas 5 vaya y vote, ósea en un proceso de participación absolutamente instrumentalizado, donde la gente no recoge, ni reconoce lo que eran sus propias atribuciones.”*

A lo que se suman dudas por el número de personas votantes:

*“no sabemos si eso que se plantea hoy día, le sirve a la ciudad o fue validado por los actores que correspondían, Constitución tiene una población de 45.000 habitantes votaron 4.000 en un momento además de tensión, de reconstrucción propia de este, sismos, entonces”* (Funcionario de alto rango de SEREMI MINVU, 2017).

En la misma línea el Director del SERVIU de la Región del Maule señaló que el proceso de participación del PRES fue un maquillaje porque a las personas se les presentaba un panorama hecho por los expertos.

Las críticas potentes sobre el proceso de participación ciudadana y finalmente sobre el rol de Arauco, pueden ser entendida fruto de las disputas que se dan producto de la reestructuración del rol del Estado. Los cambios que reconfiguran el rol de los actores en la toma de decisiones, no están exentos de conflicto en la medida que se generan choques entre sus atribuciones. El choque de atribuciones se evidencia cuando en la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU, expresa que considera positiva la inclusión de privados en la toma de decisiones pero que las empresas y sus acciones deben estar supeditadas a decisiones que se tomen desde los organismos del Estado.

Finalmente cabe mencionar, que el proceso participativo en el PRES se limitó temporalmente a la etapa de elaboración, produciéndose una desvinculación de la ciudadanía con el Plan en la etapa de implementación. Esto pone en cuestión el principio de operación distribuida que forma parte de las bases conceptuales del PPC, ya que aun cuando se desarrollaron varias instancias, sólo fueron parte de los primeros meses de un proceso que se ha extendido por años. La ausencia de instancias participativas dentro de la etapa de implementación, se relaciona con la orgánica del PRES, ya que en este caso la ciudadanía no formó parte del consorcio. Como señaló en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados se pensó que el municipio actuaría como representante de la ciudadanía en el Consorcio, lo que no fue así, frente a lo cual antes de retirarse los expertos deciden dar apoyo y asesorar a quienes desde la ciudadanía participaron en el proceso del PRES con el fin de formar una organización ciudadana, la que no prosperó. Fue así como además de la consulta no existió ninguna forma de garantizar la inclusión de la ciudadanía durante el proceso de implementación, ni tampoco de asegurar de alguna manera su capacidad de influencia en la toma de decisiones dentro de instancias formales.

#### **4.2.1.4 *Financiamiento***

La gestión de los procesos de reconstrucción en Chile se basa en las políticas regulares del Estado, lo que significa que no existen recursos destinados especialmente al proceso de reconstrucción y sólo existe un presupuesto especial para enfrentar la etapa de emergencia. La falta de políticas para la reconstrucción, con presupuestos asignados, explica la forma en que se dio el financiamiento del PRES, la complejidad que este tuvo y los avances del plan.

La elaboración del PRES, como se ha mencionado anteriormente, fue financiada únicamente con recursos de Arauco y tuvo un costo de aproximadamente dos millones de dólares (Entrevista Ejecutivo de alto rango Tironi & Asociados, 2017). Sin embargo, el tema se vuelve más complejo financieramente dentro de la etapa de implementación, ya que se tiene que buscar financiamiento a través de diferentes canales y no está asegurado por no encontrarse los Planes Maestros dentro de la institucionalidad vigente.

Dentro de la etapa de implementación del PRES, la fuente principal de financiamiento de los proyectos han sido fondos públicos, debido a la gran capacidad financiera que tiene el Estado para apoyar los procesos de reconstrucción, siempre y cuando estos tengan las aprobaciones de rentabilidad social. La presencia de la Municipalidad es importante en el proceso de obtención de financiamiento público, porque es la encargada de postular los proyectos para que luego SUBDERE los valide desde el punto de vista de la inversión pública (Entrevista Ejecutivo de alto rango Elemental, 2016). También algunos ministerios fueron actores centrales aportando recursos para el financiamiento de la etapa de implementación, como es el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que está financiando la construcción del Parque Fluvial a través del Serviu (Entrevista Funcionario oficina local del SERVIU, 2016) y el MOP que financió el Muelle pesquero ubicado en la Caleta Maguillines. Finalmente, aunque en menor medida, es a través de fondos municipales que se está ayudando a financiar proyectos (Fernández & Riquelme, 15 de febrero de 2014). Cabe mencionar que, desde el Fondo Nacional de Reconstrucción, que contempló un total de 17 iniciativas para Constitución, sólo se destinaron recursos a un proyecto PRES, porque los recursos se destinaron según decisiones autónomas de los donantes (Imilán et al. En Irazábal, 2015).

El financiamiento para la ejecución de los proyectos de la cartera también provino de instituciones privadas, como el Banco de Chile, el Banco Santander, Banco Bci, Banco Itaú y Banco Security que hicieron aportes a 5 proyectos de la cartera PRES, por un total de US\$ 3 millones. La participación de la banca fue gestionada por el Ministerio de Hacienda a través de la Ley 20.444 que fue promulgada tras el terremoto para incentivar donaciones a la reconstrucción (Banco Santander, 2011). De esta forma la biblioteca fue cofinanciada por el Banco Itaú, el muelle náutico por el Banco Security, los zócalos turísticos por el Banco Santander, siendo esto propiciado por los incentivos que había generado el Estado en el marco de la ley de reconstrucción (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Arauco, 2016), a las que se suma la construcción del teatro de Constitución diseñado por Elemental y que fue

recientemente aprobado, el cual será cofinanciado por el Gobierno Regional y el Banco BCI (Espinoza, 15 de agosto de 2017) . A partir de la información disponible se pudo determinar que la biblioteca fue financiada por el Banco Itaú a través de la Ley de Donaciones Culturales (Fundación La Fuente, 2014). Las donaciones realizadas por las instituciones bancarias a través de la Ley 20.444 otorgaron beneficios tributarios para los donantes (Ley N° 20.444, 2010). Además, los bancos enmarcan las donaciones a las obras del PRES como parte de responsabilidad social empresarial, destacando en el área de sustentabilidad, como es el caso del Banco BCI que lo expone dentro de su memoria como una forma de responsabilidad social empresarial que expresa el compromiso con la comunidad y a la vez fortalece su reputación corporativa (Banco de Crédito e Inversiones, 2012) o el Banco Itaú que presenta la donación como una forma de generar valor compartido (Banco Itaú, 2015).

Arauco por su parte aportó en el financiamiento de algunos de los proyectos PRES, como es el caso del proyecto de piscinas temperadas, cuya inversión alcanza los 926 millones y ha sido financiada por Arauco acogiendo a la Ley de Donaciones Deportivas (Intendencia Región del Maule, 2015). Según lo mencionado por en la entrevista por el Coordinador técnico del PRES, Arauco realizó una donación directa para la construcción de las piscinas y de la energía necesaria para su funcionamiento. También la empresa aportó en el financiamiento del estadio Mutrún que fue construido con financiamiento compartido entre Arauco y FIFA (El aMaule, 2015).

Si bien los aportes financieros para la ejecución de los proyectos PRES surgen del sector público y del privado, se destaca que la posibilidad de materializar el plan está dada por los recursos públicos. Como menciona en la Entrevista el Ejecutivo de alto rango de Elemental:

*“la capacidad financiera para apoyar procesos de reconstrucción en el sector privado es infinitamente menor que la del Estado, este tiene millones de dólares para movilizar por lo tanto cuando tu entregas proyecto apalancas recursos de manera mucho más eficiente.”*

El financiamiento de proyectos con recursos públicos, como necesita asegurar rentabilidad social y ser validados desde el punto de vista de la inversión pública, debe cumplir procesos complejos y largos. Uno de los mecanismos utilizados por Arauco para agilizar los procesos, fue financiar el diseño de los proyectos ahorrando ese tiempo de licitación pública y sólo recurriendo en una etapa posterior a la licitación, disminuyendo los plazos de ejecución de los proyectos. Se debe tener en cuenta que esto fue propiciado por la disponibilidad presupuestaria que existía en tiempos de reconstrucción (Entrevista Ejecutivo de alto rango Elemental, 2016).

En relación a uno de los proyectos emblemáticos del PRES que es el parque fluvial, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través del SERVIU es quien se ha encargado de todos los procesos de licitación y su financiamiento. Lo mismo ocurre en el proyecto de vivienda

Villa Verde, donde según lo señalado en la entrevista con el Encargado de la Oficina local del SERVIU Arauco sólo financió el diseño del proyecto realizado por Elemental.

El aporte de diseños por parte de privados para luego ser financiado con recursos públicos ha sido criticado desde el sector público, ya que se ha señalado que en materia de vivienda existieron proyectos que fueron aprobados en condiciones deficitarias de calidad por lo que tuvieron que con posterioridad se tuvieron que invertir mayores recursos y que también sucedió con el proyecto del Parque Fluvial (Entrevista Funcionario de alto rango SERVIU, 2017). Desde el sector privado por su parte se ha señalado que el hecho de que los proyectos en gran parte sean financiados por el sector público, tanto desde el municipio como desde ministerios específicos y fondos regionales, hace que como menciona en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Arauco, los Planes Maestros aun cuando trascienden los distintos gobiernos ven afectado su progreso por las voluntades políticas para financiarlos.

Por otra parte, más allá de la obtención de los fondos para la ejecución de los proyectos surge el tema de los costos de mantención de estos, como ocurre en el caso del Teatro de Constitución, un proyecto de alto estándar cuya posterior mantención ha generado incertidumbre en las autoridades locales (I. Municipalidad de Constitución, 2017).

A modo de resumen, se puede señalar que el financiamiento del PRES presenta claras diferencias entre la etapa de elaboración e implementación, en cuanto a fuentes de financiamiento y montos requeridos. El financiamiento de la elaboración del PRES al ser asumido únicamente por Arauco y corresponder a un monto bastante menor, se realizó de manera expedita. Por el contrario, en la etapa de implementación al ser la mayoría de los proyectos financiados con fondos públicos deben presentarse en varias instancias para demostrar la rentabilidad social, lo que implica procesos más lentos.

#### ***4.2.1.5 Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de planificación (IPT) tradicionales***

Los instrumentos de planificación existentes y las formas en que estos se desarrollan ha sido un argumento central en el caso de Constitución para la creación del PRES, debido a que a raíz de la emergencia y el posterior proceso de reconstrucción fue necesario generar respuestas en el corto plazo y los instrumentos de planificación vigentes no respondían a esas necesidades porque eran imposibles de modificar en cortos periodos de tiempo (Imilán et al. En Irazábal, 2015). Esto se explica porque la gestión de los procesos de reconstrucción en Chile está basada en las políticas regulares del estado, de manera que no existe una agencia y el presupuesto especial del estado está considerado solo para la etapa de emergencia. Los procesos de reconstrucción y mitigación son incorporados en diferentes políticas públicas, existiendo solo algunas normativas especiales que flexibilizan normas de postulación, asignación de recursos y asignación presupuestaria. Y por otra parte el proceso de generación

de un Plan Regulador es sumamente burocrático y cuando es aprobado por todos los servicios ya casi se encuentra obsoleto por los cinco a seis años que demora el proceso.

El proceso de reconstrucción se basa entonces en los presupuestos vigentes para las políticas públicas, contexto en el cual el MINVU genera el plan de reconstrucción “Chile unido reconstruye mejor” a través del cual se plantea la necesidad de colaboración público privada como un eje de los procesos. El Plan de reconstrucción del MINVU expone la idea de generar planes maestros que guíen la reconstrucción, con el objetivo de orientar la toma de decisiones en relación a la asignación de subsidios de reconstrucción de viviendas, priorización de obras y proyectos de reconstrucción, establecer criterios de inversión a largo plazo y planificación de las ciudades incentivando el desarrollo de estas, todo lo cual debe hacerse a través de procesos de participación ciudadana (Resolución exenta N°1878, 2010). No está claro si la idea del PRES surge con anterioridad a “Chile unido reconstruye mejor” influyendo en esta política, o si surge enmarcado en el plan, parece que como idea estaba en el aire y se estaba articulando dentro de la comunidad de expertos.

Es importante mencionar que el instrumento de planificación vigente en Constitución, el Plan regulador comunal (PRC), data del año 1987 y el proceso de actualización que se inició el año 2006 no ha sido exitoso. Principalmente como menciona en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución, porque confluyen diversos intereses en un instrumento como el Plan Regulador, lo que hace que sea un proceso sumamente complejo. La actualización del PRC de Constitución como proceso se ha visto entrampado, primero porque los plazos para su desarrollo no han sido cumplidos y luego porque post terremoto entró en vigencia la nueva normativa que incorpora el factor del riesgo. En la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU señaló que el 2010 se inyectaron nuevos recursos para actualizar los estudios incorporando el factor del riesgo, sin embargo, el proceso se volvió más complejo debido a que la consideración del factor de riesgo en la planificación implicaba mayores restricciones para construir, aumentando la oposición. Como señaló:

*“¿Cuál es el problema de la planificación urbana en las ciudades sobre todo costeras? Los intereses económicos, si uno quiere aplicar normas rígidas [...] acabas con el litoral porque Constitución no podría construir ni hoteles, ni cabañas ni restaurantes frente al mar como a la gente le gusta construir, porque esa es una zona roja, y hoy día hay prohibición de construir ahí, sin embargo uno va a Constitución y se da cuenta que ya se establecieron los mismos locales [...] entonces el Alcalde y los Concejales que son el motor y de donde debe nacer la planificación, no se meten porque significaría por un lado matar la ciudad turísticamente...”* (Entrevista a Funcionario de alto rango SEREMI MINVU).

El desarrollo de la ciudad a través del turismo se ve condicionado por las modificaciones al PRC, por lo que, como señala en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución

la municipalidad ha intentado modificar la definición del borde costero como zona de riesgo y así poder ubicar servicios que no impliquen pernoctar, para evitar que el desarrollo de Constitución se restrinja a su vocación industrial.

Con respecto a la relación del PRES y el proceso de actualización del PRC, resulta interesante que existieron momentos en que ambos instrumentos tuvieron puntos de encuentro. Como señaló en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución, Elemental estuvo presente en el diseño del PRC, proponiendo soluciones o zonificaciones a través del trabajo en conjunto con la consultora encargada. Más específicamente en la entrevista con el Ejecutivo de alto rango de Elemental este señaló que realizaron una propuesta de modificación al Plan regulador de Constitución, que no fue tomada en consideración por la municipalidad, porque existe una gran presión desde los privados. Sin embargo, al no ser tomada en cuenta la propuesta parece que la relación entre los instrumentos no prosperó.

Luego del 27F el interés por los instrumentos de planificación se acrecienta, considerando que el PRC debe incluir elementos como el riesgo en su formulación y estar acorde al desarrollo actual de la ciudad. Como señaló el en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Arauco, ha surgido mayor interés en el plan regulador lo que se vio reflejado en los debates de la última elección de alcalde, que trataron temas como las limitaciones que ejerce el antiguo instrumento para el desarrollo de la ciudad, dado por la falta de superficies para construir vivienda o la consolidación del borde costero y zonas turísticas.

También Arauco ha sido un actor central en el debate por la actualización del PRC, como señaló en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución, Arauco tiene interés en el desarrollo del PRC comunal porque es una forma de resguardar sus condiciones de funcionamiento. En la misma línea, en la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI MINVU plantea que:

*“Si el privado quiere discutir en serio hablemos entonces del Plano Regulador de Constitución, pero con todo sobre la mesa que van a hacer ellos en su planta, que van a hacer ellos con las vialidades, todo. Y en eso no quieren avanzar.”*

La posición de Arauco en el centro de la ciudad sin duda genera externalidades en el territorio y es un tema que al parecer no ha logrado ponerse sobre la mesa para llegar a acuerdos y sumado a la consideración del riesgo, son situaciones que mantienen hasta el día de hoy el proceso de actualización del PRC sin avance.

Parece claro que a través de los planes reguladores no ha sido posible responder frente a una catástrofe como fue el 27F por la lentitud de los procesos que implica, lo que claramente está relacionado con la cantidad de servicios por los que este tiene que pasar para ser aprobado. La demora en los procesos ha sido un factor que posibilitó el surgimiento del PRES, como

un Plan que se desarrolló en forma paralela a los ITP existentes en la normativa chilena, sin generar un dialogo claro entre ambos instrumentos. De esta forma, no se define el camino que tomará el desarrollo de Constitución y queda la duda sobre si el PRES va a tener incidencia en el territorio potenciándose a través del futuro PRC.

#### **4.2.2 Calama Plus desde cinco dimensiones de gobernanza urbana**

##### ***4.2.2.1 Relación entre actores públicos y privados***

La relación entre actores públicos y privados caracteriza el surgimiento del Plan Calama PLUS, donde la formación de una alianza público-privada fue planteada como la clave del proceso (Directora ejecutiva de Calama PLUS, 2016). La etapa de elaboración del Plan Calama PLUS: Nuevos Tiempos comienza con la firma del convenio entre el Gobierno Regional de Antofagasta, la Municipalidad de Calama, Codelco y otras empresas, que tiene por objetivo:

*“en un plazo de 80 días contados desde su inicio, generar y consensuar un Plan Maestro que definiera la nueva imagen urbana de Calama, integre su estructura urbana e infraestructura, genere normativas, regulaciones y proyectos detonantes para el desarrollo de la ciudad y su gente, con un fuerte énfasis en la sustentabilidad del Plan”* (Resolución exenta N°02090, 2011).

Dentro del convenio se señala que la alianza busca:

- a) Estructurar un modelo de gestión basado en la colaboración y acción conjunta del gobierno, el municipio y las empresas, para el desarrollo urbano sustentable de Calama.
- b) Contratar a consultores calificados para desarrollar un Plan Maestro, que permita la viabilidad, coordinación y ejecución de las inversiones públicas y los aportes privados.
- c) Establecer las bases para el desarrollo futuro de un Plan de inversiones y aportes asociados a Calama Plus: Nuevos Tiempos.
- d) Proponer un Plan de Desarrollo sustentable de la ciudad de Calama que sea viable y realista, y que dé cuenta de los principales requerimientos, anhelos y necesidades de la comuna y su gente, teniendo en consideración, el bajo nivel de desarrollo en términos de calidad de vida que presenta la ciudad, y el significativo aporte que ella hace a la economía y desarrollo nacional.

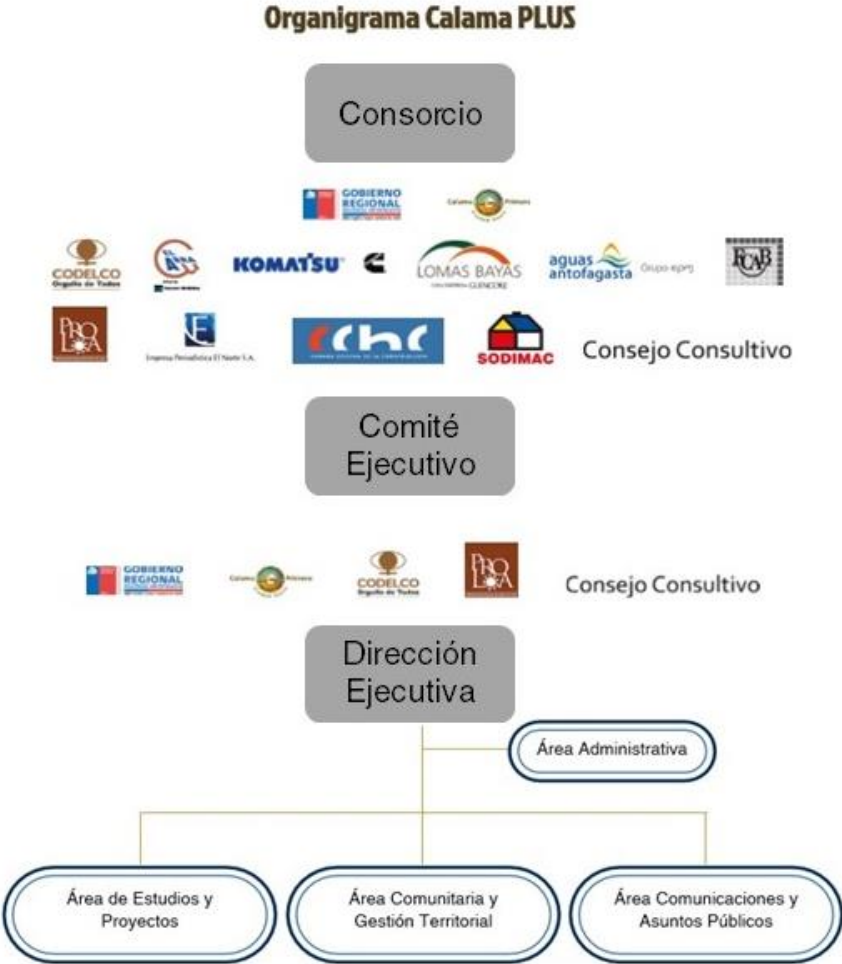
(Resolución exenta N°02090, 2011).

La alianza creada en la etapa de elaboración, tuvo un carácter más amplio que en experiencias de planes anteriores, como el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama (PEDUC) y el Plan de Integración Nueva Calama, que si bien se realizaron alianzas entre el sector público



y privado, fue principalmente mediante la vinculación entre la Municipalidad y Codelco, a diferencia de Calama PLUS donde se crea una orgánica (Figura 12) encabezada por un Consorcio que agrupa un número considerablemente mayor de actores. Aun cuando en todos los casos ha estado presente con fuerza Codelco, no existen antecedentes de la creación de una instancia que como el Consorcio de Calama Plus agrupara un gran número de actores y empresas ligadas a la actividad minera.

**Figura 12 |Organigrama Calama Plus**



Fuente: Elaboración propia en base a Calama Plus s/f

La orgánica bajo la cual se consolida la alianza público-privada, consta de tres instancias. La primera, el Consorcio, se creó en la etapa de elaboración y es la instancia superior en la cual se agrupan todos los actores implicados en el plan, sin distinción. La segunda instancia es el Comité Ejecutivo, que, según los señalado en la entrevista por la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, fue creado en la etapa de implementación con el objetivo de mejorar la gobernanza del plan, ya que hasta el año 2015 las reuniones de consorcio se habían realizado

muy esporádicamente. El Comité Ejecutivo corresponde a una instancia intermedia entre el Consorcio y la Dirección Ejecutiva, el cual está compuesto por 5 representantes del Consorcio: un representante de la comunidad, un representante de grandes empresas (Codelco), un representante de agrupaciones de empresas (PRO LOA), el Gobierno Regional (Gobernador provincial) y el Gobierno local (Alcalde) (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016). Finalmente está la Dirección Ejecutiva, que fue creada para la etapa de implementación del Plan y está conformada por profesionales multidisciplinarios que trabajan de acuerdo a un modelo colaborativo técnico-social, guiados por el objetivo de desarrollar e implementar los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Urbano Sustentable a través de los proyectos e iniciativas (Calama Plus, s/f).

La creación de una orgánica en Calama Plus da cuenta de un avance con respecto a las experiencias anteriores, y en ese sentido podría considerarse como una forma incipiente de institucionalización de las nuevas formas de gobernanza, en un contexto de crítica al desempeño del sector público. Codelco adquiere un rol central, que es justificado por aportar con las capacidades y experiencias propias del quehacer empresarial al ámbito de la gobernanza urbana, como señaló en la entrevista el Ejecutivo de Alto rango de Codelco:

*“...hay un poco de que nosotros estamos acostumbrados, yo tengo la formación de jefe de proyectos en donde oye me entregan un proyecto y lo tengo que hacer, y lo tengo que hacer ojalá lo mejor posible, hacerlo bien, cumplir el plazo, calidad, en el costo también cuantificado. Peor yo me di cuenta en el municipio ese manejo del proyecto, el lenguaje de proyecto, la cultura de proyecto no está, no están esas competencias, nuevamente te digo, no están.”*

Las capacidades de Codelco no se destacan sólo desde el propio sector empresarial, sino también desde el sector público, como lo hace en la entrevista el Funcionario de la Gobernación del Loa al señalar que Codelco ha podido sustentar en términos de recursos de mejor manera el Plan, lo que se ha traducido en un mayor avance de los proyectos que están en la línea de la empresa.

La nueva forma de gobernanza urbana que se instala con Calama Plus, en su etapa de implementación, no ha estado exenta de críticas y desconfianzas, que se sustentan principalmente en la dificultad para concretar los proyectos que desde ahí surgen. La lentitud en el avance de los proyectos de Calama Plus ha sido explicada por la compleja relación entre los actores que forman parte del Consorcio, destacando el distanciamiento de la municipalidad y el poco compromiso del gobierno regional dentro del plan, factores que debilitaron la implementación del Plan (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016). A lo anterior se suma el debilitamiento del compromiso de las empresas que han sido parte del proceso, ya que algunas de ellas al no obtener beneficios se han retirado del consorcio (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016). La poca estabilidad de los

compromisos que dan cuerpo a la alianza público privada, puede ser explicada por la motivación frente a la que se crea el Plan Maestro, que responde a la necesidad de calmar la situación de conflicto que interpelaba directamente a la actividad minera como uno de los responsables del estado precario en que se encontraba la ciudad, siendo esta situación de crisis el detonante que sin embargo carecía de un compromiso a largo plazo de todas las partes.

#### ***4.2.2.2 Comunidades de expertos y su rol en Calama Plus***

El diseño del Plan Maestro fue encargado por Codelco a Elemental y Tironi & Asociados, por la experiencia que estos ya habían desarrollado a partir del PRES en Constitución. Como mencionó la en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, aunque ella llegó posteriormente a ser parte del consorcio, cree que la experiencia que realizaron ambas consultoras en el PRES fue un elemento que se consideró al momento de su contratación. Fue así como, en la etapa de elaboración de Calama Plus, Elemental estuvo a cargo de la realización del Plan Maestro y la consultora Tironi & Asociados de la metodología de participación ciudadana lo que constituyó uno de los pilares de legitimación del Plan y un elemento diferenciador con respecto a experiencias anteriores desarrolladas en la ciudad (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016). Sin embargo, en el convenio se hace referencia a la contratación de “consultores calificados” pero en ningún momento se nombran las específicamente las consultoras contratadas (Resolución exenta N°02090, 2011).

Dentro de la etapa de elaboración de Calama Plus el trabajo realizado por Elemental y Tironi & Asociados, comenzó con la creación del consorcio que agrupaba a los actores principales del conflicto (empresas, Gobierno central, Gobierno local y la ciudadanía); luego continuo con la instalación de la Casa Abierta en la plaza 23 de marzo del año 2012, que se constituyó como el lugar de encuentro en el que se realizarán los foros, cabildos, reuniones sectoriales y actividades para la comunidad (Tironi & Asociados & Elemental, s/f).

En el proceso de implementación de Calama Plus se han recibido a expertos nacionales e internacionales, que desde el ámbito académico pretenden aportar en la búsqueda de soluciones. Académicos encabezados por el Dr. Rahul Mehrotra, Chair of the department of Urban Planning and Design de la Universidad de Harvard, Pablo Allard Urbanista y Decano de Diseño Urbano de la Universidad del Desarrollo, el Dr. Luis Valenzuela Director del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Felipe Vera Co-director del Centro de Ecología y Urbanización de la Universidad Adolfo Ibáñez, fueron a visitar Calama con el fin de elaborar una propuesta de trabajo en el marco de un estudio sobre Calama y la implementación de Calama Plus, para lo cual se realizaron mesas técnicas de trabajo con representantes de organizaciones sociales pero también con equipos técnicos a nivel municipal y regional (Calama Plus, 25 de abril de 2014).

En esta misma línea de difusión entre círculos académicos de la experiencia realizada por los consultores, la Escuela de Diseño de la Universidad Adolfo Ibáñez y David Rockefeller Center para Estudios latinoamericanos de la Universidad de Harvard organizó en dicha casa de estudios el seminario Calama CL, que tuvo como foco los territorios de extracción minera, particularmente en la ciudad de Calama y los desafíos de su paso de asentamiento minero a ciudad, donde fue expuesto el caso de Calama Plus (Universidad Adolfo Ibáñez, 17 de marzo de 2015).

Se debe mencionar que, aunque la experiencia de Calama Plus ha sido difundida entre círculos de expertos, la difusión coexiste con una visión crítica que se levanta desde los espacios locales al trabajo realizado. Es así como en la entrevista la Representante del Consejo Consultivo mencionó que:

*“Entonces los ejemplos de ellos pueden servir en algunas situaciones pero acá en Calama no y nosotros ya lo hemos pesado, lo hemos medido y incluso nos da mucha rabia que traigan a esa gente y que gasten recursos en eso cuando esos recursos se pueden gastar acá en avanzar en algún proyecto por lo menos, porque son platas por todo lo que se ha hecho por otros lados es plata, mucha plata, consultoras y más consultoras, cuánto se le pagó a Tironi y Asociados? cuánto se le pagó a Elemental? una burrada de plata.”*

Además de los recursos gastados en financiar las consultoras en la Entrevista la Representante del Consejo Consultivo cuestiona los resultados del trabajo de las consultoras, al señalar que:

*“No porque ahora incluso lo ponen como un mal ejemplo dentro de lo que se ha hecho en el consorcio dicen "bueno estas láminas que se pusieron acá no es la realidad, esto fue algo que pesaron como un sueño, pero no es lo que nosotros vamos a llegar"”*

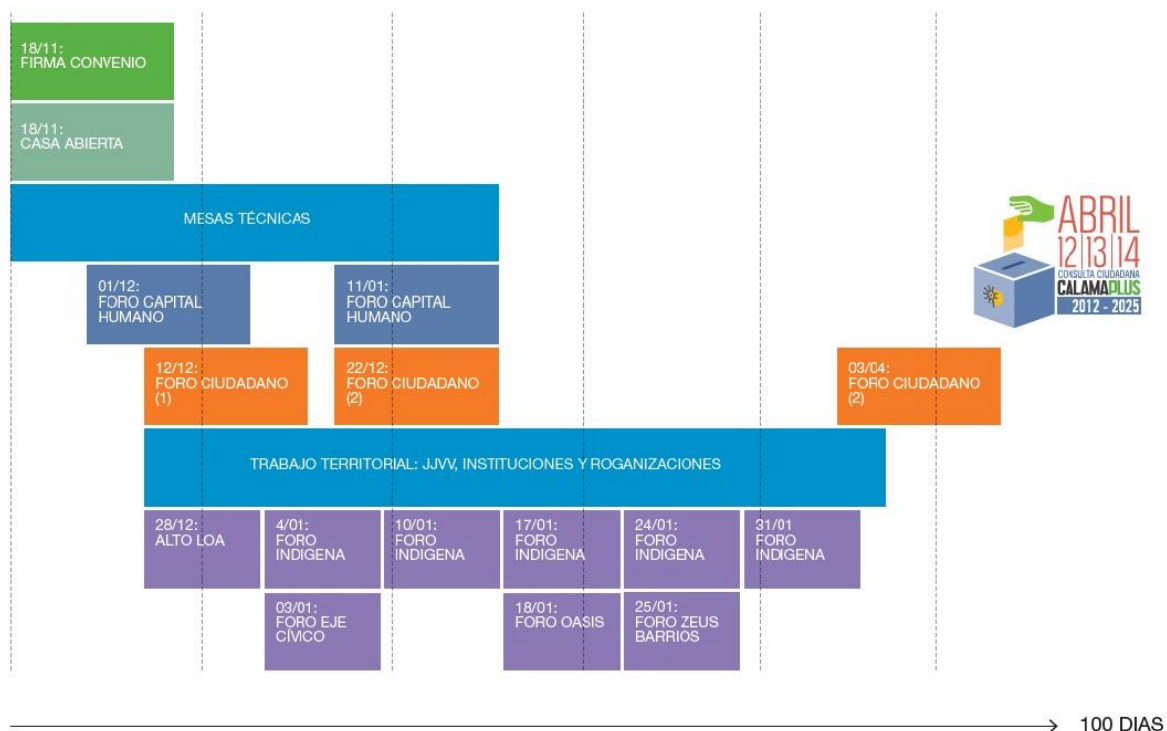
También se hace mención a que existen profesionales capacitados en la región por lo que no era necesario traer gente de afuera (Entrevista Funcionario de la Gobernación del Loa, 2016). Al parecer este último argumento también fue parte de la discusión dentro de los cabildos ciudadanos, donde como mencionó en la entrevista el Ex Concejal de Calama existían sectores en los cuales generó resquemores la llegada de expertos de afuera para solucionar sus problemas. Finalmente se cuestiona la no permanencia de los expertos a lo largo de todo el proceso del Plan Maestro, que abarca desde su concepción hasta su materialización, señalando que estos expertos entregaron el Book y se fueron, sin preocuparse de cómo eso se iba a llevar a cabo (Entrevista Representante Movimiento ciudadano, 2016).

El rol de los consultores expertos en el caso de Calama Plus está completamente diferenciado en la etapa de elaboración e implementación del Plan. Mientras que en la elaboración el trabajo de Elemental fue crear el Plan Maestro y de Tironi & Asociados generar todo el proceso participativo para que fuera posible. La etapa de implementación estuvo caracterizada por la ausencia de Elemental y Tironi & Asociados, produciendo críticas principalmente por las diferencias entre lo propuesto en el Book y los resultados al día de hoy. Aun considerando el bajo nivel de ejecución de los proyectos de la cartera, resulta interesante que la experiencia de Calama Plus ha sido difundida a través de comunidades de expertos, principalmente del ámbito académico, reflejando el rol de los distintos tipos de agentes en la movilización de la experiencia.

### 4.2.2.3 Modos de Participación Ciudadana

En el caso de Calama Plus, la metodología utilizada para llevar a cabo el proceso de participación ciudadana en la etapa de elaboración, es propuesta por Tironi & Asociados en base al PPC que se implementó el año 2010 en PRES Constitución. Durante esta etapa se produjeron diversos hitos que permiten entender el desarrollo del proceso de participación (Figura 13).

**Figura 13 | Principales hitos del proceso de participación ciudadana en Calama Plus**



Fuente: Calama Plus, 2012

Como se observa en los principales hitos del proceso de participación ciudadana, este se materializó a través de diferentes canales de participación como fueron los foros ciudadanos, foros temáticos, una consulta ciudadana, entre otras (Tabla 13). La Casa Abierta, es uno de los hitos que marca el inicio del proceso y tuvo como objetivo generar una instancia de encuentro con la comunidad que se convirtiera en el centro de operaciones del plan (Calama Plus, 2012). Esta se ubicó en la plaza 23 de marzo, en el centro de la ciudad, y se planteaba como un espacio abierto donde quien quería podía entrar para conversar sobre las propuestas que conformarían el plan, lo que estuvo seguido de la realización de cabildos para tratar temas más específicos e ir trabajando los proyectos (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Codelco, 2016).

**Figura 14 | Casa Abierta Calama Plus**



Fuente: Calama Plus, 2012

**Tabla 13 | Canales de participación ciudadana en Calama Plus**

TIPO	INSTRUMENTO	MODALIDAD	DESCRIPCIÓN
Permanente	Casa Abierta (6.700 visitas, previo a consulta)	Informativa y propositiva.	Espacio de información comunitaria y base de operaciones del Plus.
	Sitio Web www.calamaplus.cl (15.000 visitas)	Informativa y propositiva.	Espacio de información y participación comunitaria. Detalle de la trazabilidad del Plus.
	Buzón de Ideas (2.000 ideas)	Propositiva.	Espacio de información comunitaria.
	Trabajo territorial (140 visitas)	Informativa y propositiva.	Encuentros con juntas vecinales y organizaciones funcionales.
	Visitas a Colegios (Directores de Escuela) (29 visitas)	Informativa y propositiva.	Reuniones de trabajo en torno proyectos zeus barrios.
Temáticos	Foros ciudadanos/Cabildos (3 foros)	Informativa y propositiva.	Espacios abiertos de debate y proposición proyecto general y temas críticos.
	Mesas Técnicas	Informativa y propositiva.	Espacios técnicos de debate compuestos por el gore, municipio y empresas.
Vinculantes	Foros temáticos Zeus, Indígena, Oasis, Capital humano (más de 20 reuniones)	Informativa, propositiva y Vinculante.	Encuentro y dialogo sobre ejes temáticos del Calama Plus.
Por demanda	Sesiones grupo Consultivo (5 reuniones)	Informativa y propositiva.	Espacio de información y supervisión ciudadana respecto al proceso.
	Visitas a empresas (25 visitas)	Informativa y propositiva.	Encuentros informativos y de debate del proyecto.

Fuente: Calama Plus, 2012

En este espacio creado tuvieron lugar gran parte de las instancias de participación, una de ellas fueron los 3 foros abiertos o también llamados cabildos, que se realizaron en la plaza 23 de marzo planteándose como espacios de debate y deliberación sobre la visión del plan y el conjunto de proyectos, donde participaron dirigentes, representantes de las organizaciones sociales, pero también público general (Calama Plus, 2012).

También se realizaron foros temáticos, que dentro de la memoria de participación contenida en el Book de Calama Plus aparece como la única instancia vinculante. Estos foros, que son llamados también foros híbridos, fueron espacios en los cuales se debatió en torno a 5 ejes: oasis, barrios (ZEUS), centro cívico, conectividad, capital humano y educación. Además, en el primer foro abierto se acuerda crear un foro indígena con el fin de construir confianzas a través de la incorporación de la cosmovisión de los pueblos originarios de la zona en el debate (Calama Plus, 2012).

**Figura 15 | Foro híbrido Calama Plus**



Fuente: Calama Plus, 2012



Apelando a la participación de un mayor número de personas, existió una estrategia digital a través del sitio web del plan donde se abrió la posibilidad de realizar preguntas como ¿Cómo sueñas Calama?, aunque a partir de la información recopilada se puede establecer que la cantidad de comentarios fueron bastante restringidos. Con el fin de obtener insumos que permitieran generar un plan acorde a los anhelos de la ciudadanía también se abrió un “buzón de ideas” en la Casa Abierta, que correspondió a una encuesta semi estructurada voluntaria compuesta por cuatro preguntas cerradas y una pregunta abierta (Calama Plus, 2012).

El proceso de participación ciudadana dentro de la etapa de elaboración culminó con la consulta ciudadana realizada del día 12 al 14 de abril del 2012, en la cual participaron 24.384 personas y que tenía como fin la priorización de los proyectos que conformaban la cartera a través de 5 preguntas (Figura 16). A través de la consulta ciudadana se priorizaron 8 proyectos y según señaló en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Elemental fue el nivel de participación de la ciudadanía en la consulta el gran éxito de Calama Plus, frente a un escenario donde hubo gran dificultad para la concreción de las obras.

**Figura 16 | Resultado consulta ciudadana Calama Plus**

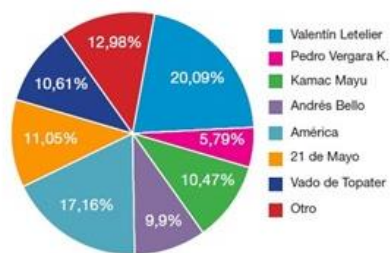
Marque con una X la mejor alternativa para recuperar y extender el OASIS DE CALAMA.



Marque con una X los EDIFICIOS O ESPACIOS PÚBLICOS que a usted más le importaría desarrollar para Calama. (Marque TRES alternativas)



Haciendo mejoras es posible ocupar algunas ESCUELAS Y LICEOS para actividades culturales y sociales de la comunidad fuera del horario de clases. Marque con una X la escuela o liceo que usted preferiría utilizar. (Marque solo UNA alternativa)



Sobre la CULTURA Y NUESTROS PUEBLOS ORIGINARIOS: Marque con una X el edificio público que a usted más le importaría desarrollar para Calama. (Marque UNA alternativa)



Sobre el FUTURO DE CALAMA: Marque con una X la condición que usted considera más importante de destacar. (Marque UNA alternativa)



Fuente: Elaboración propia

La cartera de proyectos que se crea luego de la consulta ciudadana, al componerse en mayor medida de proyectos estructurantes que provienen de planes anteriores, incorpora muchos proyectos de Infraestructura y transporte que no se corresponden con lo priorizado por la ciudadanía. Los proyectos del área de Educación ocupan un lugar importante en la priorización, pero en este caso la ciudadanía priorizó una “solución técnico educacional” frente a lo cual los expertos en conjunto con la empresa generaron el proyecto del Colegio Don Bosco impulsado por Codelco (Entrevista Ejecutivo de alto rango Codelco, 2016).

En la entrevista con la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus se plantea que hoy en día, en la etapa de implementación, Calama PLUS posee tres niveles de participación ciudadana:

- Un nivel básico que es un nivel informativo unidireccional, cuya función es entregar información a la comunidad.
- Un nivel participativo, bidireccional, donde se reúnen con la ciudadanía por el desarrollo de los proyectos, como mesas técnicas específicas con informantes calificados y personas interesadas en los temas.
- Un nivel activo donde se han trabajado algunos puntos limpios que básicamente apoyan a la comunidad a que ellos levanten sus iniciativas.

En la etapa de implementación un hito importante fue la inclusión de la ciudadanía, o mejor dicho la exigencia de la ciudadanía organizada por ser parte del consorcio de Calama Plus, lo que se materializó a través de la creación del Consejo Consultivo (Entrevista Representante Consejo Consultivo, 2016). Es así como la participación ciudadana dentro de Calama plus en la etapa de implementación no surge con la creación de la orgánica, sino que es un espacio que fue reclamado por las organizaciones ciudadanas, específicamente el movimiento ciudadano de Calama. Lo anterior, les dio la capacidad de tomar parte en las decisiones dentro del consorcio con un voto que es el de su presidenta (Entrevista Representante Movimiento ciudadano, 2016). De esta forma, como se señaló en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, el Consejo Consultivo participa ocupando uno de los cinco puestos dentro del comité ejecutivo del consorcio y además tienen la responsabilidad de hacer seguimiento al avance del plan.

Es importante destacar que en el caso de Calama Plus la ciudadanía se encontraba previamente organizada, producto de la existencia del Movimiento Ciudadano, lo que constituye un insumo que permite explicar, en parte, las formas que adquirió la participación tanto en el proceso de elaboración como posteriormente en la implementación. Sin embargo, la participación ciudadana en la implementación del Plan ha sido objeto de críticas, ya que con el tiempo se produjo un debilitamiento del Movimiento Ciudadano y en la práctica el Consejo Consultivo se restrinjan a ser parte del Comité ejecutivo y hacer seguimiento del Plan. Por otra parte, en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus señaló que ha

sido complejo mantener a la comunidad encantada con el plan, creyendo en las posibilidades que brinda, principalmente por la falta de obras lo que hace pensar a las personas que Calama Plus no avanza.

En Calama Plus se desarrollaron instancias de participación en la etapa de elaboración y de implementación. En la primera a través de la metodología desarrollada por Tironi & Asociados que se extendió hasta la consulta ciudadana y en la segunda por la creación del Consejo Consultivo, que incluyó a la ciudadanía dentro del consorcio con la función de hacer seguimiento al Plan. Pero más allá de la existencia de instancias no queda claro el nivel de incidencia que tiene la ciudadanía a través de estas instancias, sobre todo considerando que en la etapa de implementación la organización social se debilitó y su participación al parecer se da de manera esporádica respecto al avance de los proyectos.

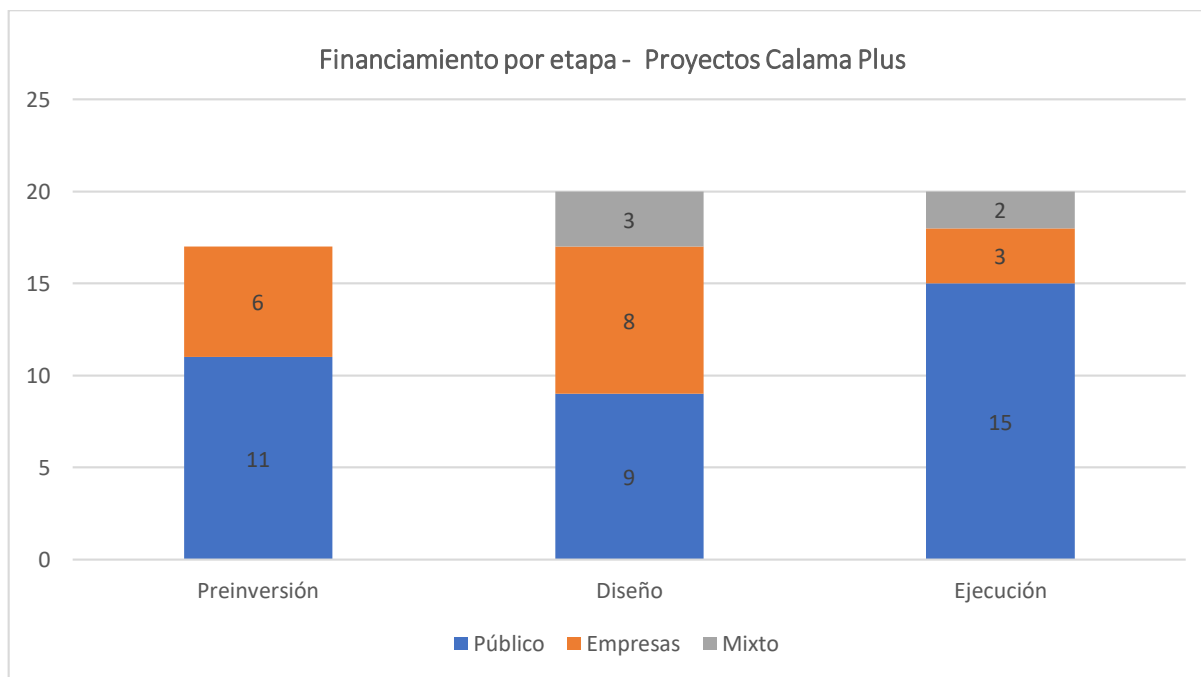
#### ***4.2.2.4 Financiamiento***

El financiamiento de la etapa de elaboración de Calama Plus, que culminó con el Plan Maestro consensado, fue asumido en su totalidad por Codelco que se hizo cargo de la contratación de Elemental y Tironi & Asociados, para generar el Plan en términos conceptuales y el diseño de proyectos sin nivel de detalle, a través de un proceso de participación ciudadana.

Mientras que en la etapa de elaboración todos los recursos provinieron de la empresa estatal, en la etapa de implementación el financiamiento se complejiza por la incorporación de un mayor número de actores tanto del sector público como privado. Para el caso de los proyectos de Calama Plus se puede establecer que el financiamiento se ha dado principalmente desde el sector público a través de recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), recursos sectoriales y municipales, a lo que se suma los aportes hechos por Codelco y en menor medida por otras empresas.

Dentro de la implementación, el financiamiento se puede dividir en tres etapas: pre inversión, diseño y ejecución, ya que como se mencionó anteriormente dentro de la etapa de elaboración los proyectos no fueron diseñados a nivel de detalle. Como se puede observar (Figura 17), dentro de las tres etapas los proyectos son financiados en mayor medida a través de recursos públicos, aunque existe una diferencia entre las dos primeras etapas donde las empresas realizaron mayores aportes y la ejecución donde los recursos son dados principalmente por el sector público.

**Figura 17 | Financiamiento por etapa de proyectos Calama Plus**



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en [www.calamaplus.cl](http://www.calamaplus.cl)

Lo anterior, como señala en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, se explica porque la inversión estaba pensada de forma que en una primera etapa los estudios pre inversionales y el diseño fueran financiados con recursos privados para así evitar procesos que dentro del aparato público son de más lenta tramitación. En la primera etapa, la Dirección Ejecutiva es la encargada de realizar los estudios pre inversionales, a través de metodologías que permiten verificar la rentabilidad social de los proyectos, debido a que es un requisito para poder volver los proyectos financiables con recursos públicos. Otra de las condiciones para que los proyectos sean financiables que menciona en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, es la necesidad de recopilación de antecedentes desde el municipio, debido a que es necesario contar con información de distintas instituciones (Municipalidad, Seremi, etc.) para realizar los estudios pre inversionales y poder concretar los compromisos de financiamiento existentes desde el Gobierno Regional.

La inversión total necesaria que estimaron las consultoras para la ejecución del Plan fue un monto aproximado de entre 600 y 800 millones de dólares, que se debían gastar entre el año 2012 y el 2025 (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016). El monto estimado supera con creces la inversión que se ha realizado hasta ahora, considerando que para alcanzar este monto se debían invertir aproximadamente 50 millones anuales lo que no se ajusta a la realidad (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016). Además, según mencionó en la Entrevista el Ex Concejal de Calama, ha sido una complicación que la mayoría de los recursos provengan del FNDR porque si gran parte de los fondos son captados por Calama otras comunas de la región quedarían con menos recursos y eso sería perjudicial para la

imagen del alcalde a nivel regional y su relación con las otras comunas, lo que hizo que el alcalde demandara constantemente fondos especiales al gobierno central.

Las dificultades de financiamiento en la etapa de implementación han sido atribuidas por los diferentes actores a la burocracia del sector público que realiza muchas exigencias para la entrega de recursos, generando procesos bastante lentos (Entrevista Funcionario de la Gobernación del Loa, 2016). A lo anterior se suma, que en la etapa de implementación se produjo un distanciamiento entre la Municipalidad y Calama Plus, que tuvo como consecuencia la creación del Plan Calama por parte de la Municipalidad, de manera paralela a Calama Plus, generando competencia por captar recursos (Entrevista Ejecutiva alto rango Calama Plus, 2016). El distanciamiento tuvo consecuencias en el avance de Calama Plus, porque en el proceso de captación de recursos existe una relación de dependencia de la Dirección Ejecutiva hacia la Municipalidad, ya que esta última es el ente encargado de realizar la postulación de los proyectos para conseguir recursos (Entrevista a Ejecutivo de alto rango de Codelco, 2016).

La visión negativa que existe en relación a la lentitud del aparato público para asignar recursos ha implicado a su vez un reconocimiento mayor a las acciones que se desarrollan desde el ámbito privado en relación al financiamiento de los proyectos. El reconocimiento al aporte de Codelco se refleja en lo mencionado en la entrevista por la Representante del Consejo Consultivo quien señaló que hay bastantes proyectos financiados por Codelco, que como empresa son los que más han puesto recursos lo que se reconoce y agradece, pero es necesario a su vez una ley que libere más recursos.

El tema del financiamiento ha sido particularmente complicado en el caso de Calama Plus, porque aun cuando la etapa de elaboración estuvo financiada por Codelco y tuvo como producto el Book con los lineamientos y proyectos, no se ha podido hacer efectiva la implementación. Las dificultades del proceso de implementación han sido variadas, pero por sobre todo responden a la generación de proyectos de gran envergadura sin contar con los recursos y compromisos necesarios para su ejecución. Los aportes desde las empresas se han destinado principalmente a estudios preinversionales y de diseño, porque es una forma de agilizar los procesos, pero no significa un costo tan elevado como la ejecución que es asumida por el sector público.

#### ***4.2.2.5 Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) tradicionales***

En Calama el surgimiento del Plan Maestro, como alternativa a los instrumentos de planificación territorial tradicionales, no se debe sólo a la urgencia de generar una respuesta en un corto periodo de tiempo, sino también a la necesidad de generar proyectos que eleven el estándar urbano de la ciudad, en medio de un clima de desestabilización social producto de las demandas del Movimiento Ciudadano.

Como ya se ha mencionado, con anterioridad en Calama existieron una serie de planes de carácter indicativo que apuntaron al desarrollo urbano y se expresaron también en términos de carteras de proyectos (PEDUC, Plan Bicentenario Calama, Plan de Integración Nueva Calama y Plan Calama Oasis), dentro de los cuales Codelco también fue parte cooperando en el financiamiento de algunas obras (Calama PLUS, 2012). Pero Calama Plus fue un catalizador de las demandas ciudadanas, lo que marca la diferencia con respecto a los intentos anteriores, ya que aun cuando todos respondían a mejorar el estándar urbano entendiendo que existía un descontento ciudadano, Calama plus fue la respuesta a una movilización sin precedentes en la ciudad de Calama (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016). Frente a la existencia de varios planes inconclusos, Calama Plus, que se define como un plan de carácter estratégico, permitió aglutinar en torno a un gran número de actores, proyectos de planes anteriores que coincidían con los lineamientos principales propuestos.

La idea central de recuperación del oasis marca un punto interesante en la relación existente entre Calama Plus y los instrumentos de planificación territorial, porque el Plan Maestro toma con fuerza la idea del oasis como característica a potenciar de la ciudad, coincidiendo con lo planteado dentro de los instrumentos de planificación territorial vigentes y en proceso de elaboración. Dentro del Plan Regional de desarrollo urbano de II Región, se establecen Áreas de preservación por Uso Sustentable, que se destinan a usos o funciones de relevancia ambiental y deben mantenerse mediante un uso sustentable del territorio, siendo un caso el Oasis de Calama (Biblioteca Congreso Nacional, 2015). Siguiendo esta misma línea, dentro del Plan Regulador Comunal existen zonas de restricción de uso para proteger el oasis, denominadas zonas de “Oasis Urbano” y “Oasis Rural” (Ilustre Municipalidad de Calama, 2007), las que pese a sus nombres corresponden a áreas inscritas dentro del límite urbano comunal, considerando que estos planes sólo pueden regular el área urbana (Biblioteca Congreso Nacional, 2015). Además, actualmente se encuentra en desarrollo el Plan Regulador Intercomunal de los Oasis Andinos, que tiene potestad sobre el área rural y cuyo objetivo es asegurar un uso sustentable de los recursos naturales existentes, que garantice el mantenimiento de los procesos de desarrollo social y económico en el tiempo, a través del desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales (Biblioteca Congreso Nacional, 2015).

Lo anterior, evidencia una vinculación y sintonía entre los diferentes instrumentos que tienen potestades sobre la ciudad, así como también los que están en proceso de elaboración, en relación al objetivo de resguardar y potenciar la característica de oasis de la ciudad. Es así como Calama Plus dentro del lineamiento “Defensa del Oasis” generó dos propuestas: Contracción del límite urbano y Restricción de usos en oasis urbano. La primera, busca dejar fuera del área urbana 400 há que actualmente son destinadas a uso agrícola e integrarlas al Plan Regulador Intercomunal que busca generar condiciones para la preservación del oasis, lo que implica una modificación al PRC (Calama Plus, 2012). Mientras que la segunda, busca potenciar una zona al oriente de la comuna que dentro del PRC está definida como “Oasis Urbano”, a través de la prohibición de usos que no sean compatibles con las ventajas medioambientales que aporta y además exigiendo condiciones de arborización superiores, similares a lo exigido para las áreas verdes (Calama Plus, 2012).

El vínculo entre Calama Plus y los instrumentos de planificación territorial vigentes en la comuna, también se refleja en proyectos específicos, como es el caso del proyecto Eje Balmaceda, que busca generar un paseo a lo largo de uno de los ejes estructurantes de la ciudad que actualmente posee uso ferroviario y por lo tanto, es un proyecto que propone la reconversión de un área que hoy es de uso ferroviario, modificándola por una zonificación destinada a uso de equipamiento exclusivo y áreas verdes (Calama Plus, s/f).

De esta forma, para implementar el Plan Maestro Calama Plus en sus diferentes ejes se necesita una vinculación entre la Municipalidad y la Dirección Ejecutiva, que representa principalmente a Codelco, ya que implica modificaciones al Plan Regulador Comunal. Sin embargo, esta ha sido una de las dificultades debido a que hasta el momento no se ha logrado desarrollar un trabajo en conjunto que genere una complementariedad entre el Plan Maestro y el PRC. Más aun, el Plan Regulador Comunal del año 2004, según señaló en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, es una camisa de fuerza que al condicionar principalmente los usos de suelo de la ciudad limita por ejemplo el desarrollo de áreas verdes para algunos proyectos. Es así como aun cuando se han identificados ideas comunes en torno a la recuperación del oasis, no se han realizado hasta el día de hoy los cambios en el PRC propuestos por el Plan en esta área. La situación inconclusa con respecto a la actualización del PRC ha hecho que en términos generales Calama plus y el Plan regulador comunal sean instrumentos que no dialogan entre sí, sino que más bien cada uno actúa de manera independiente (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016).

Cabe destacar que, con posterioridad al surgimiento de Calama Plus en el año 2014, surge el Plan Calama, una iniciativa municipal que se hizo efectiva luego del compromiso de la presidenta Bachelet de aportar 90 mil millones para la ciudad (Entrevista Representante Movimiento Ciudadano, 2016). La creación de esta nueva cartera de proyectos municipales evidencia un distanciamiento de Calama Plus de parte del Alcalde principalmente, ya que,



como se ha mencionado, generó una competencia por recursos entre ambos planes (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016).

Existe un vínculo entre Calama Plus y los IPT vigentes, que se refleja principalmente en la idea de potenciar el Oasis. Sin embargo, dentro de Calama Plus las propuestas para concretizar el carácter de oasis de la ciudad dependen de modificaciones sustanciales al PRC que son difíciles de concretar, como la modificación del límite urbano. El vínculo en términos conceptuales a través de la idea del oasis parece tener poca cabida en la práctica, considerando, la relación distante que existe entre la Dirección Ejecutiva y la Municipalidad y parece explicar el hecho de que ambos planes sigan caminos independientes.

### 4.3 Los procesos de gobernanza urbana actuales: una comparación entre los casos de PRES Constitución y Calama Plus

Los casos del PRES Constitución y Calama Plus poseen una serie de elementos comunes, lo que permite generar una reflexión en torno a la pregunta sobre el posible surgimiento de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile a partir de estas experiencias. Para lograr estructurar una respuesta a esta pregunta es necesario realizar una sistematización de los resultados anteriores. Es así como a partir de los dos primeros resultados se realizó un análisis comparativo (Tabla 14), que busca dar cuenta de las principales semejanzas y diferencias que presentan ambos casos con el fin de poder abordar la pregunta.

**Tabla 14 | Comparación entre los casos del PRES y Calama Plus**

TABLA COMPARATIVA ENTRE PRES Y CALAMA PLUS		
DIMENSIONES	SEMEJANZAS	DIFERENCIAS
<b>Relación entre actores públicos y privados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Alianzas público-privadas producto de iniciativa de empresas.</li> <li>➤ Posicionamiento de empresas como actores más eficientes que el Estado</li> <li>➤ Alianzas debilitadas en la implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Codelco tuvo presencia en temas urbanos previo a Calama Plus, en Constitución el interés de Arauco se da pos 27F</li> <li>➤ En Calama Plus se creó una orgánica específica y se mantiene en implementación</li> <li>➤ Posterior al PRES se han realizado ejercicios en otras localidades y el Estado ha asumido un rol central</li> </ul>
<b>Comunidades de expertos y su rol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elemental y Tironi principales empresas consultoras en la elaboración</li> <li>➤ Tironi sólo participó en la elaboración</li> <li>➤ Visita de expertos nacionales e internacionales</li> <li>➤ Coexiste el reconocimiento con críticas a los expertos, por las expectativas creadas v/s los resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En el PRES participaron otros expertos como ARUP.</li> <li>➤ El PRES ha tenido mayor reconocimiento a través de premios nacionales e internacionales</li> <li>➤ En la implementación del PRES Elemental tiene un rol activo, aunque menor, a diferencia de Calama Plus</li> </ul>

<b>Modos de participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Metodología de Tironi utilizada en la etapa de elaboración</li> <li>➤ Posibilitó el acercamiento entre empresas y ciudadanía</li> <li>➤ La participación ha otorgado legitimidad a los procesos</li> <li>➤ Se propuso como forma de dar continuidad a los procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En Calama la ciudadanía estaba organizada antes del plan, en Constitución se encontraba afectada por la catástrofe</li> <li>➤ El porcentaje de participación en consulta ciudadana en Calama fue de un 14,7 % mientras que en Constitución de 9%</li> <li>➤ En Calama se creó Consejo Consultivo y otras instancias para la implementación</li> </ul>
<b>El financiamiento para el desarrollo de los planes maestros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elaboración financiada por empresas</li> <li>➤ Financiamiento de ejecución de proyectos complejo y principalmente en base a fondos públicos</li> <li>➤ Aporte de privados para proyectos según sus intereses</li> <li>➤ Costos muy elevados de algunos proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En Calama el funcionamiento de la dirección ejecutiva es financiado por Codelco</li> <li>➤ En Calama se dio una relación de competencia entre la Municipalidad y Calama Plus por la captación de recursos públicos</li> <li>➤ En Constitución hubo incentivos al aporte de empresas privadas por la reconstrucción a través de la ley de donaciones</li> </ul>
<b>Vínculo entre Planes Maestros e Instrumentos de Planificación territorial (IPT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Necesidad de respuestas a corto plazo</li> <li>➤ PRC en procesos de actualización inconclusos</li> <li>➤ Dificultades para vincular los IPT vigentes con los Planes Maestros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En Calama anteriormente existieron planes con proyectos para mejorar la ciudad</li> <li>➤ Calama Plus propone cambios en el PRC que constitución no los considera</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.3.1 Relación entre empresas y Estado en sus diferentes escalas

Dentro de las semejanzas que se han podido identificar entre los casos del PRES y Calama Plus, una de las más importantes tiene que ver con la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo de los planes maestros. Estas alianzas bajo el nombre de consorcio agruparon en una misma instancia de toma de decisiones a actores públicos y privados, basándose en los planteamientos de la gobernanza como una buena práctica.

La conformación de alianzas público-privadas, en el contexto de cambios en la gobernanza fueron un elemento que dio fuerza a los procesos, porque se mostraron como espacios democráticos donde se incluyeron a los diferentes actores en la toma de decisiones, dando la impresión de generar resultados más representativos. A diferencia de los espacios políticos tradicionales, donde las decisiones son tomadas por responsables técnicos y políticos, la creación de los Planes Maestros se muestra como una posibilidad de generar espacios más horizontales y transparentes. Sin embargo, una de las características de las alianzas público-privadas, en los casos de estudio, ha sido el rol central que han tenido las empresas, debido a que en los procesos fueron Arauco y Codelco quienes tomaron la iniciativa e impulsaron la creación de los planes. Al respecto el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados se refiere

en la entrevista a la forma que adquirieron las alianzas público-privadas y su relación con las empresas implicadas:

*“Generamos un modelo de gobernabilidad con un directorio, que este directorio como dispositivo lo hemos usado en todos estos casos que ustedes están estudiando, el Consorcio lo llamamos, que es una instancia que es muy importante en el diseño de estas formas de planificación porque es una forma de, es un dispositivo de controles cruzados y de distribución de poder independiente de quien paga la cuenta [...] esa es la regla de oro que tenemos, el que paga no pone las reglas, una cosa es quien paga la cuenta, pero se tiene que someter a un directorio donde están todas las partes con cernidas”.*

Arauco en Constitución y Codelco en Calama ocuparon un lugar importante al momento de repensar las ciudades en las que se localizan. La posición central que ocuparon, se evidencia en el rol que tuvieron financiando a los expertos que elaboraron los planes, lo que reforzó o generó un cambio en la relación de las empresas con los territorios y abrió un nuevo espacio de acción a Elemental & Tironi para desempeñarse en el ámbito urbano. Se debe tener en consideración que el hecho de financiar directamente a las consultoras pone en cuestionamiento la independencia de estos profesionales en el ejercicio de su trabajo, debido a que son estas empresas, que producen impactos en los territorios, las que financian a los expertos con el objetivo de reconfigurar las relaciones existentes con las comunidades a través de la lógica de gestión de controversias.

La posición de las empresas multinacionales Arauco y Codelco hegemónica en los territorios, se refleja también en lo expresado por diversos actores, quienes en general, destacan las capacidades que tienen para poner a disposición recursos y gestionar proyectos. En el caso de Constitución el Ejecutivo de alto rango de Arauco este señaló en la entrevista, que la empresa fue un actor central desde el primer momento de la catástrofe poniendo a disposición todos sus recursos humanos y materiales para levantar la ciudad. La posición central que ocupó Arauco se consolidó en la etapa de elaboración con el financiamiento de los expertos y de algunos proyectos, posicionando un discurso empresarial en la gobernanza urbana. En el caso de Calama Plus, si bien Codelco ya tenía un camino recorrido siendo parte de planes urbanos, fue un cambio la creación del Consorcio donde se integraron otros actores como la ciudadanía y otras empresas, espacio propuesto y financiado por Codelco, que al igual que en caso del PRES consolida la participación de empresas en el ámbito de la gobernanza urbana.

Es interesante considerar que el discurso empresarial en la planificación en ambos casos toma fuerza incluso dentro del sector público, donde algunos actores, desde una perspectiva positiva, destacan las capacidades del mundo empresarial. Como señala en la entrevista el Funcionario de la Gobernación del Loa dentro del mundo empresarial existe mayor facilidad

para asignar recursos y profesionales a la realización de proyectos, mientras que dentro del aparato público se enfrentan trabas burocráticas y sobrecarga de trabajo. De esta manera, en general, no se realiza un cuestionamiento profundo al rol central que tomaron las empresas al impulsar estos planes maestros y por el contrario estas prácticas se normalizan bajo lo que se entiende por responsabilidad social empresarial. Es así como la entrega de los planes maestros es vista como un ejercicio solidario, de parte de un actor al que no le corresponde hacerlo, pero lo hace por las falencias del sector público, difuminándose los límites entre los roles que tienen las empresas y el Estado.

Sin embargo, surge también como elemento común el debilitamiento de estas alianzas en el proceso de implementación, lo que se puede explicar por la falta de instancias regulares para su funcionamiento en el caso del PRES, así como también por el debilitamiento de los compromisos en Calama Plus, realizándose en este último caso esfuerzos con el objetivo de mejorar la gobernanza del Plan (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016).

Con respecto a las diferencias que existen entre ambos casos de estudio, se puede mencionar en primer lugar que la creación de alianzas público privadas en el caso de Constitución viene a transformar de manera profunda la forma en que la empresa se había relacionado con el territorio, generando un vínculo ciudad-empresa a través de la consolidación del trabajo que estaban desarrollando de antes del 27F en torno a la gestión de controversias y su vinculación con la planificación urbana. Por otra parte, en el caso de Calama, las alianzas entre el sector público y privado no fueron una novedad, existiendo previamente una relación ciudad-empresa en términos urbanos, aunque con Calama Plus este vínculo se amplía a través de la idea del Consorcio, proporcionando además un cuerpo teórico/práctico que sustenta tales ejercicios con una visión a más largo plazo.

También existieron diferencias con respecto a la orgánica creada, porque en el caso del PRES se creó el Consorcio, pero este no estuvo acompañado del establecimiento de otras instancias que guiarán el proceso de implementación. Mientras que, en Calama Plus, luego de la creación del Consorcio, se establecen, al menos a nivel organizacional, algunos parámetros de funcionamiento mediante la creación del Comité Ejecutivo y de la Dirección Ejecutiva, donde por ejemplo existe claridad sobre qué actores participan de cada instancia. La diferencia en la orgánica tuvo implicancias en las formas que adquirió la alianza público-privada y cómo esta se sostuvo en el tiempo, ya que en el caso del PRES al no existir una orgánica claramente establecida con el paso del tiempo se perdió la idea del PRES como plan y quedaron los vínculos entre actores específicos por sacar adelante los proyectos. Mientras que en Calama Plus existen instancias que se han mantenido en funcionamiento a lo largo de todo el proceso y que, si bien han pasado por momentos de inestabilidad, permiten tener claridad sobre los cambios que se producen en el mapa de actores participantes.

De todas formas, no se debe dejar de mencionar la existencia de cuestionamientos a la posición que tomó Arauco desde el sector público, bajo el argumento de que el Estado es

quien debe hacerse cargo de la planificación porque se manejan mejor las situaciones y expectativas, considerando además que el interés principal que tienen las empresas es acelerar su reactivación por motivos económicos (Entrevista Funcionario de alto rango SEREMI MINVU, 2017). Quizás una de las diferencias con respecto a este último punto es que en el caso de Constitución desde las autoridades sectoriales pertenecientes a la Seremi MINVU se ha tomado un rol central en ejercicios posteriores, como fue el caso de la reconstrucción producto del incendio que afectó a la localidad de Santa Olga, perteneciente a la ciudad de Constitución, el año 2017. Es a partir de esta catástrofe que se inicia un proceso de reconstrucción con la idea de generar un plan maestro pero esta vez con un rol planificador del Estado, que incorporó participación ciudadana y de empresas, pero estas últimas no ocuparon el lugar central que tuvieron en el PRES (Entrevista Funcionario de alto rango SEREMI MINVU, 2017). Aun así, no es posible plantear que se haya producido un giro en cuanto a la manera de hacer las cosas y más bien se parece avanzar en su consolidación, ya que el caso expuesto no representa un sitio donde confluyan tantos intereses como es en los casos de estudio.

#### **4.3.2 Los consultores expertos: Aves migratorias de políticas urbanas**

La inclusión de consultores expertos como actores claves en los procesos de gobernanza urbana tanto del PRES como Calama Plus fue posible por la conformación de alianzas público-privadas que permitió la apertura de nuevos espacios, donde el sector público dejaba su rol tradicional en la generación de políticas y proyectos a través de sus unidades técnicas y se abría a la contratación de consultorías para sus requerimientos. El rol de Arauco y Codelco impulsando los Planes Maestros generó la necesidad de contratar a consultores, adquiriendo estos expertos gran protagonismo al ser los responsables de dos aspectos fundamentales de la elaboración de los Planes Maestros: la participación ciudadana y el diseño urbano.

##### ***La Dupla Tironi & Elemental***

La principal semejanza en cuanto al rol e influencia de los consultores privados en los Planes Maestros, es la participación de las mismas empresas consultoras, en ambos casos de estudio. Aun cuando existen algunas diferencias en el número de expertos participantes, principalmente fueron Tironi & Asociados y Elemental, quienes crearon una manera particular de desarrollar Planes Maestros. La dupla Tironi y Elemental, posee por un lado la experiencia de Tironi en la consultoría a empresas para la construcción de vínculos con las comunidades y gestión de controversias; y Elemental aporta en el área del diseño urbano, extendiendo a través de su unión el ámbito de acción hacia la esfera de la gobernanza urbana. El hecho de que en PRES y Calama Plus trabajaron Elemental & Tironi hace que los procesos presenten bastantes semejanzas, sobre todo en relación a la metodología utilizada.

En ambos casos de estudio Tironi & Asociados sólo estuvo presente en la etapa de elaboración, aplicando su metodología de participación ciudadana para incorporar la visión de la ciudadanía al plan, abordar las controversias que surgen y priorizar proyectos. Esto ha sido criticado en la entrevista por el Representante de la Fundación Acercaredes quien hace mención a que “...una vez que ya empezaron a ejecutar proyectos, Tironi se desapareció [...] deberían haber articulado con todo este equipo ejecutor de seguir reuniéndose con la gente, oye veamos cómo va la ejecución de esta obra, eso se perdió.”

En relación al mismo tema en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados planteo como respuesta a su desvinculación de la etapa de implementación que “Nosotros nos teníamos que retirar, porque una intervención de este tipo no puede eternizarse, hay que generar un efecto, nuestra idea es generar ciertas capacidades y retirarnos”. En Calama por su parte, Tironi & Asociados tampoco estuvo presente en la etapa de implementación, sino que su trabajo se desarrolló en torno proceso de participación que culminó con la consulta ciudadana.

### ***Los reconocimientos impulsando la difusión de los Planes Maestros***

La llegada de los consultores expertos a la gobernanza urbana, les abre claramente un nuevo espacio de acción y su trabajo además parece ser cada vez más demandado. La idea de que las empresas financien la creación de Planes Maestros en base a alianzas público-privadas y aplicando una metodología particular de participación ciudadana, circula entre los expertos e instituciones académicas, posicionándose como una nueva manera de hacer las cosas, donde los consultores asumen un rol protagónico. En el caso del PRES, como ya se mencionó, existieron numerosos reconocimientos a esta nueva labor de gobernanza urbana a través de planes estratégicos, reconocimientos que impulsan la difusión de las experiencias hacia otros lugares atrayendo a expertos de diversas partes del mundo. Pero también en el caso de Calama Plus, aunque estos no fueron tan numerosos, se produjo una visita de académicos de la Universidad de Harvard y algunas universidades chilenas que ha tenido impacto en la difusión del plan dentro de círculos de expertos y empresariales. La experiencia de Calama Plus se difunde como parte de una estrategia de gestión empresarial basada en el modelo de “Desarrollo Comunitario Colaborativo” a partir del cual se realizan ejercicios de gobernanza territorial donde convergen y se empoderan los diferentes actores locales con el fin de establecer un plan de colaboración a largo plazo que apunte al desarrollo territorial (Devenin, 2017).

Es importante mencionar que junto con el reconocimiento a ambos casos coexiste una visión crítica desde los espacios locales al trabajo de los consultores expertos, que se fundamenta en la diferencia existente entre las expectativas creadas y los resultados obtenidos. Como

señaló en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, el Book contenía imágenes de pre conceptualizaciones de los proyectos, desde Elemental:

*“hicieron un croquis, una idea plasmada en dibujo. Entonces ahí hubo un error y yo eso lo he dicho y lo he dicho en todas partes así que...y ellos mismo reconocen que efectivamente hubo un error en eso, porque claro, tú puedes convencer a la gente con proyectos grandilocuentes, pero después te los cobran.”*

Por otra parte, en el caso del PRES también se critica la inclusión de proyectos que no eran totalmente viables a la cartera. En la entrevista el Funcionario de alto rango de la SEREMI señaló que “...durante el PRES, la verdad muchos problemas y las complicaciones que se han tenido ha sido por que los proyectos eran demasiado ambiciosos para lo que realmente se podía hacer.”

Con respecto a las diferencias entre ambos casos de estudio, la primera es que en el PRES además de Elemental y Tironi & Asociados participaron otros expertos, como es el caso de ARUP. Es interesante mencionar que aun cuando la participación de ARUP no destaca dentro del PRES y se ve reflejada en algunos proyectos puntuales, su influencia en el origen del plan parece ser significativa. Como menciona en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados, ARUP fue clave porque a través de su representante se desarrollaron conversaciones con Arauco y también con la ministra del momento, siendo un impulsor de la idea de generar alianzas público-privadas para llevar a cabo ejercicios de planificación urbana. La influencia de ARUP se confirma el año 2012, con posterioridad al PRES y Calama Plus, ARUP, cuando se hizo parte del desarrollo del Plan Maestro CREO Antofagasta, a través de Alejandro Gutiérrez, miembro de la firma inglesa, que ocupó el puesto de Director Ejecutivo. CREO Antofagasta aun cuando presenta matices con los casos de estudio tiene varios puntos de encuentro sobre todo considerando aspectos como la alianza entre el sector público-privado, el rol de las empresas mineras, los procesos de participación ciudadana y la promoción de la sustentabilidad.

Existe una diferencia también en cuanto al número de reconocimientos a través de premios nacionales e internacionales obtenidos por los planes maestros, donde el PRES destaca por sobre Calama Plus. La diferencia en el número de reconocimientos, se puede explicar por: (1) el contexto de reconstrucción post desastre 27F que fue un hecho de connotación mundial que atrajo la atención de medios de comunicación y círculos de expertos; (2) la participación de ARUP, que es parte de círculos internacionales también podría considerarse un factor de movilización de esta experiencia; (3) la utilización de la madera como material constructivo que caracteriza algunas obras del PRES y parece ser un tema que cobra importancia en la actualidad e interesa tanto a arquitectos como a investigadores. Por el contrario, en Calama Plus han existido mayores dificultades para concretar el Plan, de manera que no se han

desarrollado obras destacadas en el ámbito arquitectónico y tampoco se ha evidenciado la recuperación del oasis que fue uno de los pilares del Plan.

Lo anterior guarda relación con una diferencia clave entre ambos casos que es la presencia de los expertos en el proceso de implementación, ya que en el PRES Elemental siguió haciéndose participe del proceso de implementación, ya no bajo instancias regulares, pero sí en base a proyectos propios desarrollados en la ciudad. En cambio, en el caso de Calama Plus sólo estuvieron desarrollando un proyecto a nivel de detalle por lo que no tuvieron presencia dentro de la etapa de implementación.

#### **4.3.3 Modos innovadores de participación ciudadana: la Casa Abierta, los Foros Híbridos y consultas ciudadanas.**

La principal semejanza entre los casos de PRES y Calama Plus es que el Plan de Participación Ciudadana (PPC) que se implementó el año 2010 en el PRES fue utilizado luego, el año 2012, en Calama Plus. A través de la aplicación del Plan de Participación Ciudadana, elaborado por Tironi, fue posible llevar a la práctica los supuestos de la gobernanza urbana incluyendo a la ciudadanía en la elaboración de planes urbanos.

La metodología de participación ciudadana creada por Tironi y Asociados, que se enmarca en la gestión de controversias, genero instancias similares de participación, utilizando ciertos instrumentos creados para abordar las controversias detectadas. Se identificaron tres instrumentos claves del proceso participativo: la Casa Abierta, los Foros Híbridos y la Consulta ciudadana. La Casa Abierta *“No fue un laboratorio clausurado ni un centro comunitario más: fue un híbrido, un espacio cruzado, un lugar donde interactuaba, colaboraban y conversaban –o sea donde se hacía política- expertos y legos, diseñadores y usuarios, representantes y representados”* (Tironi, M., 2015). En las Casas Abiertas tuvieron lugar los Foros Híbridos, que son el instrumento central de la metodología y se definen como:

*“(...) espacios de deliberación formal, y de preferencia institucionalizados, creados a partir de un desborde y/o una controversia sociotécnica, donde participan en pie de igualdad y con reglas del juego acordadas y conocidas por todos, especialistas y no especialistas, representantes y comunidades, autoridades y grupos de interés, con un especial protagonismo de los grupos directamente concernidos por el desborde y/o por la salida que se dé a la controversia en cuestión”* (Tironi, E., 2011 p.141).

En el caso del PRES luego de identificar ocho controversias, se realizó un taller participativo para tratar cada una, bajo la modalidad de foro híbrido que reunió en una misma mesa a actores relevantes: empresarios, pescadores, funcionarios de Arauco, ecologistas, etc. (Tironi, M., 2015). También en Calama Plus, la metodología de los Foros híbridos se utilizó



en la realización de tres Foros Abiertos o Cabildos, donde se debatió y deliberó sobre la visión del plan, así como también sobre los proyectos que lo conformaban y Foros temáticos en torno a aspectos más específicos (Calama Plus, 2012). En PRES y Calama Plus el proceso de participación ciudadana en la etapa de elaboración culmina con la Consulta ciudadana para priorizar los proyectos que conformen la cartera.

Lo anterior, es parte del enfoque propuesto por la consultora Tironi & Asociados, denominado gestionabierta®, que busca canalizar las controversias y alcanzar acuerdos entre los actores que generen un grado de certeza, resulten confiables y equitativos (Tironi, E., 2011). El enfoque de gestión de controversias está pensado para situaciones de diverso tipo, en el caso del PRES y Calama Plus el objetivo fue la generación de Planes Maestros, mediante los cuales se buscó reconfigurar las relaciones de las empresas con las comunidades haciéndose cargo de las controversias existentes y generando situaciones de mayor estabilidad para su funcionamiento.

Las instancias de participación ciudadana, posibilitaron el acercamiento de las empresas a la ciudadanía, poniendo en el debate temas conflictivos dentro de la relación, principalmente el doble rol que jugaban Arauco y Codelco por un lado impulsando los Planes Maestros y por el otro generando externalidades negativas en las ciudades. En el caso de Constitución, uno de los temas controversiales que se visibilizó con el terremoto y el proceso PRES fue las externalidades negativas de la planta de celulosa ubicada en el centro de la ciudad. Según señaló en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Elemental, se realizó un cabildo abierto que trató el tema de la ubicación de la planta, las externalidades que esta producía y las consecuencias que tendría su traslado en términos de empleos directos e indirectos. Situación controversial frente a la cual se llegó a un consenso de que la ubicación de la planta se mantuviese, pero con algunos compromisos en la reducción de los olores que emite y también medidas en cuanto al transporte. Sin embargo, como señala Farías (2016) la discusión en el foro híbrido se enfocó en las formas de mitigar y compensar las externalidades, porque la ubicación de la planta era un tema que Arauco no estaba dispuesto a discutir y que fue zanjado antes de la realización del foro híbrido con argumentos de inviabilidad económica. Por otra parte, en Calama se realizó el primer cabildo abierto el 12 de diciembre del 2011, que se planteó como un espacio de presentación del Plan y las principales ideas, pero terminó en una catarsis colectiva donde se expresó la desconfianza por todas las promesas incumplidas y por el rol de Codelco como financista de Elemental y al mismo tiempo generador de externalidades (Cea, 2012). Como señaló en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados:

*“...hubo un momento que, cuando en un cabildo Alejandro Aravena dice "sí, hay deuda histórica", algo que todos decían "no, que la deuda histórica", entonces a ver qué es la deuda histórica? Entonces Elemental hizo como que georeferenció todos los planes maestros [...] con colores lo que se ha hecho y lo que no se ha hecho, después los integró todo y era como evidente, por colores,*

*así como 2+2 y dice en la plaza "sí, hay una deuda histórica" y ese fue el momento como de que permitió recién empezar a conversar, fue el momento que gatilló una apertura de confianza."*

El cuestionamiento a las empresas y las desconfianzas de la ciudadanía

Una semejanza que se desprende de la utilización de la metodología de participación ciudadana y la forma en que posibilitó el acercamiento entre las empresas y la ciudadanía, tiene que ver con que en ambos casos la participación ciudadana otorgó legitimidad a los Planes Maestros generados. En el caso del PRES y Calama Plus fue a través de los Foros híbridos, los Cabildos Abiertos y las Consultas, que las empresas pudieron financiar expertos para la realización de los planes maestros y el resultado ser aceptado por la ciudadanía, sin fracasar por las desconfianzas existentes.

La última semejanza identificada es que la participación se propuso como forma de dar continuidad a los procesos sin depender de las voluntades políticas existentes, porque la ciudadanía es la única que trasciende los periodos de las autoridades y pueden presionar para que los procesos continúen (Entrevista Ejecutivo de alto rango Elemental, 2016). En la misma línea en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Tironi & Asociados señaló que los procesos urbanos son de largo plazo y quienes van a estar durante todo ese tiempo es la ciudadanía, por lo que su participación además de dar pertinencia a los planes da continuidad, en la medida que la ciudadanía puede presionar a las autoridades para el avance de los planes.

En relación con las diferencias de la participación ciudadana entre PRES y Calama Plus, la primera tiene que ver con la organización que existía en la ciudadanía. En el caso del PRES las personas habían sido recientemente afectadas por el terremoto/ tsunami del 27F, lo que provocó una situación de precariedad en diversos aspectos que iban desde necesidades materiales básicas, hasta afecciones en el plano emocional, dificultando la participación. Mientras que, Calama Plus se originó por demandas ciudadanas que se levantaron desde una base social amplia y organizada, que por lo mismo presentaba mayor disposición y facilidades participar de las instancias generadas. Lo anterior, se ve reflejado en la diferencia entre los porcentajes de participación en la consulta ciudadana para priorizar proyectos. En el caso del PRES y según los datos del Censo 2017, la participación alcanzó un 9% de la población total de la comuna, mientras que, en Calama Plus la cifra es considerablemente superior, alcanzando un 14,7%.

Finalmente, la participación de la ciudadanía también estuvo condicionada por la orgánica creada para la elaboración e implementación de los planes. De esta forma, si en el caso del PRES la ciudadanía fue parte del proceso sólo en la etapa de elaboración, en Calama Plus está fue también parte de la implementación a través de la creación del Consejo Consultivo que forma parte del Comité Ejecutivo y representa a la comunidad haciendo seguimiento a los avances del plan (Directora Ejecutiva Calama Plus, 2016). Según señala la Presidenta del

Consejo Consultivo, ellos han presentado propuestas ante Codelco y su participación no se ha limitado a aplaudir el plan maestro en el que se gastaron tantos recursos. Sin embargo, igualmente reconoce que la influencia que tienen dentro de las instancias es más bien limitada.

Finalmente, la participación de la ciudadanía también estuvo condicionada por la orgánica creada para la elaboración e implementación de los planes. De esta forma, si en el caso del PRES la ciudadanía fue parte del proceso sólo en la etapa de elaboración, en Calama Plus fue también parte de la implementación a través de la creación del Consejo Consultivo que forma parte del Comité Ejecutivo y representa a la comunidad haciendo seguimiento a los avances del Plan (Entrevista Ejecutiva de alto rango Calama Plus, 2016).

En Calama Plus además de la participación ciudadana a través del Consejo Consultivo, en la etapa de implementación se han generado instancias de participación, como talleres de pensamiento visual para proyectos específicos, donde se ha invitado a ser parte a interesados, juntas de vecinos, comunidades educativas, autoridades municipales y regionales, etc. Los talleres de pensamiento visual, han sido realizados por los profesionales de la Dirección Ejecutiva de Calama Plus (Entrevista Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, 2016). Por lo tanto, en el caso de Calama la participación se mantuvo a través de instancias claras en el proceso de implementación, lo que no ocurrió en el PRES.

#### **4.3.4 El financiamiento para el desarrollo de los planes maestros**

Al tratar el tema del financiamiento de los Planes Maestros, como en las demás dimensiones, se establecen diferencias considerables entre la etapa de elaboración e implementación. La primera semejanza entre PRES y Calama Plus cuando se hace referencia al financiamiento, es el papel de las empresas como financistas de la etapa de elaboración, ya que según lo establecido en los convenios suscritos Arauco y Codelco se comprometieron a financiar el trabajo de los consultores expertos hasta la entrega de los Books.

En la etapa de implementación, el financiamiento de proyectos cobra mayor relevancia porque al no existir financiamiento asociado a los planes en términos generales, se buscan recursos proyecto a proyecto. La lógica del financiamiento detrás de los Planes Maestros ha tenido como consecuencia una dificultad para captar recursos y concretar los proyectos. Las dificultades se explican por la multiplicidad de instancias y actores que intervienen en el financiamiento, considerando además los requisitos exigidos desde del sector público para la asignación de recursos, que han sido calificados por varios entrevistados como bastante burocráticos.

A la lentitud y requisitos exigidos para postular proyectos a financiamiento público, se suma que los recursos que entregan las empresas a los proyectos es marginal, lo que significa que

en ambos Planes Maestros la etapa de implementación ha sido compleja y casi exclusivamente financiada por el sector público a través recursos sectoriales y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Resulta interesante que mientras los expertos, financiados por las empresas diseñan los Planes, la ejecución de los proyectos en su mayor parte es financiada por recursos públicos, porque aun con las instancias de participación ciudadana para priorizar proyectos, los expertos tienen una gran capacidad de influencia sobre el resultado final y sus profesionales toman las decisiones en la etapa de transformar las ideas en proyectos concretos.

Otra semejanza es que el financiamiento de proyectos específicos por parte de las empresas se realiza según sus intereses y no sigue la lógica de la priorización. En Constitución Arauco financió, acogándose a la ley de donaciones deportivas, el proyecto de piscinas temperadas que utiliza la energía residual de la planta de celulosa para fines sociales, innovando en el uso eficiente de energía (Diario Maulee, 17 de mayo de 2016). El director del Instituto nacional del deporte señaló:

*“Vamos a tener piscinas temperadas usando la energía del trabajo que desarrolla la empresa. El trabajo de la empresa Arauco en su contribución directa a la construcción de estas piscinas es un ejemplo para todo lo que tenemos que seguir desarrollando hacia adelante”* (Diario Maulee, 17 de mayo de 2016).

En Calama Plus, Codelco financió el proyecto del Parque Periurbano que incorpora el tema de la sustentabilidad, muy importante para una empresa minera que genera contaminación en la ciudad. Como plantea Codelco, la obra que será el primer corredor verde de Calama, es señal de la intención que tiene la empresa de generar relaciones participativas con la comunidad y agregar valor a los lugares donde sus operaciones están insertas (Codelco, 2014a). El proyecto Parque Periurbano además motivó el reconocimiento a Codelco en la Expominsu 2014, otorgándole el Premio a la Gestión Sustentable (Codelco, 2014b).

Es así como a partir de la inclusión de proyectos en las carteras por parte de las empresas estas han obtenido reconocimiento con respecto a temas que son de su interés, como es la sustentabilidad, aspecto valorado actualmente en el desempeño de una empresa, sobre todo en industrias como la forestal o la minera que causan grandes impactos en el medioambiente. De esta manera la priorización de los proyectos no fue la única guía en el avance de los planes y como se señala hubo algunos proyectos que por la inversión privada rompieron fila al obtener financiamiento de las empresas (Entrevista Ejecutivo de alto rango de Elemental, 2016).

La última semejanza es que en ambos casos se hicieron proyectos muy ambiciosos sin considerar las realidades financieras de las comunas. Como mencionó en la entrevista la Ejecutiva de alto rango de Calama Plus, se mostraron imágenes que no eran realizables lo

que generó falsas expectativas en la población. El ejercicio de elaboración al parecer no consideró de manera certera los recursos que iban a ser destinados al Plan en el proceso de implementación creando una discordancia entre ambas etapas. En Constitución también se puso en cuestionamiento la forma en que se destinaban recursos, señalando que existían necesidades más importantes en áreas prioritarias como con la salud y educación (Entrevista Funcionario de la Secplan Constitución, 2016).

Con respecto a las diferencias, se destaca que en la etapa de implementación de Calama Plus Codelco con aportes de otras empresas, han financiado el funcionamiento de la Dirección Ejecutiva, lo que establece una diferencia con respecto al papel de Arauco en relación con el financiamiento, ya que esta última no financió un equipo externo que se hiciera cargo de los proyectos PRES en el proceso de implementación, sino que han sido empleados de la empresa que han cumplido ciertas funciones en el proceso.

Las diferencias en cuanto al financiamiento de ambos planes se restringen a la etapa de implementación. La primera diferencia tiene relación con la orgánica de Calama Plus y PRES, porque en el caso de Calama Plus era necesario financiar el funcionamiento de la Dirección Ejecutiva y el costo fue asumido por Codelco principalmente con aporte de otras empresas. Por el contrario, en el PRES no se generó una orgánica aparte, ni contrató a un equipo externo para la etapa de implementación, sino que fueron empleados de Arauco que cumplieron funciones en la gestión del proceso.

Otra diferencia fue respecto a la relación entre la Municipalidad y los Planes, tema relevante en la captación de recursos por la responsabilidad de la Municipalidad en la postulación de proyectos para la obtención de financiamiento público. En el caso de Calama Plus, producto de una relación de competencia con el municipio se complicó la obtención de financiamiento, ya que la municipalidad como ente encargado de postular algunos proyectos, según lo señalado en la entrevista por el Ejecutivo de alto rango de Codelco, no realizó las gestiones retrasando el avance de Calama Plus.

Por último, está el hecho de que en el caso de Constitución existieron incentivos al aporte de empresas privadas en el marco de la reconstrucción a través de la ley de donaciones. Y además de esto, se acogieron a beneficios de la ley de donaciones culturales y deportivas en algunos proyectos, lo que no sucedió en Calama Plus.

#### **4.3.5 Instrumentos de planificación territorial en un contexto de cambio**

Los Instrumentos de Planificación Territorial es un tema relevante, porque permite explicar el surgimiento de planes de este tipo, así como también la relación que se establece entre Planes Maestros y los IPT vigentes.

En ambos casos los Planes Maestros surgen por la necesidad de generar respuestas a corto plazo en situaciones de crisis. Aun cuando los casos de estudio presentan diferencias en cuanto al carácter de la crisis, se evidencia que los tiempos que implica la formulación o actualización de los instrumentos de planificación territorial es una piedra de tope para dar respuestas a corto plazo y son procesos que se extienden a través de años. La demora en los procesos de IPT tradicionales es clave, porque permite la entrada de nuevos actores y la generación de Planes Maestros financiados por empresas como una forma de subsanar las deficiencias del sector público.

La necesidad de generar respuestas a corto plazo además se fundamenta en las dificultades que han tenido ambas comunas para la actualización de sus Planes Reguladores Comunales, ya que en ambos casos son procesos que han tardado años. En el caso del PRES la actualización del PRC comenzó el año 2006, posteriormente hubo que incorporar el factor del riesgo y como menciona en la entrevista el Funcionario de la Secplan de Constitución, es un proceso que se ha complicado por la existencia intereses económicos. Por otra parte, en Calama el PRC correspondiente al año 2004 se encuentra en proceso de actualización desde el año 2013, en un proceso caracterizado por su lentitud y que hasta el día de hoy no logra la aprobación.

Finalmente, entre las semejanzas está la dificultad para vincular los Planes Maestros con los IPT vigentes y sus modificaciones, en el sentido de apuntar hacia una misma dirección. En el caso del PRES se entiende que exista una disociación con respecto al PRC de 1987 por su desactualización. Sin embargo, tampoco hubo una retroalimentación que permitiera que el proceso de actualización del PRC estuviese en concordancia con lo realizado en el PRES. De hecho, en la entrevista el Ejecutivo de alto rango de Elemental señaló que ellos realizaron propuestas para la modificación del instrumento, pero estas no fueron tomadas en cuenta. Por otra parte, en el caso de Calama, aunque se distingue un dialogo del Plan Maestro con el PRC en torno a la idea del oasis, la vinculación conceptual no ha significado un trabajo en conjunto, sino más bien se ha hecho referencia a que funcionan que manera independiente (Entrevista Ex Concejal de Calama, 2016).

En cuanto a las diferencias entre ambos procesos, la principal es que en el caso de Calama se contaba con mayor experiencia en la elaboración de planes de carácter indicativo, aun cuando estos no lograron niveles significativos de concreción. La situación de Constitución es diferente en ese sentido, porque el PRES es el primer plan que no forma parte de los IPT tradicionales en desarrollarse. La diferencia se explica por la relación previa entre empresa y comunidad, ya que en Calama por el traslado de Chuquicamata Codelco generó impactos directos en el desarrollo urbano y se involucró en este ámbito. En cambio, en Constitución los impactos de Arauco tienen una larga data y no generaron una situación particular de crisis antes del terremoto.

Finalmente es diferente el tipo de propuesta y su relación con el PRC, porque en el caso de Calama se realizaron propuestas concretas que apuntaban hacia un cambio en el límite urbano y también se diseñaron proyectos que implicaban un cambio en el uso de suelo, mientras que en el PRES el único proyecto que provocó un cambio en el uso de suelo fue la expropiación realizada donde actualmente se está construyendo el parque fluvial, pero no se hizo una alusión directa al PRC.

## **5 CAPÍTULO V DISCUSIONES Y CONCLUSIONES**

En el capítulo de discusiones y conclusiones se tratarán primero los principales resultados obtenidos relacionándolos con la discusión teórica realizada, con el objetivo de dar respuesta a la pregunta que guía la presente investigación ¿Cómo, por qué y con qué consecuencias ha surgido un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile? Posteriormente se presentarán los aportes con los que contribuye la investigación al tema de estudio y sus principales limitaciones; y finalmente las conclusiones de la investigación.

El carácter comparativo de la investigación ha hecho que esta se estructure en un paralelo entre los Planes Maestros PRES Constitución y Calama PLUS, partiendo en el primer resultado con la reconstrucción cronológica de los principales hitos de ambos procesos y caracterizando a los principales actores partícipes, para en el segundo resultado hacer un análisis de los procesos de gobernanza en base a cinco dimensiones de análisis que permitió establecer un vínculo con el marco teórico desarrollado. El trazado en paralelo confluye en el resultado final, donde se revela el sentido de lo trabajado en los resultados anteriores, a través de una comparación entre los casos de estudio en base a las cinco dimensiones trabajadas, estableciendo semejanzas y diferencias. La comparación final permite abordar la idea del surgimiento de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile.

### **5.1 PRES y Calama Plus: Gobernanza urbana más allá del Estado**

La reconstrucción de los procesos del PRES y Calama PLUS da cuenta del paso de la planificación a la *governance* (De Mattos, 2004) a través de la creación de alianzas público-privadas para el desarrollo de Planes Maestros. El cambio está marcado por la incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones dentro de ámbitos que antes se restringían al sector público, en pos de objetivos propios que se discuten dentro de espacios compartidos (Le gales, 1997 en De Mattos, 2004). Es así como un cambio clave fue la inclusión de, Arauco y Codelco, las empresas más importantes en ambas ciudades, además de consultores expertos, sociedad civil, Municipalidad y organismos del Estado. Los cambios en la forma de tomar decisiones deben ser analizados en el marco del giro neoliberal (Harvey, 2008), que además de las consecuencias en los regímenes de acumulación, produjo también transformaciones en los sistemas de gobernanza (Theodore, Peck & Brenner, 2009) que, en

el caso de PRES y Calama Plus, se materializaron en el surgimiento de consorcios compuestos por actores públicos y privados.

Las nuevas formas de gobernanza en el contexto neoliberal explican la posición dentro de los consorcios y el rol de financistas del proceso de elaboración, que asumieron las empresas, Arauco y Codelco respectivamente, y desde una visión crítica puede ser entendido como una expresión de la “Gobernanza más allá del Estado” (Swyngedouw, 2005). Lo anterior debido a que través de estos consorcios se generaron nuevos arreglos institucionales, que incorporaron al sector privado y a la sociedad civil en la toma de decisiones, y que fueron promovidos desde el propio Estado por medio de planes como “Chile unido reconstruye mejor” del MINVU, reconfigurando la manera en la que tradicionalmente se generaba la planificación urbana.

La inclusión de las empresas y de la sociedad civil dentro de procesos de planificación urbana, ha significado a la vez un desplazamiento del rol planificador del Estado y la transformación de este, producto del paso hacia el empresarialismo en la gobernanza urbana (Harvey, 2007) asumiendo Arauco y Codelco un rol de liderazgo en ambos procesos. Es así como el Estado que ha tenido un rol secundario en la elaboración de los Planes, es quien asumió los riesgos o costos del proceso, porque estuvo a cargo de la ejecución de gran parte de los proyectos, invirtió recursos en la modificación de diseños a través de sus organismos sectoriales para volver los proyectos financiables y carga con los cuestionamientos por los tiempos de implementación. Mientras que quienes han captado los beneficios han sido las empresas financistas, en la medida que estos ejercicios de planificación han sido un medio utilizado para hacerse parte de los territorios como acciones de responsabilidad social empresarial y las empresas consultoras quienes además de recibir una retribución económica se han posicionado a través de la generación de un modelo en la gobernanza urbana.

La idea de realizar Planes Maestros, con las características del PRES y Calama Plus, que impulsó el MINVU a raíz del terremoto del 27F se han continuado replicando cada vez con más frecuencia y parece estar desarrollándose un proceso de institucionalización de este tipo de alianzas público-privadas en los espacios políticos locales a través de su promoción como una buena manera de hacer las cosas (Jouve, 2007), reconfigurando las relaciones entre los actores de los espacios locales. A través del desarrollo de Planes Maestros las empresas han logrado tener mayor presencia dentro de las ciudades, lo que ha sido particularmente claro en el caso de Arauco, que venía trabajando el tema de relacionamiento con las comunidades, pero con el PRES logra consolidar ese trabajo a escala urbana. Por otra parte, en Calama si bien Codelco había sido parte de ejercicios similares, los planes anteriores no surgieron de espacios que reuniesen un número importante de actores, lo que habla de nuevas formas de gobernanza en vías de institucionalización.

Mediante los casos de estudio se ha identificado la instalación de una perspectiva normativa de la gobernanza urbana (Lukas, 2018), lo que representa un cambio en la manera que se ha desarrollado hasta entonces la planificación de las ciudades. Esto concuerda con la visión



promovida desde instituciones internacionales que ven en la gobernanza una forma de conjugar mercado, política y sociedad (Martínez, 2006), ya que los Planes Maestros actúan como un ensamblaje de técnicas gubernamentales (Consortios, Foros híbridos, Book, etc.), que han reconfigurado el vínculo entre las empresas y los territorios.

Pero también, en el presente trabajo, el enfoque de la gobernanza ha servido en su sentido analítico (Nuissl & Heinrichs, 2011; Lukas, 2018), porque por medio de la caracterización de los actores implicados y las relaciones que se establecieron entre estos ha sido posible aproximarse a los casos del PRES y Calama Plus. Es así como se determinó que las empresas en ambos casos han jugado un rol central en la toma de decisiones, pero también que emergen nuevos actores que trascienden los espacios locales, como son los consultores expertos, en ese sentido Tironi & Asociados y Elemental han sido identificados como actores muy relevantes en el curso que han tomado los Planes y cuyo papel es realmente novedoso dentro de la gobernanza urbana en Chile actual.

La perspectiva analítica de la gobernanza abre paso a la discusión sobre las relaciones de poder que se establecen entre los actores, que como plantea (Barton, 2008) han sido invisibilizadas y son el “eslabón perdido en la gobernanza urbana”. Como se ha visto en los casos de estudio, la invisibilización se produce cuando las nuevas instancias creadas, como los consorcios o foros híbridos, son propuestos como espacios que tienden hacia la simetría en las relaciones de poder por el hecho de incorporar las opiniones de los diferentes actores implicados y se desconocen los niveles de influencia que poseen cada uno de ellos. En los casos del PRES y Calama Plus la invisibilización de las relaciones de poder, planteando la gobernanza con un espacio más horizontal de toma de decisiones, ha posibilitado que Arauco y Codelco se posicionen en como articuladores de los nuevos espacios creados.

La posición que Arauco y Codelco ocupan abre paso a una discusión desde las diferentes perspectivas del poder, unidimensional, bidimensional y tridimensional propuestas por Lukes (2007). Desde una perspectiva unidimensional, se constata en ambos casos de estudio la apertura de nuevos espacios de toma de decisiones que incorporan a las empresas y a la sociedad civil, pero se caracterizan porque la toma de decisiones no se basa en procesos con reglas claras. Desde una perspectiva bidimensional se puede analizar la influencia que han tenido las empresas para instalar ciertos temas dentro de las carteras, la sustentabilidad y en el caso de Arauco la madera. La capacidad de instalar temas se ha vuelto visible en la cartera de proyectos y también a través del financiamiento que se ha otorgado a ciertos proyectos de interés antes que a los priorizados.

Desde una perspectiva tridimensional del poder, PRES y Calama Plus representan la unión entre saber y poder, de expertos y empresas que a través de sus discursos y prácticas construyen nuevos “sentidos comunes” y como se desprende del concepto de gubernamentalidad planteado por Barton (2008) representan procesos de pensamiento que dan sustento a la forma en que se toman las decisiones, en este caso posicionando un nuevo modelo de gobernanza urbana. Desde una perspectiva tridimensional del poder, PRES y

Calama Plus pueden ser vistos como un ensamblaje de técnicas gubernamentales (Lemke, 2001 en Swyngedouw, 2005) que se dan en el contexto de la reestructuración neoliberal y desdibujan el límite entre lo público y privado. Esta nueva racionalidad en la toma de decisiones y la nebulosa en las responsabilidades ha hecho posible que las empresas propongan proyectos y elaboren los Planes Maestros, como acciones de responsabilidad social empresarial y la ejecución de los planes sean financiados principalmente por el sector público. Los Planes Maestros desde el concepto de gubernamentalidad planteado por Barton (2008) representan la unión entre poder y saber, de empresas y expertos que a través de sus discursos y prácticas construyen nuevos “sentidos comunes” que sustentan la forma en que se toman las decisiones.

Los ejercicios de planificación estratégica que dan cuerpo a los Planes Maestros han posibilitado el cambio en los sistemas de gobernanza y podrían entenderse como una manera de consolidar este ensamblaje de técnicas gubernamentales que reestructuran los parámetros de la democracia representativa en los espacios locales (Swyngedouw, 2005). Es así como las nuevas formas de gobernanza urbana que se instalan parecen ser expresión de un desplazamiento desde técnicas formales hacia técnicas informales de gobierno en el contexto de la reestructuración neoliberal (Lemke, 2001), lo que se evidencia en ambos casos de estudio en la creación de consorcios públicos-privados bajo una figura que no se encuentra contenida en los Instrumentos de Planificación Urbana existentes en Chile, sino como excepciones en respuesta a situaciones de crisis, lo que sin embargo parece estar replicándose una y otra vez.

La generación de los Planes Maestros se puede enmarcar dentro de la planificación estratégica (Fernandez, 2006), debido a que en ambos casos se evidencia primero que todo una intención de pensar la ciudad en términos de largo plazo, formulando estrategias para alcanzar la visión de ciudad definida, bajo procesos que sean participativos y agrupen a diversos actores locales. Esto hace sentido al revisar la forma en que se desarrollaron los casos de estudio, considerando que, con los Planes Maestros, se buscaba generar una visión de ciudad que guiase su transformación en el caso de Calama bajo la idea del oasis y en Constitución en una dualidad entre ciudad maderera y turismo, líneas que guiaron la creación de los proyectos que conforman los Planes. Pero por sobre todo hace sentido pensar los casos de estudio como parte de una nueva versión de la planificación estratégica, bajo la cual los Planes son vistos como instrumentos de gobernanza (Medina, 2012). Se puede ubicar al PRES y Calama Plus en términos generales dentro de lo que Pascual (2007) denominan planes estratégicos de segunda generación, porque no se enfocan principalmente en generar mayor competitividad, sino en lograr la coordinación entre los actores y sus posturas diversas, cobrando sentido el hecho de que gobernanza y planificación estratégica conformarían dos caras de una misma moneda (De Mattos, 2004). De todas formas, ambas categorías (1G y 2G) se entrecruzan y por ejemplo en los casos de estudio se da un énfasis en los proyectos tangibles más cercano a los planes estratégicos de primera generación.

Aun cuando existe coherencia entre los planteamientos de la planificación estratégica y los casos de estudio, principalmente en el ámbito de la gobernanza, es posible identificar limitaciones dadas por el quiebre entre las etapas de implementación y elaboración, ya que si bien la primera se ha caracterizado por generar instancias participativas en búsqueda de una visión a largo plazo, la segunda parece estar marcada por la existencia sólo de proyectos que ejecutar, perdiéndose la vinculación entre los diferentes actores e incluso la visión de ciudad propuesta. La pérdida del carácter estratégico en la etapa de implementación de los planes, ha hecho que se realicen proyectos que, si bien generan cambios dentro de las ciudades, no cumplen con las expectativas generadas. Lo anterior concuerda con los riesgos de la planificación estratégica (i Esteve J. M. P. & i Foxa, 1999), primero en términos de la ejecución de los planes, porque en ambos casos ha habido lentitud en la ejecución de proyectos por falta de compromisos y recursos. Segundo, en relación a las expectativas generadas, porque en ambos casos los expertos diseñaron proyectos muy ambiciosos para las realidades financieras locales que han tenido que modificarse.

Si bien a lo largo del tiempo, tanto en Calama como en Constitución, las empresas han transformado los territorios físicamente con el fin de llevar a cabo su producción, es a través de la generación de estos ejercicios de planificación estratégica, que se han visto transformadas relacionalmente mediante de la creación de vínculos que trascienden sus límites físicos y dónde el rol principal lo han jugado los consultores expertos. Desde concepto de urbanismo de ensamblaje (McCann & Ward, 2012) PRES y Calama Plus se pueden entender como un ensamblaje de los componentes territoriales y relacionales. La aproximación desde el urbanismo de ensamblaje ha sido esencial para abordar la pregunta de investigación sobre ¿Cómo, porqué y con qué consecuencias ha surgido un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile?, porque la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana no se explica sólo a partir de los resultados de los planes, ya sea en número o tipo de proyectos realizados, sino también por la generación de relaciones particulares que unen estas experiencias entre sí y con otras, dando un sentido más amplio a los Planes Maestros generados. Por lo tanto, los Planes Maestros PRES y Calama PLUS son expresiones de cómo la generación de políticas se compone del componente territorial que da un carácter contextual a los planes y a la vez trasciende los límites de las ciudades mediante el ejercicio de actores que son quienes “ensamblan” espacios locales con lugares lejanos (Allen y Cochrane, 2007).

## **5.2 Los consultores expertos como actor central en la creación y difusión del nuevo modelo**

En los casos de estudio el trabajo realizado por los consultores expertos es un tema que surge con fuerza, lo que está determinado por el rol que cumplieron tanto en el desarrollo de los planes maestros como también en su difusión. De esta manera, para abordar la pregunta sobre cómo surge este nuevo modelo de gobernanza urbana, los resultados apuntan sin lugar a

dudas a Tironi & Asociados y Elemental principalmente, lo que se explica también porque son los únicos actores que están presentes en ambos casos de estudio. La noción de movilidad de políticas como nexo entre lo territorial y relacional (McCann, 2011) parece ser una buena forma de entender cómo a través del trabajo de ciertos expertos han viajado las experiencias de PRES y Calama Plus. Los resultados muestran que el trabajo de Tironi & Asociados y sus redes en el mundo empresarial fueron configurando un primer espacio de reformulación de las relaciones entre las empresas y las comunidades, bajo lo que denominaron gestión de controversias. La experiencia de Tironi & Asociados como consultor de grandes empresas permite establecer un punto de partida en el tema, pero resulta interesante la forma en que la gestión de controversias se dirige luego hacia el ámbito de la gobernanza urbana y a partir del PRES se consolida un vínculo con Elemental y ARUP como consultora internacional.

Se constata, a partir de las relaciones entre los expertos, la existencia de “comunidades epistémicas de expertos y prácticas” (Peck, Theodore, 2010<sup>a</sup>, p.170 en Peyroux, 2012) donde se genera y comparte conocimiento sobre políticas urbanas. La consultora Tironi & Asociados juega un rol evidente en la creación de una comunidad epistémica de expertos y prácticas, porque su línea de trabajo en torno a la gestión de controversias no se limita a prestar un servicio para las empresas, sino que se estructura como un espacio más amplio que agrupa intelectuales, empresarios, artistas, etc. en el cual se busca generar y compartir el conocimiento producido. Por otra parte, Elemental, ha incorporado las experiencias de PRES y Calama Plus a circuitos internacionales, obteniendo diversos premios, lo que ha sido potenciado por el reconocimiento que posee Alejandro Aravena como ganador del Premio Pritzker 2016. Es así como los resultados muestran que la movilización de políticas y su dirección tiene relación con los actores que interfieren y las comunidades e instituciones de las que estos son parte (McCann, 2011). Se debe considerar que las categorías generadas de actores sociales e instituciones que fijan y movilizan políticas propuestas en McCann (2011) no logran dar cuenta de la realidad de Chile, ya que se refiere a los consultores como asesores que prestan servicios al Estado, sin embargo, en los casos estudiados estos no son contratados por el Estado directamente, sino que, por empresas, lo que viene a constituir una de las características del modelo planteado.

Por otra parte, se evidencio en el caso del PRES la participación de ARUP, que aunque no tuvo un rol tan presente en la práctica, incorporó esta experiencia en circuitos internacionales, como parte de lo que Rapoport (2015) denomina “cuerpo de inteligencia global (GIC)”, que corresponde a un grupo de consultoras de la élite arquitectónica e ingenieril internacional del que ARUP forma parte y explica su capacidad para vincularse con autoridades políticas posicionando nuevas ideas como es la creación de alianzas público-privadas para la creación de Planes Maestros. Esto se confirma por la posterior participación de ARUP el año 2012 en CREO Antofagasta y da cuenta de cómo consultoras de élite a nivel internacional tienen influencia en ciudades chilenas vinculándolas con otros lugares alrededor del mundo.

Ha sido determinante entonces la capacidad de los expertos para instalar el PRES y Calama PLUS como buenas prácticas que deben ser replicadas, entendiendo que las buenas prácticas se construyen políticamente y su movimiento responde a la capacidad de ciertos actores para posicionar ideas (Parnreiter, 2011). La dupla Tironi & Asociados y Elemental, representa esa capacidad, que se ha ido consolidando a nivel nacional mediante su participación en los casos de estudio, pero también dentro de otras experiencias, como CREO Antofagasta y Somos Choapa. Desde la perspectiva tridimensional del poder, el rol de Tironi & Asociados y Elemental es visto como una forma de poder que no se restringe a la participación en instancias de decisión o la marginación de decisiones, sino que va más allá porque incide en la creación de valores, prácticas, discursos e ideologías (Barton, 2008). El concepto de hegemonía planteado Barton (2008) como la construcción de un liderazgo intelectual y moral que a través de discursos y practicas busca instalar ciertas ideas en el “sentido común”, se ve reflejado en el trabajo de los consultores expertos y como han instalado la creación de alianzas público-privadas para el desarrollo de Planes Maestros y más específicamente la lógica de la gestión de controversias a través del Plan de Participación Ciudadana como “buenas prácticas”.

La creación de un modelo de gobernanza urbana a partir de las experiencias de PRES y Calama Plus, no puede ser entendida sólo a partir de los resultados obtenidos y entran a jugar un rol importante los consultores expertos por sus capacidades para generar conocimiento y posicionar ideas. De esta manera, aun cuando los resultados dan cuenta de dificultades en la implementación de los Planes y distan de lo propuesto en los Books, eso no ha sido un impedimento para que continúe el proceso de construcción y aprendizaje en torno al nuevo modelo. Parece ser que los consultores expertos han tenido la capacidad de influir, construyendo y movilizandando ciertas políticas que guían la forma de planificar las ciudades e instalan una nueva forma de gobernanza, que aun sin estar incorporadas dentro de la institucionalidad encuentran apoyo dentro del ámbito privado y público.

### **5.3 Mayores instancias de participación ciudadana sin cambios trascendentes en las relaciones de poder**

La participación ciudadana constituye un elemento diferenciador en los casos de PRES y Calama Plus, porque el Plan de Participación Ciudadana desarrollado por Tironi & Asociados ha impulsado procesos de participación innovadores dentro de Chile que proponen nuevos espacios de toma de decisiones y formas de incorporar a la ciudadanía, constituyéndose como un pilar del nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile.

En el PRES como primera experiencia se generaron numerosas instancias de participación, que apuntaron a la co-producción del Plan Maestro, para establecer la visión detrás del plan, discutir temas y proyectos, instancias que luego fueron replicadas en Calama Plus. Las principales instancias de participación que se generaron para la etapa de elaboración en

ambos casos de estudio incluyeron, Cabildos abiertos, Foros Híbridos y Consultas ciudadanas; y se propusieron como una forma de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones mediante espacios de encuentro entre los actores en igualdad de condiciones. Sin embargo, se identificaron matices respecto a los objetivos y los resultados de las instancias de participación, lo que se puede abordar desde el nexo conceptual entre participación y poder que elabora Arnstein (1969) en su escalera de la participación.

La principal instancia de participación vinculante en PRES y Calama Plus, que se difunde como un hito en ambos procesos, fueron las Consultas ciudadanas, que se propusieron como forma de priorizar la ejecución de los proyectos de la cartera. En vista a la implementación de los Planes se puede establecer que no fue totalmente vinculante, porque la ejecución no siguió el orden priorizado y las empresas financiaron proyectos de interés propio que se han ejecutado antes. La participación en las consultas, aun cuando se planteaba en un sentido más amplio terminó siendo expresión de la “participación de fachada” (Arnstein, 1969), en la medida que permitió el entendimiento entre las partes, pero no garantizó que las opiniones vertidas fuesen consideradas, siendo esta una de las deficiencias del proceso.

Los Foros Abiertos, también son instancias que ilustran el vínculo entre participación y poder, porque si bien se proponen desde un reconocimiento a las asimetrías de poder existentes entre los actores participantes, lo hacen también como una forma de remediarlas mediante la generación de situaciones ficticias de simetría. La generación de situaciones ficticias de simetría es una forma de abordar el tema del poder sin hacerse cargo y reproduce la invisibilización de las relaciones de poder en la gobernanza urbana (Barton, 2008). La capacidad de los foros híbridos de lograr simetría de poder en las discusiones, parece lejano a la realidad si se considera que la capacidad de influencia que tienen los actores no se limita a las instancias de participación generadas en el marco de los Planes Maestros, sino que atraviesan en múltiples direcciones y se ejercen también en sus prácticas cotidianas, incluyendo otros espacios. Esto se refleja en el foro abierto para tratar el tema de la planta en Constitución, donde su ubicación que era un tema controversial se marginaliza de la discusión a través de declaraciones que se dan con anterioridad y fuera del foro abierto, limitando la discusión en este a la forma de compensar o remediar las externalidades negativas que produce la planta.

En Calama Plus como la segunda experiencia, existieron avances en la forma de llevar a cabo el proceso de participación ciudadana, que pueden ser vistos como parte del proceso de aprendizaje en la conformación del modelo. El aprendizaje tuvo que ver con una profundización de los mecanismos de participación ciudadana realizados en el PRES, a través de la creación e inclusión del Consejo Consultivo, como representante de la ciudadanía, dentro del Comité Ejecutivo y con derecho a voto. La inclusión del Consejo Consultivo a espacios de decisión puede entenderse como una expresión del nivel de “Poder Ciudadano” (Arnstein, 1969), ampliando la participación a la etapa de implementación. Pero la creación de esta alianza y espacio de negociación no produce necesariamente un cambio en la manera

en que se ha distribuido tradicionalmente el poder y por esto es necesario preguntarse sobre el peso e influencia que tiene la ciudadanía en estos espacios, ya que con frecuencia este es reducido (Martí, Blanco, Parés & Subirats, 2016), lo que ocurre en el caso de Calama PLUS, donde el Consejo consultivo con sólo un voto no tiene mayor capacidad de influir en las decisiones que se toman.

Como se ha visto las relaciones de poder están bastante presentes en la discusión sobre la participación ciudadana, ya que en el caso del PRES y Calama Plus, aun cuando se han generado nuevos espacios, no ha sido posible garantizar siquiera que los proyectos priorizados sean construidos en primera instancia. Como señala (Gaventa 2006), los resultados dan cuenta de que es necesario, además de la generación de nuevas instancias, un cambio en las relaciones de poder que constituyen estos tipos de arreglos para lograr producir cambios sustanciales. Es así como en los casos de estudio aun cuando se han generado instancias innovadoras dentro de Chile y que, sí constituyen un avance con respecto a la planificación tradicional, en la medida que se ha recurrido a los habitantes para construir una visión de ciudad y de proyectos en específico, no existe ninguna manera de garantizar que la participación ciudadana en estos términos será tomada en cuenta posteriormente, lo que deja estos ejercicios en el plano de la desregulación.

El quiebre en la participación ciudadana entre la etapa de elaboración y la etapa de implementación, se caracteriza porque para la primera etapa se generó un plan de participación que guio todo el proceso, mientras que en la implementación no fue así y como se mencionó anteriormente en el caso de Calama PLUS se generaron instancias, pero estas fueron una respuesta en la marcha.

En el PRES y Calama Plus donde la participación se produce principalmente en el proceso de elaboración, parece primar una aproximación desde lo que Brugué et al. (2003) plantea como aquello que obtienen los gobernantes, haciendo referencia a colaboradores, legitimidad política, mejoras en las decisiones y fortalecimiento del capital social, más que objetivos que apunten a las necesidades de los ciudadanos para justificar los procesos de participación. La aproximación desde lo que obtienen los gobernantes, explica que en ambos casos de estudio no fue considerada tan relevante dentro de la etapa de implementación, porque no se tomó en cuenta la necesidad de los ciudadanos de hacerse parte de todo el proceso, provocando desmotivación y marginación de la ciudadanía del avance. La debilidad de la participación en la implementación, además pone en entredicho uno de los argumentos que han sido dados sobre la importancia de la participación como forma de dar continuidad a los Planes Maestros en el largo plazo y hacer que trasciendan los periodos políticos.

Lo novedoso de la participación ciudadana en PRES y Calama Plus, que va más allá de las instancias generadas, es que esta nace a través de la invitación por parte de las empresas. La participación ciudadana como iniciativa del sector empresarial es una nueva categoría que amplía la distinción entre invitación (desde el sector público) e irrupción (Pereda, 2005 en Bonet & Martí, 2012) reflejando una manera particular de gobernanza urbana en Chile donde

las empresas ocupan un lugar central. Además, explica que a través de las instancias participativas generadas no se haya buscado generar cambios trascendentes en las relaciones de poder que apuntaran a fortalecer las organizaciones sociales y que las decisiones tomadas en la consulta ciudadana tampoco hayan prevalecido. Por otra parte, la consulta ciudadana que fue la instancia vinculante apuntó a un tipo de participación que Font et al. (2000) denomina personal y no permite la deliberación, pero ayuda a tomar decisiones con mayor legitimidad e involucrar a un mayor número de personas. La participación de tipo personal se relaciona con la aproximación a la participación a través de lo que obtienen los gobernantes, en la medida que aporta legitimidad a las decisiones. En los casos de estudio donde la invitación surge desde Codelco y Arauco, empresas que provocan externalidades negativas, la participación personal y limitada a la elaboración es funcional porque permite a las empresas establecer mejores relaciones con las comunidades sin generar condiciones, como la organización ciudadana, que pudiese poner en cuestionamiento los impactos que tienen sus procesos productivos.

PRES y Calama Plus son momentos en la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana y sus características dan cuenta del papel central que adquieren las empresas (De Mattos, 2004), reflejando un cambio en el papel del Estado propio de la restructuración de corte neoliberal y que se sustenta en una reorganización de las técnicas gubernamentales (Swyngedouw, 2005). Las transformaciones en la gobernanza urbana han posibilitado la entrada de nuevos actores en la toma de decisiones como ha sido la dupla Tironi & Asociados - Elemental y la ciudadanía. Los primeros han actuado fijando y movilizand o políticas a través de las comunidades de las que forman parte (McCann, 2011) produciendo vínculos a partir de estas experiencias con otros lugares, donde han sido clave los reconocimientos nacionales e internacionales, para la construcción del modelo. Finalmente se han generado instancias de participación ciudadana que por lo novedoso dentro de la planificación urbana a nivel nacional han sido clave en la legitimación de los procesos, así como también en su difusión, pero en el fondo no han transformado las relaciones de poder previas.

#### **5.4 ¿De qué forma podemos hablar de un nuevo modelo en la planificación urbana en Chile?**

A partir las transformaciones en la toma de decisiones que se producen con los Planes Maestros PRES y Calama Plus, cabe preguntarse ¿De qué forma podemos hablar de un nuevo modelo de gobernanza urbana? Y si es así, ¿En qué consistiría este nuevo modelo? La respuesta a esta pregunta posee varias aristas debido a que los fundamentos del modelo creado, como explicaremos más adelante, superan los límites de la planificación urbana a través de la creación de Planes Maestros y encuentran en esta una forma de reconfigurar la relación de las empresas con los territorios en los que se emplazan.

El nuevo modelo de gobernanza urbana, parece sustentarse en la reconfiguración del vínculo entre empresas-comunidades, que ha sido parte de un proceso de varios años de aprendizaje



dentro del núcleo de Tironi & Asociados en su ejercicio de asesoría a las empresas. Tironi & Asociados comenzó a partir de la asesoría a Arauco en casos como el conflicto por la muerte de cisnes en Valdivia y posteriormente para lograr la certificación internacional Forest Stewardship Council, a cuestionarse sobre la manera en que tradicionalmente se abordaban los conflictos entre empresas y comunidades, llegando a la convicción de que era necesario un cambio en la forma de llegar a acuerdos entre las partes.

Se fue construyendo a partir de estas experiencias la metodología gestionabierto®, que ofrece Tironi & Asociados como parte de sus servicios en el ámbito de Comunidades y Controversias. Con esta metodología acompañan a organizaciones a través del diseño de estrategias de relacionamiento con comunidades y otros actores con el objetivo de enfrentar y solucionar controversias, y como ejemplos destacan los programas de participación ciudadana del PRES Constitución, Calama PLUS y CREO Antofagasta (Tironi & Asociados, 2017). Aparece el concepto de Controversias, que se instala en el centro de las bases conceptuales utilizadas por Tironi & Asociados para formular la metodología y lo definen como:

*“situaciones de incertidumbre que estallan cuando proyectos, obras, productos o eventos que a sus creadores, ejecutores o usuarios parecían que estaban perfectamente bajo control y que no eran dignos de cuestionamiento alguno, de pronto pierden equilibrio, se arrancan de cualquier dominio y asumen vida propia”* (Tironi, E., 2011, p.117)

La emergencia de controversias socio-técnicas *“generan desbordes, caracterizados por la pérdida del control y equilibrio esperado por los actores. Producto de este desborde, los actores involucrados intentan producir explicaciones que les permitan bajar la incertidumbre que esta situación les genera.”* (Araya, 2017). Venturini en (Araya, 2017) plantea un ciclo de la controversia socio-técnica, que parte con la discrepancia de los actores respecto a un tema, el reconocimiento del desacuerdo, la admisión de que no pueden ignorarse y la búsqueda del compromiso para vivir juntos.

La constatación de la incertidumbre y la importancia de la forma en que se producen las negociaciones entre los diferentes actores implicados tiene origen en la sociología pragmática francesa que ha servido como base teórica para la formulación del trabajo de Tironi & Asociados, a través de dos principales líneas: la Actor-Network Theory (ANT) y la Sociología de la Justificación. La ANT entiende las controversias sociotécnicas como oportunidades para poder revisar las verdades establecidas y producir nuevos conocimientos a través de los actores mismos, poniendo en igualdad los saberes de científicos y actores sociales (Tironi, E., 2011, p.78). Esto se fundamenta en la dimensión política de la ANT según la cual *“Este mundo común no existe, sino que debe ser compuesto progresivamente, aceptando que no hay nada inevitable ni ineluctable; que no hay nada parecido a un sentido de la historia; y que siempre habrá diferencias y desacuerdos insalvables”* (Tironi, E., 2011, p.86). Es así como la ANT propone la creación de Foros Híbridos para hacerle frente al

mundo de incertidumbres en el que vivimos, planteando que a través de estos espacios se pueden abordar de manera más o menos institucionalizada las controversias sociotécnicas con todos los actores concernidos (Tironi, E., 2011).

Por otra parte, la sociología de la justificación “...se funda en la observación de cómo los individuos despliegan su capacidad crítica ante disputas y conflictos que colocan en entredicho el poder de coordinación, y cómo se las arreglan para fabricar acuerdos que les permitan restablecerlo” (Tironi, E., 2011, p.99). Plantean que esto es posible por la existencia de formas convencionales de equivalencia, que hace referencia a expectativas reciprocas acerca de las conductas de los individuos, las que pueden sufrir “momentos críticos” en los cuales se instala la percepción de que el poder de coordinación ya no funciona y se ponen en cuestión cosas que antes eran consideradas normales, generando una situación caótica en torno a la cual no existe ya acuerdo (Tironi, E., 2011).

Como una conjugación de los planteamientos teóricos de la ANT y la Sociología de la justificación, surge ABIERTA posicionándose como una metodología que refleja este nuevo paradigma, donde por ejemplo se han ido adecuando instrumentos como los Foros Híbridos hacia lo que ellos llaman Foros Abiertos. Los Foros Abiertos, inspirados en los Foros Híbridos de la ANT, corresponden a espacios de deliberación preferentemente institucionalizados que surgen a partir de una controversia sociotécnica, donde participan en igualdad de condiciones en base a reglas acordadas y conocidas por todos los actores concernidos, tanto especialistas, como no especialistas, representantes, comunidades, autoridades, grupos de interés, etc. (Tironi, E., 2011). Su propósito no se plantea en términos de lograr exclusivamente una negociación, si no lograr construir un “mundo posible” a partir de las posiciones de los distintos actores involucrados, que sea considerado equitativo por estos, entendida siempre como una solución provisora que debe ser sometida a monitoreo para lograr así detectar nuevos desbordes (Tironi, E., 2011).

A partir del marco conceptual que desplegado por Tironi & Asociados toma forma el nuevo modelo de gobernanza urbana. Este modelo se sustenta en técnicas gubernamentales como son los Foros Abiertos y la Casa Abierta, donde subyace la idea de que estos reflejan un “*revolucionario reequilibrio de poder a favor de los grupos concernidos o actores sociales*” (Tironi, E., 2011 p.142) Lo que estaría dado por el quiebre con los fundamentos del enfoque moderno en el cual los no especialistas se sometían a las decisiones de los especialistas (Tironi, E., 2011).

La metodología de Abierta se explica en un libro del mismo nombre editado por Tironi & Asociados, y que como señala Farías (2016) aun cuando podría ser útil para instituciones públicas u organizaciones ciudadanas está escrito para empresas, corporaciones y sus gerentes. El libro Abierta da cuenta de el origen de la metodología, marcado por temas como la reputación empresarial y la gestión de relaciones entre empresas y comunidades por conflictos medioambientales o con el fin de obtener certificaciones internacionales, pero resulta interesante abordar la forma en que la metodología se vuelca hacia temas de

planificación urbana y crea un nuevo modelo de gobernanza urbana. Para entender este proceso es clave la relación que existía entre Tironi & Asociados y Arauco por las consultorías previamente realizadas al momento de ocurrido el 27F, pero no constituye una explicación a la forma que Abierta fue adquiriendo dentro de la planificación. En esto último fue clave el rol que jugaron Elemental y ARUP, quienes, por sus conocimientos provenientes del mundo de la arquitectura e ingeniería, aportaron a que esta metodología se transformara en un modelo de gobernanza urbana, a través de la idea de los Planes Maestros.

Lo novedoso de la dupla Elemental - Tironi & Asociados fue la capacidad de unir en torno al Plan Maestro, diseño urbano y nuevas formas de relación entre los actores, en base a alianzas público-privadas y participación ciudadana. En ese sentido Elemental incorporó la lógica planteada por Tironi & Asociados en la definición de una visión de ciudad y formulación de proyectos, para dar cuerpo a los Planes Maestros. Esto da cuenta de un modelo que fue construido a través de las relaciones entre estos consultores expertos, sus redes con el mundo empresarial y académico, redes a través de las cuales se produce la movilidad de políticas que hace posible su viaje a otras partes, construyendo este nuevo modelo.

De acuerdo a las lógicas de la planificación estratégica y su adaptación a los fundamentos teóricos planteados por ABIERTA, se generan los Planes Maestros que posibilitan los ejercicios de gestión territorial y plasman nuevas racionalidades dentro de la producción de los territorios basadas en la reconfiguración de las relaciones público-privadas y del rol de los consultores expertos. El Plan Maestro corresponde a un ensamblaje de técnicas gubernamentales (Foros Híbridos, Consultas, Book, entre otros.) que como lo plantea Lemke (2001) sustentan un cambio en la racionalidad de la toma de decisiones, posibilitando la instalación del nuevo modelo de gobernanza urbana.

La creación del modelo ha implicado además procesos de aprendizaje, que dan cuenta de que la movilidad de políticas no es un traspaso lineal. En ese sentido el PRES se planteó como el primer “laboratorio abierto” que desemboca en ABIERTA, donde se señala que no se tomó el camino tradicional en que los expertos elaboraban un plan de reconstrucción que luego sería sociabilizado, sino que se llegó al resultado mediante un proceso bottom-up aplicando las lógicas utilizadas ante el FSC, lo que permitió poner a prueba los conceptos y metodologías (Tironi, E., 2011). Calama Plus entonces parece ser la consolidación, esto porque, en el momento que se propone ya existía gestión ABIERTA como metodología y se encontraba incluso publicada. Esto explica que haya habido ciertos cambios en el caso de Calama Plus, lo que evidencia que en su desarrollo se consideraron los aprendizajes producidos en el PRES, como fue el hecho de incluir a la ciudadanía dentro del consorcio en la implementación para el caso de Calama Plus. Los aprendizajes que dejaron la experiencia PRES dan cuenta también del vínculo existente entre ambos procesos dado por los expertos, que genera una relación de continuidad.

Por otra parte, Gestión Abierta no corresponde únicamente a un espacio de consultoría, sino que también se ha desarrollado dentro un plano académico, dando paso mediante proyectos de investigación a espacios de reflexión y generación conocimiento, a partir de los saberes provenientes de activistas, empresas, intelectuales, artistas, etc. (Socio Tironi & Asociados, 2017). Es así como PRES Constitución y Calama PLUS se han ido posicionando como experiencias que deben ser replicadas en otras partes del país por parte de las empresas, como una respuesta a la presión ejercida desde la ciudadanía para que estas sean más responsables social y medioambientalmente. De esta manera, las exigencias actuales de las comunidades hacia las empresas para que estas produzcan menores impactos negativos y contribuyan al desarrollo sustentable, ha tenido como consecuencia un reconocimiento desde las empresas de la necesidad de crear valor compartido y relaciones de largo plazo con las comunidades en que se emplazan como forma de ganar y mantener la legitimidad social que les permite funcionar (Devenin, 2017a). Dentro del mundo empresarial, parece haber también un convencimiento de que lo desarrollado en este tipo de experiencias constituye un ejemplo para evitar el surgimiento de posibles conflictos. En este sentido, se ha hecho referencia a Calama PLUS como parte de una estrategia de gestión empresarial basada en el modelo de Desarrollo Comunitario Colaborativo que, a través de ejercicios de gobernanza territorial, genera un plan de colaboración a largo plazo con una cartera de proyectos asociada (Devenin, 2017a). De esta forma el Desarrollo Comunitario Colaborativo contribuye a la discusión sobre la forma que tienen las empresas de aportar en el desarrollo de los territorios y alcanzar legitimidad social para operar (Devenin, 2017b).

No existen formulaciones anteriores que planteen la creación específicamente de un modelo de gobernanza urbana a partir del PRES y Calama Plus y como se ha visto, la gestión de controversias desarrollada por Tironi & Asociados es aplicable en un sentido más amplio. Es entonces clave el rol de Elemental que desde la arquitectura abre un espacio para materializar las nuevas relaciones entre sector público, privado y sociedad civil, planteando un cambio de paradigma en la construcción de las ciudades y toma como referencia los casos del PRES y Calama Plus (Tabla 15).

**Tabla 15 | Ejes del cambio de paradigma**

EJES DEL CAMBIO DE PARADIGMA	
Habitad/Medioambiente	Es posible capitalizar la ciudad como atajo a la equidad, porque la ciudad puede ser un método para lograr el crecimiento
Participación	La participación se ha vuelto una exigencia y tiene que ver con una manera de informar las restricciones en la búsqueda de soluciones. Permite establecer las preguntas adecuadas y no dar respuestas. Especialista en este ámbito es Tironi & Asociados.

<b>Aporte de industrias en los territorios donde operan</b>	Ciudadanía demanda aportes, contraloría los rechaza por conflictos de intereses. Deben hacerse convenios que hagan evidente la relación.
<b>Alianzas público-privadas</b>	Permiten aprovechar los aspectos positivos de cada uno de los actores: > Sector público: Bien común > Sector privado: Tienen una mirada de obtención de ganancias no sólo económicas > Personas: Cuando se hace un proceso participativo no responde a los tiempos políticos, por lo que da continuidad.
<b>Rol de la arquitectura</b>	Aporta con su poder de síntesis que se refleja en la capacidad de generar proyectos, ordenando la discusión en modo propuesta.

Fuente: Elaboración propia en base a exposición Alejandro Aravena 10 diciembre 2017 en XX Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Chile.

Finalmente, los casos del PRES y Calama Plus forman parte de un nuevo modelo de gobernanza urbana, cuyas características se han comenzado a definir dentro de los resultados de la investigación, pero no existen desde los propios actores que lo crean una intención de explicitar las dimensiones que tiene en el ámbito urbano y los casos de estudio se muestran como parte de lo amplio que es la gestión de controversias. Frente a la poca claridad, el cambio de paradigma en la construcción de las ciudades expuesto por Alejandro Aravena, parece esclarecer en modo de síntesis los aspectos centrales del nuevo modelo de gobernanza urbana. El ejercicio de síntesis que se realiza representa también el nuevo modelo desde la visión del arquitecto, que se muestra como lo técnico y neutral en la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos, haciendo parte del sentido común transformaciones profundas de las relaciones entre los actores para la toma de decisiones cuyo análisis debe ser profundizado abordando las implicancias que tiene para las comunidades locales.

## **5.5 Límites y aportes de la investigación**

La investigación desarrollada y el diseño metodológico a través del cual se estructura, presenta una serie de limitantes que es necesario tratar. Estas tienen en primer lugar relación con el carácter comparativo de la investigación, ya que fue necesario reunir información y analizar cada caso de estudio por separado para finalmente llegar a la comparación mediante la cual se abordó la idea central de un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile. Una dificultad del proceso es reunir y posteriormente analizar la información, debido a que para poder realizar este ejercicio es necesario contar con información comparable, o sea similar en cuanto a características como por ejemplo el nivel de precisión. Fue difícil por ejemplo en

el tema de financiamiento de los Planes Maestros, donde la información precisa es necesaria para determinar las fuentes de los recursos, pero no se cuenta con información agrupada al respecto y por el contrario existe información poco clara incluso con respecto al número de proyectos.

La comparación entre ambos Planes Maestros con el objetivo de trazar las principales características del modelo es un ejercicio complejo por la gran cantidad de información que se entrecruza. Frente a esto surgen temas interesantes que no alcanzan a ser tratados en profundidad, como la manera en que los Planes Maestros se enmarcan dentro de estrategias más amplias de responsabilidad social empresarial. Sería posible continuar la línea investigativa relacionando el rol que tienen los expertos y la forma en que a través de sus acciones como movilizadores de políticas han construido un modelo, pero analizando en profundidad cómo esto se inserta en el ámbito empresarial donde han surgido diversas experiencias que apuntan en la misma dirección.

Por otra parte, para dar cuenta de las relaciones entre los diversos actores en los casos de estudio se podría utilizar una metodología que considere las variables de interés/poder, expresando en una matriz las relaciones más allá de las instancias concretas generadas en PRES y Calama Plus, estableciendo conexiones entre los actores. Para generar una matriz de relaciones sería necesario realizar un mayor número de entrevistas, especialmente consultores expertos, funcionarios municipales de ambas comunas, así como también funcionarios de los Gobiernos Regionales, a los que fue complicado acceder debido a que actualmente no se encuentran en sus cargos. Además, en relación con las entrevistas se debe mencionar que estuvieron dirigidas a actores claves por lo que, con respecto a la sociedad civil, si bien se da cuenta de la forma en que participaron dirigentes vecinales o representantes de movimientos sociales, no así de cómo se hicieron parte de los procesos de participación ciudadana otros sectores de la sociedad civil que no se encuentran organizados.

Con respecto a los principales aportes de la investigación realizada: I) La metodología comparativa en vista a la generación de un nuevo modelo, plantea un desafío, pero también un aporte, porque a partir del enfoque del urbanismo de ensamblaje vincula experiencias que surgen en diferentes momentos y lugares por las relaciones que se establecen entre sus actores y las transformaciones materiales en los territorios que implican. La relación territorialidad/relacionalidad permite representar de muy buena manera lo que ocurre en la generación de un modelo a través de dos experiencias concretas como son el PRES y Calama PLUS, abarcando con mayor profundidad la vinculación de estos ejercicios locales con reconfiguraciones globales en las políticas públicas en general y con la gobernanza urbana en particular. II) Son casos que han sido poco tratados en investigaciones académicas, lo que se puede explicar por el corto tiempo transcurrido desde su inicio y por el bajo nivel de ejecución de los Planes. Pero resulta importante su estudio porque es un modelo que sigue avanzando en un proceso de consolidación y cuyos alcances aún no se pueden visualizar completamente. En ese sentido en la medida que se investiga en torno al tema es posible

comprender con mayor profundidad la trayectoria que sigue la transformación de algunas ciudades chilenas. III) Finalmente, la investigación es un aporte al análisis y evaluación de los Planes Maestros, que, al no ser parte de los instrumentos de planificación territorial vigentes, constituyen iniciativas cuyos procesos y resultados no están sistematizados ni se encuentran sometidos a rendiciones de cuentas o evaluaciones de algún tipo.

## **5.6 Conclusiones**

A partir de la investigación realizada se puede concluir que se ha creado un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile a partir de los casos del PRES y Calama PLUS, que se basa en la conformación de alianzas público privadas dentro de los espacios locales y sitúa a las empresas como actores centrales de los procesos. La posición que adquieren las empresas en la elaboración de los Planes Maestros se explica por el interés en la construcción de nuevas relaciones con los territorios en los que funcionan generando así situaciones de mayor estabilidad para el desarrollo de sus negocios, entendiendo que estas nuevas relaciones se sustentan en prácticas de responsabilidad social empresarial cada vez más valoradas en los mercados de los que forman parte.

Dentro de este contexto han sido los consultores expertos, principalmente Elemental y Tironi & Asociados, quienes asumieron un rol que no tenían dentro de los ejercicios de planificación, ya que funcionando de manera externa a aparatos del Estado elaboraron en líneas generales los Planes Maestros y luego el Estado se hizo cargo de aportar los recursos para su ejecución. Se reconfigura entonces la forma en que se elaboran y movilizan las políticas urbanas en Chile, generando nuevos espacios para la toma de decisiones, que dejan en manos de actores privados asuntos de interés público sin poder si quiera garantizar formas de participación ciudadanas vinculantes, ni tampoco procesos claros por la ausencia de regulaciones al respecto.

La investigación revela la aparición de nuevos actores en el escenario de la gobernanza urbana en Chile, y la conformación de un nuevo modelo a partir de estos casos, lo que sin duda debe considerarse para entender cómo con posterioridad a estos ejercicios aparecen nuevas iniciativas en la misma línea, algunas de ellas lideradas por los mismos actores. En el sector empresarial se difunden las iniciativas del PRES y Calama Plus como ejemplos a seguir y el área de la gobernanza urbana como un espacio del que deben formar parte encabezando estos procesos, lo que claramente tiene implicancias en los territorios considerando que estas empresas, como es el caso de Arauco y Codelco, realizan procesos productivos que generan importantes externalidades negativas en las ciudades.

La reconfiguración de las relaciones en base a nuevas formas de gobernanza donde las empresas adquirieren una posición central es cuestionable en la medida que no existen ninguna regulación respecto a la forma en que esto se realiza, lo que en los casos de estudio

se evidencia la libertad que tienen las empresas consultoras para definir las líneas generales de los planes maestros y sus proyectos específicos, así como también la que tienen las empresas para proponer proyectos de interés propio.

Por otra parte, se concluye que son Elemental y Tironi & Asociados, los actores claves en la movilización de estas experiencias y su consolidación como modelo ya que es a través de estos que han circulado por circuitos nacionales e incluso internacionales como prácticas replicables. Esto claro está, responde a las capacidades que han tenido los consultores expertos para convocar al sector público y privado, porque a través de sus experiencias de consultoría en el sector privado, sus conexiones con el sector público y también su presencia dentro del ámbito académico, han logrado generar y movilizar sus ideas. Es así como han obtenido importantes beneficios, porque la creación de un nuevo modelo de gobernanza urbana abre espacios de acción para el ejercicio de consultores expertos. Además, PRES y Calama Plus se construyen desde una visión neoliberal de lo que significa la elaboración de las políticas públicas, ya que aun cuando se plantean como espacios innovadores que incorporan a actores comúnmente excluidos como es la sociedad civil, otorgan una posición central a las empresas que no tenían con anterioridad al menos en espacios visiblemente establecidos.

A su vez se puede concluir que las instancias de participación ciudadana generadas, como un elemento central del modelo, han sido una forma de dar legitimidad a los planes maestros en la medida que supondrían una garantía de que las decisiones tomadas se corresponden con los intereses de los habitantes y no están guiadas por los intereses de las empresas. Sin embargo, aun cuando las instancias generadas apelan a lograr simetría de poder en la toma de decisiones, en la realidad estas no apuntan a transformar las relaciones de poder existentes, ya que en ningún caso se promueve por ejemplo la organización de los ciudadanos y la organización ocurre más que nada de manera individual. En el caso de Calama existía una ciudadanía organizada, pero es algo previo a Calama PLUS y en ningún momento se menciona que desde el Plan Maestro se potencie la organización comunitaria, siendo este un factor clave si se quiere generar un proceso de planificación con fuerte presencia ciudadana.

Las experiencias realizadas podrían constituir un avance en diversos sentidos, comenzando por la inclusión en el ámbito de la planificación urbana de mecanismos de toma de decisiones que tienden hacia formas de democracia más participativas, lo que resulta necesario en la construcción de las ciudades. Sin embargo, a partir de los resultados de las instancias generadas se concluye que en procesos participativos del PRES y Calama Plus donde la invitación provino de Arauco y Codelco, así como también el financiamiento de los consultores expertos, se pone en entredicho el nivel de independencia del proceso. Sería necesario fortalecer la organización ciudadana en ejercicios de este tipo con el objetivo de la ciudadanía se constituya como un actor con mayores capacidades para fijar su visión en la elaboración e implementación de los Planes Maestros.



En este nuevo escenario se debe replantear el rol que está jugando el Estado, porque las deficiencias que presenta para dar solución de manera efectiva y en tiempos prudentes a los desafíos de la planificación han terminado justificando un desplazamiento en su rol y la delegación de responsabilidades al sector empresarial, siendo necesario cuestionarse sobre la necesidad de que estas experiencias vayan también en la línea de mejorar las capacidades de las instituciones del Estado.

Finalmente, la presente investigación es una primera aproximación al nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile creado desde los casos del PRES y Calama Plus, entendiendo que la movilización de políticas implica transformaciones propias por los aprendizajes que se producen en el camino y por la adecuación a los contextos en los que se inserta. Sería interesante considerar las principales líneas de esta investigación en el análisis de nuevas experiencias, para establecer en qué medida se produce una consolidación o modificación del modelo creado definiendo su trayectoria. Para comprender la trayectoria que sigue el modelo se debe además profundizar en la forma en que se construyen los saberes y prácticas que lo sustentan, los actores que intervienen y las redes de las que forman parte. Queda pendiente ahondar en las implicancias que tiene la generación de un modelo de este tipo, considerando que hasta la fecha los PRES y Calama PLUS están inconclusos y no se puede determinar de manera certera el alcance que tendrán a más largo plazo, además como se ha mencionado se encuentran en desarrollo otras experiencias similares que podrían ser consideradas.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, J., & Cochrane, A. (2007). Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power. *Regional studies*, 41(9), 1161-1175.
- AntarChile, (2016). Memoria Anual 2016. Recuperado de: [https://www.antarchile.cl/documents/30193/31486/Antar\\_2016SVS.pdf/45069b64-4068-c798-588b-b82ae8cfa7f6](https://www.antarchile.cl/documents/30193/31486/Antar_2016SVS.pdf/45069b64-4068-c798-588b-b82ae8cfa7f6)
- Aravena, F. & Sepúlveda, A. (2011). *Nuestro terremoto: el camino de reconstrucción de una empresa y la comunidad después del 27/F*. Universidad Alberto Hurtado.
- Arnstein, S. (1969). Une échelle de la participation citoyenne. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Ascher, F. (2004). Los nuevos principios del urbanismo (pp. 73-74). Alianza.
- Banco de Crédito e Inversiones (2012). Informe de sustentabilidad 2012. Recuperado de: [www.bci.cl/medios/2012/investor/bci-sustentabilidad/gobierno.html](http://www.bci.cl/medios/2012/investor/bci-sustentabilidad/gobierno.html)
- Banco Itaú (2015). Memoria Anual 2015. Recuperado de: <https://banco.itau.cl/wps/wcm/connect/.../Memoria-2015-Banco-Itau-Chile.pdf>
- Banco Santander Chile (2011) Memoria de Sostenibilidad. Recuperado de: [https://www.santander.cl/nuestro\\_banco/pdf/Memoria\\_Sostenibilidad\\_2011.pdf](https://www.santander.cl/nuestro_banco/pdf/Memoria_Sostenibilidad_2011.pdf)
- Barros, A., & Pereira, G. (2018). El impacto del tranque de Talabre en la Comunidad Lickanantai de San Francisco de Chiu-Chiu. Informe pericial. Recuperado de: <http://www.forensic-architecture.org/wp-content/uploads/2014/05/REPORT-IMPACT-OF-TAILINGS-POND-TALABRE.pdf>
- Barton, J. R. (2006). Sustentabilidad urbana como planificación estratégica. *EURE (Santiago)*, 32(96), 27-45.
- Barton, J. (2008). El poder de la gobernanza: el eslabón “perdido” de la sustentabilidad urbana. En Yáñez, G et al. (eds.) *Ciudad, poder y gobernanza*. Santiago: EURE Libros: 413-430.
- Bell, D. (2005). The emergence of contemporary masterplans: property markets and the value of urban design. *Journal of urban design*, 10(1), 81-110.
- Benach, N. (2000). Nuevos espacios de consumo y construcción de imagen de la ciudad en Barcelona. *Estudios Geográficos*, 61, 189.

- Blanco, I. (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, (20), 125-146.
- Bonet & Martí, J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 12(1).
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, 109-132.
- Calama Plus (2012) Plan Urbano Sustentable Calama Plus: Nuevos Tiempos. [PDF] Recuperado de: [http://media.wix.com/ugd/f9cb32\\_fea5d5fde0e641f39e749d5ca9234d49.pdf](http://media.wix.com/ugd/f9cb32_fea5d5fde0e641f39e749d5ca9234d49.pdf)
- Calama Plus (2017) Calama PLUS presenta avance de iniciativas al alcalde Daniel Augusto. Recuperado de: <http://www.calamaplus.cl/single-post/2017/01/11/Calama-PLUS-presenta-avance-de-iniciativas-al-alcalde-Daniel-Augusto>
- Calama Plus (25 de abril de 2014) Universidades de Harvard, del Desarrollo y Adolfo Ibáñez, impulsarían estudios sobre la ciudad y el plan Calama PLUS. Recuperado de: <http://www.calamaplus.cl/single-post/2014/04/25/Universidades-de-Harvard-del-Desarrollo-y-Adolfo-Ib%C3%A1%C3%B1ez-impulsar%C3%ADan-estudios-sobre-la-ciudad-y-el-plan-Calama-PLUS>
- Canales, M. (2006). Metodologías de investigación social. Santiago de Chile: LOM.
- Casellas, A. (2006). Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde Urban Regime Analysis. *Documents d'anàlisi Geogràfica*, (48), 61-81.
- Cea, R. (7 de abril de 2012). La Calama que sueña Aravena. La Tercera. Recuperado de <http://diario.latercera.com/2012/04/08/01/contenido/la-tercera-el-semanal/34-105783-9-la-calama-que-suen-a-aravena.shtml>
- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (2003). Empresas mineras y desarrollo local. Recuperado de: [http://www.bibliotecavirtual.info/recursos/empresas\\_mineras\\_y\\_desarrollo\\_local.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/recursos/empresas_mineras_y_desarrollo_local.pdf)
- Chile Desarrollo Sustentable (2014). Ciudad Sustentable: Destacados académicos colaborarán con Calama plus. Recuperado de:

<http://www.chiledesarrollosustentable.cl/noticias/noticia-pais/ciudad-sustentable-destacados-academicos-colaboraran-con-calama-plus/>

Codelco (2011). Reporte de Sustentabilidad. Recuperado de: [https://www.codelco.com/prontus\\_codelco/site/artic/20120530/asocfile/20120530115150/reporte\\_codelco\\_2011\\_mayo\\_baja.pdf](https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20120530/asocfile/20120530115150/reporte_codelco_2011_mayo_baja.pdf)

Codelco (2014a), Ministro Hales inicia construcción de parque periurbano. Recuperado de: [https://www.codelco.com/ministro-hales-inicia-construccion-de-parque-periurbano-en-calama/prontus\\_codelco/2014-01-31/141248.html](https://www.codelco.com/ministro-hales-inicia-construccion-de-parque-periurbano-en-calama/prontus_codelco/2014-01-31/141248.html)

Codelco (2014b), Proyecto parque periurbano es reconocido por su aporte a la sustentabilidad. Recuperado de: [https://www.codelco.com/proyecto-parque-periurbano-es-reconocido-por-su-aporte-a-la-sustentabilidad/prontus\\_codelco/2014-05-16/104819.html](https://www.codelco.com/proyecto-parque-periurbano-es-reconocido-por-su-aporte-a-la-sustentabilidad/prontus_codelco/2014-05-16/104819.html).

Codelco (s/f), División Chuquicamata. Sitio web: [https://www.codelco.com/prontus\\_codelco/site/edic/base/port/chuquicamata.html](https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/edic/base/port/chuquicamata.html)

Confederación de Trabajadores del Cobre (2012) Movimiento ciudadano “Qué sería Chile sin Calama”. Recuperado de: <http://www.confederaciondelcobre.cl/erbocefnoc/null-72/>.

Consejo Minero (s/f) Creo Antofagasta. Recuperado de: <http://dev.consejominero.cl/creo-antofagasta/>

Contreras, Y. & Arriagada, C. (2016). Reconstrucción exclusionaria. Lo comunitario y las políticas públicas en ciudades menores e intermedias chilenas afectadas por el terremoto y tsunami del 27F 2010: Los casos de Constitución y Dichato. *Revista de geografía Norte Grande*, (64), 83-107.

Contreras, Y. & Beltrán, M. (2015). Reconstruir con capacidad de resiliencia: El casco histórico de la ciudad de Constitución y el sitio del desastre del terremoto y tsunami del 27 de febrero 2010. *Revista Invi*, 30(83), 79-115.

CREO Antofagasta (2012) *Convenio Marco Plan CREO Antofagasta*.

CREO Antofagasta (s/f) ¿Qué es CREO Antofagasta? Recuperado de: <http://creoantofagasta.cl/que-es-creo-antofagasta/>

Cuenya, B., & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 37(111), 25-45.

- De Mattos. (2004). DE LA PLANIFICACIÓN A LA GOVERNANCE: implicancias para la gestión territorial y urbana. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMIENTO, 107, 9-23.
- Delamaza, G. (2012). Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del «conflicto de los cisnes» en Valdivia, Chile. *Apuntes*, 39(70), 167-202.
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional:¿ Desafiando la política o recreando sus límites?. *Gestión y política pública*, 21(1), 45-86.
- Devenin, V. (2017a). How Companies Can Support Their Regions through Collaborative Community Development: A Guide for Managers. Network for Business Sustainability Chile. Recuperado de: <http://www.nbs.net>
- Devenin, V. (2017b). Sobre los retos de las empresas en los territorios. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/sobre-los-retos-de-las-empresas-en-los-territorios/2017-09-05/201456.html>
- Diario Maulee (16 de junio de 2010). Vecinos de Constitución aprueban Parque Fluvial Maule y priorizan otros cinco proyectos para el Plan Maestro. Diario Maulee. Recuperado de: <http://www.maulee.cl/vecinos-de-constitucion-aprueban-parque-fluvial-maule-y-priorizan-otros-cinco-proyectos-para-el-plan-maestro/>
- Diario Maulee (17 de mayo de 2016) Construcción de piscinas temperadas en Constitución lleva un 40 por ciento de avance. Diario Maulee. Recuperado de: <http://www.maulee.cl/construccion-de-piscinas-temperadas-en-constitucion-lleva-un-40-por-ciento-de-avance/>
- Diario Maulee (4 de marzo de 2016) Universitarios de Harvard conocen la producción forestal y arquitectura en madera en el Maule. Diario Maulee. Recuperado de [http://www.maulee.cl/universitarios-de-harvard-conocen-la-produccion-forestal-y-arquitectura-en-madera-en-el-maule/?utm\\_source=dldr.it&utm\\_medium=twitter](http://www.maulee.cl/universitarios-de-harvard-conocen-la-produccion-forestal-y-arquitectura-en-madera-en-el-maule/?utm_source=dldr.it&utm_medium=twitter)
- El aMaule (1 de marzo de 2015) Constitución: Plan de Reconstrucción lleva 22 % de Proyectos Ejecutados. El aMaule. Recuperado de <http://www.elamaule.cl/noticia/sociedad/constitucion-plan-de-reconstruccion-lleva-22-de-proyectos-ejecutados>
- El Ciudadano (16 de mayo de 2013) Tranque Talabre: Alcalde de Calama advierte contaminación desde relaves de Codelco y demanda acción del Gobierno. El Ciudadano. Recuperado de: <http://www.elciudadano.cl/medio-ambiente/tranque->

talabre-alcalde-de-calama-advierte-contaminacion-desde-relaves-de-codelco-y-demanda-accion-del-gobierno/05/16/.

Elemental (s/f) Villa Verde, Sitio web: <http://www.elementalchile.cl/projects/constitucion-i-villa-verde/>

Elemental. (s/f). Nosotros. 14/10/2016, de Elemental Sitio web: <http://www.elementalchile.cl/about/>

Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Rev. austral cienc. soc.*, (8), 97-108.

Espinoza, D. (15 de agosto de 2017). Luz verde para Elemental y su teatro en Constitución. La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/luz-verde-elemental-teatro-constitucion/>

Esteve, J., & Foxa, M. (1999). La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. CIDEU.

Farías, I. (2016). Devising hybrid forums: Technical democracy in a dangerous world. *City*, 20(4), 549-562.

Fernández, O., Riquelme. P. (15 de febrero de 2014). Aldeas y turismo: las caras de la reconstrucción tras el 27/F. La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/aldeas-y-turismo-las-caras-de-la-reconstruccion-tras-el-27f/>

Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Editorial Morata.

Font, J., Blanco, I., Gomà, R. & Jarque, M. (2000) Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, Concurso de Ensayos del CLAD, Caracas. Disponible en: <http://www.clad.ve.org>.

Fundación La Fuente (2014). La nueva biblioteca pública de Constitución. Recuperado de: <http://www.fundacionlafuente.cl/la-nueva-biblioteca-publica-de-constitucion/>

Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin*, 37(6), 23-33.

Ginrac, C. & Giroud, M. (2014). Villes Contestées. Pour une géographie critique de l'urbain. Paris: Les Prairies Ordinaires.

- Gramberger, M. (2006). Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas.
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *EURE* (Santiago), 31(94), 77-95.
- Güell, J. M. F. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos* (Vol. 10). Reverté.
- Harvey, D. (1998). La condición de la posmodernidad.
- Harvey. (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Akal.
- Harvey. (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Revista Apuntes del CENES*, 27(45).
- I. Municipalidad de Constitución (2016). Actualización PLADECO. Recuperado de: <http://www.constitucion.cl/wp-content/uploads/2016/07/Actualizaci%C3%B3n-PLADECO-Constituci%C3%B3n-1.pdf>
- I. Municipalidad de Constitución (2017). Proyecto de Teatro Municipal en etapa de diseño. Recuperado de: <http://www.constitucion.cl/proyecto-de-teatro-municipal-en-etapa-de-diseno/>
- Ibáñez, D. (2008) Cierre del Campamento de Chuquicamata y el Traslado de su Población a la Ciudad de Calama. Una Nueva Forma de Vida para los Mineros.
- Ilustre Municipalidad de Calama (2007). Ordenanza local del Plan Regulador de Calama
- Imilan, W., Pino, F., Fuster, X., González, L., & Larenas, J. (2015). Constitución. En Irazábal, C. (Ed.) *Learning from 27F: A comparative assessment of urban reconstruction processes after the 2010 earthquake in Chile*.
- INE (2017). Resultados Censo 2017. Recuperado de: <https://resultados.censo2017.cl/Region?R=R07>
- Instituto Forestal (INFOR). (2015). Anuario Forestal 2015, Área de Información y Economía Forestal de INFOR, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://wef.infor.cl/publicaciones/anuario/2015/Anuario2015.pdf>
- Intendencia Región del Maule (2015). Ministra Riffo e Intendente Meza ponen la primera piedra del complejo de piscinas temperadas de Constitución. Recuperado de: <http://www.intendenciamauale.gov.cl/noticias/ministra-riffo-e-intendente-meza-ponen-la-primera-piedra-del-complejo-de-piscinas-temperadas-de-constitucion/>

- Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine: vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques?. *Revue internationale des sciences sociales*, (3), 387-402.
- Lascoumes, P. (2004). La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, (13-14)
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Ley N°20.444. Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, Chile, Mayo de 2010
- Lukas, M. (2018): Urban Governance. In: Orum, A. (ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI de España Editores.
- Martí, M., Blanco, I., & Parés i Franzi, M. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Participación, políticas públicas y territorio, 27-52.
- Martí-Costa, M. (2004). OBJOVI. Observatorio Joven de Vivienda en España Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano.
- Martínez, A. C. (Ed.). (2006). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayorga, E. (2014) Sueño de una integración patrimonial Sueño de una integración patrimonial o el traslado de Chuquicamata a Calama o el traslado de Chuquicamata a Calama. *Revista Urbano V.7, N. 10*
- McCann, E. (2011). Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130.
- McCann, E., & Ward, K. (2012). Assembling urbanism: following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A*, 44(1), 42-51.
- McCann, E., Roy, A., & Ward, K. (2013). Assembling/worlding cities. *Urban Geography*, 34(5), 581-589.
- Medina, M. G. (2012). La planificación estratégica de "nueva generación": ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica (s)*, 3(2), 271-291.



- Ministerio de las Cultura, las Artes y el Patrimonio (2015) Recuperado de:  
<http://www.cultura.gob.cl/institucional/ministra-barattini-inaugura-moderno-centro-cultural-en-constitucion/>
- MINVU (2010b) Plan de Reconstrucción MINVU “Chile Unido Reconstruye Mejor”
- Montoya (2014). Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios políticos*, (45), 205.
- Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (2011), Informe para la relatora especial de naciones unidas para el derecho a la vivienda adecuada.
- Nuissl, H., & Heinrichs, D. (2011). Fresh wind or hot air—does the governance discourse have something to offer to spatial planning?. *Journal of Planning Education and Research*, 31(1), 47-59.
- Parnreiter, C. (2011). Commentary: toward the making of a transnational urban policy? *Journal of Planning Education and Research*, 31(4), 416-422.
- Parraguez L., Rodríguez G., & Santander M. (2006). ¿Cómo se piensa la ciudad? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana. Santiago. *REVISTA EURE* 32(96) (135-140).
- Pascual J.M. (2007). La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación. Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Paz, G. (2016). Puerto Madero ‘En movimiento’: Movilidad de políticas y modelos urbanos en América Latina (1999-2012). Buenos Aires. *Revista Invi* 31(87) (59-84).
- Pérez Lancellotti, G. (2014). El Plan Maestro como instrumento de diseño urbano: potencialidades y limitantes. El caso de la ciudad de Antofagasta. *AUS (Valdivia)*, (15), 16-21.
- Poblete, J. (2012). Diseño urbano y operaciones de suelo en la reconstrucción. En *Emergencia y reconstrucción: El antes y después del terremoto y tsunami del 27f en Chile* (123-146). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Poduje, I. (2008). Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores.
- Precedo Ledo, A., Orosa González, J. J., & Míguez Iglesias, A. (2010). De la planificación estratégica al marketing urbano: hacia la ciudad inmaterial. *EURE (Santiago)*, 36(108), 5-27.

- PRES (2011). Book PRES. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/presconstitucion/pres-book-presentacion>
- Prieto. (2010). Participación Ciudadana y Medios digitales: experiencia de inmerión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI. 02 de Marzo de 2017, de Organización Universitaria Interamericana Sitio web: [http://www.kyopol.net/docs/Curso\\_PCyMD.Modulo\\_II Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_siglo\\_XX.pdf](http://www.kyopol.net/docs/Curso_PCyMD.Modulo_II_Participacion_Ciudadana_del_siglo_XX.pdf)
- Quinchía, S. (2011) Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de medellín, 2004-2011.
- Rapoport, E. (2015). Globalising sustainable urbanism: the role of international masterplanners. *Area*, 47(2), 110-115.
- Real Academia Española (s/f). Definición modelo. Sitio web: <http://dle.rae.es/?id=PTk5Wk1>
- Resolución Exenta N° 1878 (2010). Contraloría General de la República. Santiago, Chile, 26 de marzo 2010.
- Resolución exenta N°02090 (2011) Contraloría General de la República. Santiago, Chile, 1 de diciembre 2011,
- Riquelme, P. (13 de junio de 2010). Termina consulta ciudadana para reconstruir Constitución. La Tercera. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/termina-consulta-ciudadana-para-reconstruir-constitucion/>
- Sabatini, F., & Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 21(62), 61.
- Sampieri, R., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). Metodología de la Investigación. Editorial Mc Graw Hill. México, 113.
- Sánchez, F., & Moura, R. (2005). Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *EURE (Santiago)*, 31(93), 21-34.
- Solimano A. (2012). Capitalismo a la chilena. Chile: Catalonia.
- Somma, N., Márquez, R., Tironi, M., & Flores, J. (2017). Conflictos, controversias y disyuntivas. (Eds.) Araya, R. & Ceballos, F., Santiago, Chile: Editorial TIRONI Asociados.
- Somos Choapa (s/f) Nosotros. Recuperado de: <http://somoschoapa.cl/nosotros/>

- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.
- Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66, 1-11.
- The Pritzker Architecture Prize (2016) Alejandro Aravena of Chile receives the 2016 Pritzker Architecture Prize. Recuperado de : <https://www.pritzkerprize.com/laureates/2016>
- Tironi & Asociados (2017) Prácticas 16/04/2018, de Sitio web: <http://tironi.cl/practicas/comunidades-y-controversias/>
- Tironi & Asociados S.A. (2016). Trayectoria. 15/10/2016, de Tironi Sitio web: [www.tironi.cl](http://www.tironi.cl)
- Tironi, E. (2011). Abierta. Gestión de controversias y justificaciones. *Santiago de Chile: Uqbar Editores*.
- Tironi, M. (2015). Redefiniendo la participación, redibujando lo ciudadano: El plan de participación ciudadana del PRES Constitución. *Arquitecturas del Sur*, 29 (38), 52-65.
- Trullen, J. (1998). El modelo Barcelona de desarrollo económico-urbanístico: a la búsqueda de flexibilidad territorial. *Quim Brugué y Ricard Gomà (eds) Gobiernos locales y políticas públicas*, 132-144.
- TV Maulinos (19 de noviembre de 2016). Biblioteca de Constitución es distinguida por el Royal Institute of British Architects. TV Maulinos. Recuperado de: <http://tvmaulinos.com/biblioteca-de-constitucion-es-distinguida-por-el-royal-institute-of-british-architects/>
- TV Maulinos (20 de octubre de 2017). Arquitectos holandeses visitan obras del PRES Constitución. TV Maulinos. Recuperado de: <http://tvmaulinos.com/arquitectos-holandeses-visitacion-obras-del-pres-constitucion/>
- Ulloa, J. C. (24 de junio de 2013). Partes Obras Calama Plus, mayor proyecto de renovación urbana sustentable del norte. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-06-24&dtB=24-06-2013%200:00:00&PaginaId=8&bodyid=3>

- Universidad Adolfo Ibáñez (17 de marzo de 2015). ¿Cómo se deben urbanizar las zonas mineras? Recuperado de: <http://www.uai.cl/noticias/como-se-deben-urbanizar-las-zonas-mineras>
- Valencia, N. (19 de enero de 2016). Sebastián Irarrázaval, premiado en concurso internacional de madera por Biblioteca de Constitución. Recuperado de: <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/780561/sebastian-irrazaval-premiado-en-concurso-internacional-de-madera-por-biblioteca-de-constitucion>
- Vásquez, F. & Van Treek, V. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 59(222), 161-185.
- Velásquez, C. (2012). la Política de mejoramiento integral de barrios en Medellín ¿reconquista del territorio por parte del estado?
- Vergara, A. & De las Rivas, J.L. (2016) La inteligencia del Territorio Supercities. Colombia, Fundación Metropoli.
- Villasante, T. (2009). Metodologías participativas: manual. *MADRID: CIMAS*.
- XX Bienal de Arquitectura y Urbanismo (2017) Recuperado de: <http://www.impostergable.cl/invitados-especiales/somos-choapa-elemental-zc5s/>
- Yin, R. (1994). Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. *Applied social research methods series*, 5(2).

## 7 ANEXOS

### Anexo 1| Pauta Entrevistas Calama

<b>Pauta entrevista Calama</b>	
<b>Tema</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Relación de Codelco con la ciudad y los actores involucrados en el desarrollo del territorio</b>	<p>¿Cómo ha sido la relación histórica de Codelco con la ciudad de Calama?</p> <p>¿Qué motivó a la empresa a involucrarse en la planificación de la ciudad?</p> <p>¿Qué relaciones tenía y con qué actores específicamente?</p> <p>¿Se produjo algún cambio en la relación con Calama Plus?</p>
<b>Instrumentos de planificación territorial y Calama Plus</b>	<p>¿Cuáles son los instrumentos de planificación vigentes en la comuna?</p> <p>¿Cuáles han sido las falencias de los planes anteriores inconclusos?</p> <p>¿Cuál es la relación entre los instrumentos de planificación territorial tradicionales y Calama Plus?</p>
<b>Contenidos del Plan</b>	<p>¿Cómo nace Calama Plus? ¿Su surgimiento se vincula con las demandas ciudadanas?</p> <p>¿Qué fue lo diferenciador de Calama Plus con los planes anteriores?</p> <p>¿Hay una visión de ciudad detrás de los proyectos?</p> <p>¿Cómo se fueron definiendo los proyectos que formarían parte de la cartera?</p> <p>¿Cómo se integraron las demandas del Movimiento Ciudadano a Calama Plus?</p> <p>¿Cree usted que Calama Plus va a dejar algún legado?</p> <p>¿Existe un documento de Calama Plus?</p>
<b>Proceso Calama Plus</b>	<p>¿Cómo se articuló Calama Plus?</p> <p>¿Cómo se definió el consorcio?</p> <p>¿Quiénes participaron en la elaboración del Plan?</p> <p>¿Cómo se definieron los participantes?</p> <p>¿Cómo fue la fase de elaboración e implementación del Plan en términos generales? ¿quiénes las desarrollaron y de qué forma?</p>
<b>Rol y relación de los actores</b>	<p>¿Cuál fue el rol de Codelco?</p> <p>¿Cuál fue el rol de la Municipalidad en Calama Plus?</p> <p>¿Cuál fue el rol del Estado y a través de qué organismos?</p> <p>¿Cuál fue el rol de la ciudadanía?</p> <p>¿Cuál fue el rol de los expertos?</p> <p>¿A través de que canales se relacionaron los diferentes actores y cómo fue la relación?</p>

<b>Rol de los consultores expertos</b>	<p>¿Cuál fue el rol de los expertos en la elaboración e implementación del Plan?</p> <p>¿Qué tipo de expertos fueron parte del Plan?</p> <p>¿Cuál fue el rol de Elemental? ¿Por qué cree que se contrató a Elemental?</p> <p>¿Cuál fue el rol de Tironi? ¿Por qué cree que se contrató a Tironi?</p> <p>¿Hubieron expertos internacionales o expertos locales?</p>
<b>Participación ciudadana</b>	<p>¿Cómo se realizó el proceso de participación ciudadana?</p> <p>¿Cuáles fueron las instancias creadas?</p> <p>¿En qué consistió la consulta ciudadana?</p> <p>¿Qué temas fueron abordados en la consulta ciudadana?</p> <p>¿Cómo evalúa el proceso de participación ciudadana?</p>
<b>Financiamiento</b>	<p>¿Cómo se financió Calama Plus?</p> <p>¿Cuál es la fuente de financiamiento de los proyectos que componen el Plan?</p> <p>¿Ha permitido la concreción de los proyectos?</p>
<b>Visión de futuro</b>	<p>¿Cómo evalúa el ejercicio de Calama Plus hasta ahora en termino de oportunidades y riesgo?</p> <p>¿Cómo se impulsa la idea de que Calama vuelva a ser un oasis propuesta por Calama Plus?</p>

## Anexo 2 | Pauta entrevista Tironi & Asociados

<b>Pauta Entrevista Tironi &amp; Asociados</b>	
<b>Tema</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Involucramiento de Tironi al PRES</b>	<p>En términos de lo ocurrido durante el PRES Constitución ¿Cuál fue su participación y como se llevó a cabo?</p> <p>¿Cómo y en qué momento se incorporan ustedes al trabajo del PRES? ¿Cuál era el ente coordinador que los convocó a participar?</p> <p>¿Habían formado ustedes parte de experiencias similares?</p> <p>¿Cuál es la experiencia de Tironi que se rescata para ser “invitados” a participar en el PRES?</p>
<b>Participación ciudadana</b>	<p>¿Cómo fue el proceso de participación ciudadana?</p> <p>¿Cuáles fueron las instancias de participación ciudadana creadas?</p> <p>¿Cómo evalúa el proceso de participación ciudadana?</p>

<p><b>Relación entre actores</b></p>	<p><i><b>En la etapa de elaboración</b></i></p> <p>¿cuáles eran las instancias en las que se agrupaban los diferentes actores para la toma de decisiones?</p> <p>¿Existía una relación entre ustedes y los demás actores (Arauco, municipalidad, Minvu, Gore y Ciudadanía)?</p> <p>¿Qué tipo de relación?</p> <p><i><b>En la etapa de implementación</b></i></p> <p>¿Y en la implementación siguieron participando en el PRES?</p> <p>¿Existían instancias en que se agruparan los diferentes actores?</p> <p>¿Ustedes mantuvieron el vínculo con otros actores? ¿Con quiénes?</p> <p>¿Cómo evalúas el ejercicio del PRES en términos de oportunidades y riesgos?</p> <p>¿Cómo evalúas la materialización del plan al día de hoy? ¿Cuáles han sido las dificultades?</p>
<p><b>Expertos - Movilización de políticas</b></p>	<p>¿Participaron otro tipo de expertos en el PRES (ejemplo: internacionales)?</p> <p>¿Participa Tironi y asociados de alguna experiencia similar el día de hoy?</p> <p>Para Tironi y asociados ¿Existe un cambio en la forma de efectuar la planificación urbana antes y después del PRES?</p> <p>¿Usted cree que el PRES dejó o dejará algún “legado” como nueva forma de planificación urbana?</p> <p>¿Cómo se vincula la experiencia del PRES con el posterior surgimiento de Calama PLUS?</p>
<p><b>Calama Plus</b></p>	<p>¿Cómo son ustedes convocados a ser parte de Calama PLUS?</p> <p>¿Cuál fue su rol en Calama PLUS?</p> <p>¿Cómo fue el proceso de participación ciudadana en Calama PLUS?</p> <p>¿Cómo fue la relación con los demás actores en el caso de Calama PLUS?</p> <p>¿Cómo evalúa el proceso desarrollado en Calama PLUS?</p>

### Anexo 3 | Pauta entrevistas Constitución

<p><b>Pauta entrevista Terreno Constitución</b></p>	
<p><b>Entrevista Ejecutivo de alto rango de Arauco</b></p>	
<p><b>Tema</b></p>	<p><b>Preguntas</b></p>
<p>Relación de Arauco con los actores involucrados en el desarrollo del territorio local antes y después del 27F</p>	<p>¿Cómo se vinculaba Arauco con el territorio local antes del PRES? ¿Qué relaciones tenía y con qué actores específicamente?</p> <p>¿Qué cambios se produjeron durante el PRES?</p> <p>¿Cómo son las relaciones ahora?</p> <p>¿Qué relación tiene Arauco con el municipio?</p> <p>¿Qué relación construye Arauco con la comunidad?</p>

Papel de Arauco en la articulación del PRES	¿Cómo nace la idea del PRES? ¿Qué red de contactos se articularon desde Arauco y con quién?
Evaluación del PRES y Visión de futuro	¿Cómo evalúa Arauco el resultado del PRES en términos de riesgo? ¿Cómo evalúa Arauco el ejercicio PRES en términos de gobernanza? ¿Imagina Arauco el desarrollo de Constitución en el futuro (20 o 30 años)?
<b>Entrevista Funcionario Secplan Municipalidad de Constitución</b>	
<b>Tema</b>	<b>Preguntas</b>
Planificación pre y post 27F	¿Cómo funcionaba la planificación de Constitución antes del PRES? ¿Cómo funcionó durante el PRES? ¿Cómo funciona ahora? ¿Existen divergencias?
Evolución de la relación con otras instituciones públicas, privadas y comunidad en el marco del PRES	¿Cuál fue el rol del municipio en el PRES? ¿Hubo una vinculación con los demás actores? ¿Existió una red de coordinación/colaboración? ¿Existe aún?
Gestión local del riesgo	¿De qué manera la municipalidad se hacer cargo de gestionar el riesgo en la comunidad? ¿Existen programas especiales de tipo planificador o educación que vinculen a la comunidad en estos temas? ¿Sigue esta idea del riesgo una misma línea en concordancia con la visión respecto al riesgo que promueve el PRES?
Evaluación del PRES y Visión de futuro	¿Cómo evalúa la experiencia del PRES? ¿Qué determina la capacidad para concretar los proyectos planteados por el PRES? ¿Cómo imagina la ciudad de Constitución en 20 años?