



Universidad de Chile
Instituto de Estudios Internacionales

**La Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas: Impactos en el
desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso (2016-2021)**

**The New Urban Agenda of the United Nations: Impacts on the
urban development of the city of Valparaíso (2016-2021)**

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales presentado por:

Nicolás Ignacio Sepúlveda Moreno

Profesor guía: Dr. Eduardo Carreño Lara

SANTIAGO DE CHILE

28 de diciembre de 2023

Agradecimientos

El desarrollo de este texto no habría sido posible de no ser por la infinita paciencia de mis padres, mis amigos y profesor guía. A ustedes, les agradezco de todo corazón.

También fueron imprescindibles las entrevistas que me otorgaron el profesor Rodrigo Caimanque y quien fuera la encargada del Departamento de Planificación de la I. Municipalidad de Valparaíso, Jazmín Valdivia. No habría podido llegar hasta ellos y sus testimonios de no ser por el profesor Ernesto López Morales y el concejal (s) Vladimir Valenzuela. Muchísimas gracias por toda la ayuda.

Finalmente, tampoco olvidaré las conversaciones, las sugerencias y la rica discusión sobre este proyecto que me entregaron el profesor Alejandro Ecker junto con mis compañeros y compañeras de la Escuela de Verano Junctures_2022, realizada por el Centro de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Heidelberg en Alemania. A ustedes, no los olvidaré.

Resumen

Este trabajo enfoca su estudio en la Nueva Agenda Urbana (NAU) de Naciones Unidas y su impacto en el entendimiento de la gobernanza en las agendas urbanas de Chile, tomando como caso de estudio a la ciudad de Valparaíso. Para la realización de esta investigación, se realizó un recorrido histórico al proceso de ONU Hábitat que termina en la creación de la NAU en 2016 y cómo se vinculó Chile a lo largo del mismo. Luego se procede a estudiar desde la perspectiva de las *policy networks* el cómo se construyó el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de la comuna de Valparaíso, con el fin de buscar las inspiraciones de esta. Si bien, no se encontró impactos de la Nueva Agenda Urbana, si se descubrieron influencias de otros procesos internacionales, como el del movimiento municipalista español.

Palabras Clave: Asentamientos humanos; ciudades globales; gobernanza participativa; Nueva Agenda Urbana; Policy Networks; Valparaíso.

Abstract

This work focuses its study on the New Urban Agenda (NUA) of the United Nations and its impact on the understanding of governance in the urban agendas of Chile, taking the city of Valparaíso as a case study. To carry out this research, a historical examination of the UN Habitat process that ended in the creation of the NUA in 2016 and how Chile was linked to it. Then we proceed to study from the perspective of policy networks how the Communal Development Plan (PLADECO) of the commune of Valparaíso was built, in order to seek its inspirations. Although no impacts of the New Urban Agenda were found, influences from other international processes were discovered, such as that of the Spanish municipalist movement.

Keywords: Human settlements; global cities; participatory governance; New Urban Agenda; Policy Networks; Valparaiso.

Índice

i. Introducción	6
ii. Pregunta, Hipótesis y Objetivos de la Investigación	11
iii. Metodología	12
1. Capítulo 1: Marco Teórico y Revisión de Literatura	15
1.1. Las intersecciones entre Relaciones Internacionales y las ciudades	15
1.2. Literatura académica sobre la Nueva Agenda Urbana	16
1.3. Gobernanza, su aspecto participativo y multiactor	20
1.4. Policy Networks	23
1.5. Una aproximación holística: Desde las ciudades hasta el sistema internacional	24
2. Capítulo II: La Nueva Agenda Urbana (NAU): Antecedentes, principios y recepción del Estado Chileno	26
2.1. Un primer Antecedente: La Conferencia de Vancouver ante la explosión demográfica y urbanística en los años 70's	26
2.2. La Segunda Conferencia Hábitat: Estambul 1996 o la " <i>Cumbre de las ciudades</i> "	33
2.2.1. Estambul+5: Una evaluación a inicios del Milenio	38
2.3. La Última Conferencia Hábitat: Quito 2016	39
2.4. El Plan de Acción Regional Hábitat: La NAU vista desde y hacia Latinoamérica	43
2.5. Chile y Hábitat III: El Informe Chileno para la Conferencia de Quito 2016	48
3. Capítulo III: Valparaíso, ¿participación pública en su desarrollo urbano?	55
3.1. La Comuna de Valparaíso: El diagnóstico desde la Municipalidad	55
3.2. Formulación del actual Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Antecedentes y Orientaciones	57
3.2.1. El Modelo de Planificación del PLADECO	59
3.2.2. Influencias internacionales en la construcción del PLADECO	63
3.2.3. Participación pública en la formulación del PLADECO	68
3.3. Valparaíso: Los desafíos pre y post-Pandemia	71
4. Análisis y Conclusiones	78
5. Bibliografía	85
5.1. Anexo	89
5.1.1. Fuentes de archivo	89
5.1.2. Entrevistas	89

INTRODUCCIÓN

La presente tesis busca abordar el resultado final de la Conferencia Hábitat III realizada en 2016, en la ciudad de Ecuador, Quito. Ese producto final es la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (NAU), que se busca estudiar aquí como una política pública global que ha influenciado la agenda urbana de diversos territorios. Esta influencia nace del hecho de que la NAU es un conjunto de directrices y principios que la comunidad internacional ha generado, en los que el desarrollo urbano tiene que basarse para la misma comunidad, atendiendo a las problemáticas globales presentes (como lo son el cambio climático, el incremento demográfico, la desigualdad, etc.). La visión y los principios de la NAU se pueden resumir en que, en el fondo, debe haber un enfoque especial por el cual las ciudades y asentamientos humanos deben ser para toda la población, asegurando el derecho a la ciudad, así como también se le da relevancia al derecho a una vivienda adecuada en conjunto al correcto desarrollo de los sistemas funcionales de la sociedad (como lo son los mecanismos de participación ciudadana, la infraestructura, la movilidad, entre otros), en otras palabras, que exista una planificación urbana integrada con un largo alcance y diseño, además de una cooperación en todos los niveles de gobierno que vaya en conjunto con una participación ciudadana (Nunes Silva y Trono, 2020).

En ese sentido, es destacable la relevancia respecto a la relación de la Nueva Agenda Urbana y Latinoamérica, esto debido a que en el marco de la misma Conferencia Hábitat III de Quito se creó el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (cuyas siglas son PARH o PAR). Este plan busca la promoción de políticas basadas en la evidencia respecto de las dinámicas de la urbanización, proporciona una hoja de ruta para generar acciones que apoyen el desarrollo urbano y territorial sostenible mediante el establecimiento de recomendaciones e intervenciones potenciales; también configura un nuevo paradigma urbano donde la ciudad sea reconocida como un macro bien público, y que pueda garantizar los derechos económicos, sociales, medioambientales y culturales de la ciudadanía (PARH, 2016). En ese

sentido, reconoce que entre las problemáticas que afectan a Latinoamérica están el crecimiento urbano no planificado, el cambio en los patrones familiares, el incremento de residentes urbanos en sectores marginales, la exclusión, desigualdad y creciente inseguridad, por no mencionar la creciente migración internacional o la intensificación de desastres naturales (PARH, 2016).

Considerando casos específicos del plano latinoamericano, es destacable el trabajo de Soto y Gómez (2020: 95-107) pues estudian a la gobernanza, entendida como participación ciudadana, con la problemática de la movilidad en Monterrey. Al respecto, los autores (Soto y Gómez, 2020: 98) consideran que la NAU demanda participación colectiva y voluntad política para lograr un desarrollo sustentable, inclusivo, seguro y resiliente, situación que consideran desafiante ante la situación latinoamericana debido a la dimensión y velocidad de expansión además del cómo se complejizarían sus ciudades. En ese sentido, los autores se toman de las recomendaciones del BID respecto al uso de modelos de gobernanza metropolitanos para comprender el problema de movilidad urbana de Monterrey, en específico, los autores desarrollaron un mecanismo de participación en conjunto con el municipio de San Nicolás de la Garza (parte del Área metropolitana de Monterrey), la Universidad del Valle de México en su campus Monterrey Norte (UVMCMN) con el fin de obtener información necesaria y precisa sobre la movilidad urbana, junto con ayudar a que haya una alineación entre las intenciones estatales y federales de cumplir con los compromisos de la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

Otro caso destacable es el de Argentina, que en 2018 generó, a partir de la NAU y el PARH, una agenda denominada Política Nacional Urbana – Argentina (PNU). El PNU (2018: 18) se define a sí mismo como una herramienta surgida a partir del convenio de colaboración entre los Ministerios del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que busca orientar el proceso de urbanización además de guiar la dirección que deben seguir las políticas públicas en torno al desarrollo territorial de las ciudades, cosa de posibilitar una coordinación nacional. El PNU, en sus

apartados “G. Gobernanza Local Efectiva” e “I. Empoderamiento de la Comunidad” reconoce las grandes atribuciones administrativas de los municipios argentinos como también sus destacables deficiencias financieras, cuestión que afecta a la creación y ampliación de mecanismos de participación ciudadana en torno a la planificación de políticas públicas que debiesen estar presentes, así como también reconoce la necesidad de incorporar las perspectivas de género y diversidad cultural a las mismas (PNU, 2018: 52-53, 56-57).

Respecto a Chile y su relación con la NAU y el PAR, se encuentra el Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los ODS en Chile, realizado en 2017 durante el gobierno de Sebastián Piñera, donde se observa que los focos del Estado chileno estuvieron en términos de Vivienda, Barrios y Ciudad: En el primero se buscó la modificación de programas como el Fondo Solidario “Elección de Vivienda”, el Sistema Integrado de subsidios y se creó el Programa de Integración Social y Territorial; en el segundo foco, “Barrios”, se buscó el vínculo con la ciudadanía mediante el Sistema de información territorial de la demanda “MINVU conecta”, que buscaba informar sobre la oferta de programas habitacionales y, en tercer término (Ciudad), reportaron que se promocionó un desarrollo integral de ciudades y territorios, se generaron proyectos de vialidad urbana y se actualizaron los instrumentos de planificación territorial sin entregar mayor antecedente.

Otro punto destacable es que, debido a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 2014 con que contaba Chile antes de la NAU, se creó en 2018 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2022) instancia que busca ser activa en la proposición de reformas que lleven adelante la PNDU, reconociendo que se requieren reformas institucionales, además de nuevos énfasis y enfoques de la acción del Estado en términos de Vivienda, Desarrollo Urbano, Transporte y Obras Públicas, esto mediante mesas de trabajo regionales, estudio de políticas sectoriales en materias con incidencia en el desarrollo urbano, y la proposición de reformas según la legislación nacional vigente. Es en el marco de esta institución y, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística,

que se creó el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano o SIEDU (INE, 2022) que busca medir, monitorear y evaluar la calidad de vida en las ciudades chilenas junto con observar la evolución de esta. En ese sentido, las mediciones se organizan a partir de ocho compromisos que siguen los principios ordenadores del PNDU, los desafíos planteados por la NAU y las directrices de la OCDE. El SIEDU generó su última evaluación respecto al Gran Valparaíso en Enero de 2022, en aquel informe es posible observar que la ciudad, en su indicador número 8 (“Mayor y mejor participación de la sociedad civil en las decisiones de desarrollo urbano”), se ha podido constatar el incremento de organizaciones de la sociedad civil, el de organizaciones comunitarias y el de porcentaje de proyectos urbanos con Participación Ciudadana Anticipada (PACA), se cumple a cabalidad el objetivo de fondos entregados por el municipio a la comunidad por vía de proyectos concursables para el mejoramiento urbano, pero el municipio no cuenta con mecanismos de presupuestos participativos (SIEDU, 2022).

Por otro lado, y regresando a la NAU, se ha estudiado a ésta como política pública global que fue influida por organizaciones internacionales que representan a gobiernos locales (como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos -CGLU- o la Plataforma por el Derecho a la Ciudad -PGDC-), esto mediante una metodología de gobernanza multiactor durante la Conferencia Hábitat III de Quito, en donde estas lograron incorporar el enfoque de derechos, el enfoque territorial y la necesidad de la colaboración público-comunitaria a través de procesos de co-creación o co-producción (García-Chueca y Zárate, 2021)¹. Entendiendo el caso anterior como una muestra de la necesidad de estudiar más la gobernanza multiactor con el foco en los gobiernos locales, es que este proyecto busca observar la influencia que ha tenido la NAU en torno a las agendas de desarrollo urbano en Chile, con el caso específico de la comuna de Valparaíso entre los años 2016 y 2021.

¹ Este fenómeno también ha sido estudiado mediante el concepto de la Paradiplomacia, el cual no es el foco de este trabajo en particular. Para profundizar en este fenómeno, se recomiendan obras como: *City Diplomacy* (Sevin y Amiri, 2020); *Comparative Paradiplomacy* (Schiavon, 2019) y *América Latina Global: Estudios Regionales sobre Paradiplomacia* (Álvarez et al, 2019).

Se toma el caso de Valparaíso porque, en primer término, hay un historial anterior en que la comuna ha adherido en su agenda comunal proyectos e ideas que han nacido desde la cooperación internacional o de políticas públicas globales, como lo fue la cooperación triangular con la provincia de Santa Fé en Argentina (Díaz, 2014), el proyecto de Colaboración Sur-Sur en términos de intercambio técnico de recuperación urbana y patrimonial de barrios con la ciudad de Medellín (MINVU, 2018), además de haber sido ciudad partícipe de conferencias sobre políticas públicas urbanas realizadas entre 2004 y 2009, enmarcadas en la iniciativa del Observatorio de Cooperación Descentralizada Local UE-América Latina que toma como base la Agenda de París (Fernández de Losada, 2009). En ese sentido, también es posible constatar que no ha habido mayores estudios desde la academia que hablen sobre la ciudad-puerto y que profundice en sus políticas públicas urbanas a partir de la creación de la Nueva Agenda Urbana en 2016.

En el caso de Valparaíso como comuna, no abundan investigaciones recientes sobre gobernanza local aparte del informe SIEDU, pero sí es posible hallar estudios a nivel regional, como lo es la investigación de la Fundación Superación de la Pobreza “*Gobernanza local, la participación ciudadana y la gestión del riesgo de desastres en la Región de Valparaíso*” (2019), donde indican que los gobiernos locales han sido los principales actores en la GRD (Gestión del Riesgo de Desastres) pues contribuyen a la implementación de la reducción de riesgos de desastres (RRD) y a la construcción de ciudades que sean más resilientes ante estos, de tal forma que pueden destacar roles de gobernanza como lo es el coordinar las acciones permanentemente entre diferentes actores y niveles o, también, el involucrar activamente a las comunidades locales y a la ciudadanía en actividades de RRD, recogiendo así sus inquietudes y alineándolas con las prioridades de los gobiernos.

Finalmente, la importancia del caso también radica en que este vacío se da en torno a la histórica ciudad-puerto de Valparaíso, que por muchísimo tiempo fue el mayor puerto de carga de Chile (siendo hoy todavía uno de los más relevantes del país), así como también el corazón del Área

Metropolitana Porteña (o Gran Valparaíso), cuya población cercana a los 950.000 habitantes la coloca (junto con el Gran Concepción con cifras parecidas) en la segunda mayor área urbana del país.

ii. Pregunta, Hipótesis y Objetivos de la Investigación

Esta investigación busca responder el cuestionamiento de en qué modo las normas y directrices que plantea la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas han condicionado el entendimiento de políticas públicas urbanas en Chile, especialmente en el caso específico de la comuna de Valparaíso a lo largo de los años 2016 y 2021.

- a. Hipótesis:** Las directrices y principios encontrados en la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas han generado impactos en el modo de entender el planeamiento de asentamientos urbanos, cuestión que es posible ver en la agenda comunal actual de Valparaíso, en específico en términos de gobernanza local (punto abordado en el Eje 1 del Plan de Acción Regional Latinoamericano de Hábitat III).

- b. Objetivo General:** Comprender qué relaciones hay entre la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (y en particular, las directrices y principios de su Plan de Acción Regional, PARH) con las agendas urbanas de Chile y Valparaíso.

- c. Objetivos Específicos:**
 - Examinar qué relaciones hay entre la NAU (y el PARH) con la agenda urbana de Chile.
 - Describir las redes de políticas públicas de la gestión municipal de Valparaíso (Policy Networks).
 - Evaluar la integración de estándares del Eje 1 (Políticas nacionales urbanas) del PARH, en específico en los términos de gobernanza democrática (puntos 1.5, 1.6 y 1.7 del PARH) en la municipalidad de Valparaíso.

iii. Metodología

Este trabajo tiene un carácter de exploratorio puesto que, tal y como se ha dicho antes, el estudio de la agenda comunal de Valparaíso o de otras comunas chilenas en relación a la Nueva Agenda Urbana no es un planteamiento que se haya realizado antes en la academia chilena. La investigación exploratoria como metodología para este trabajo toma la definición, caracterización y categorización que realiza Stebbins (2001: 7-10, 22-24). En ella es entendida como una perspectiva sobre la forma de abordar y ejecutar un estudio social, incluido el reporte de lo aprendido en ese transcurso, y es que para el autor, el proceso de explorar se asemeja al de planificar y ejecutar una agenda, puesto que se tienen que establecer puntos a discutir de manera previa a las reuniones (en este caso el establecimiento de etapas durante la investigación), y es a partir de esos puntos el que se pueden generar nuevas discusiones o ideas que apunten a áreas que antes no se habían tenido en cuenta.

En particular, este trabajo se entiende como una intersección entre dos de las cuatro subcategorías que define Stebbins (2001: 9-10) que son Exploración para el descubrimiento (*exploration for discovery*, EFD) y de exploración limitada. La EFD es entendida por Stebbins (2001: 9) como aquella en que la investigación tiene que ser lo más exhaustiva posible con el fin de describir y entender profundamente toda el área de estudio seleccionada, al punto que se puedan encontrar, idealmente, generalizaciones. Por otro lado, la exploración limitada (Stebbins, 2001: 10) es vista como aquella en donde el investigador sabe previamente en qué lugares buscar, ya sea por haber colocado puntos de corte o de control en su investigación, esto para impedir que el trabajo se vuelva inabarcable.

Como el trabajo exploratorio es posible verlo como una agenda, Stebbins (2001: 22-24) introduce a partir de allí ciertas formas sobre cómo se puede organizar la investigación, para el presente estudio se toma el de Concepto definido, en donde se tiene que aprender todo lo importante sobre

un sujeto (grupo, proceso, actividad o situación) manteniendo los anteriormente mencionados puntos de corte.

Es por ello que, teniendo en cuenta que este trabajo se centra en relacionar a la Nueva Agenda Urbana con la agenda comunal de Valparaíso, es que se ha estructurado de tal manera que, en primer lugar, se realizó una primera recolección de datos de origen bibliográfico sobre las Conferencias Hábitat, la Nueva Agenda Urbana, su Plan de Acción Regional para Latinoamérica y qué se ha hablado al respecto desde Chile en general, esto para entender el contexto y desarrollo de la Nueva Agenda Urbana como política pública global. En segundo lugar, se realiza una segunda recolección de datos centrada en torno a Valparaíso y su Municipalidad, esta vez no solo de documentos y bibliografía como lo es su Plan de Desarrollo Comunal, sino también la realización de dos entrevistas a personas que han participado y/o han sido testigos en la generación de políticas públicas en Valparaíso.

Entendiendo que esta segunda parte de la investigación puede recopilar un conjunto de datos que podrían evidenciar una *Policy Network*², es que para su análisis se utilizará el *Policy Network Analysis* (PNA). El PNA es una herramienta que busca describir y entender la significancia de las interacciones sociales sobre problemas relacionados a los procesos que conllevan las políticas públicas, tanto desde la planificación como en la ejecución, (Pirard et al., 2017: 7).

Esta teorización sugiere que estos procesos son afectados por redes (*networks*) de actores y coaliciones, quienes interactúan allí cual medio para realizar sus objetivos, esta interacción puede ser a través de la participación de eventos, la realización de lobby directo, la generación de campañas, interacción entre sí, entre otras formas (Pirard et al., 2017: 8). En otras palabras, el PNA no asume que las decisiones son tomadas exclusivamente por la autoridad formal y de manera aislada, por el contrario, los procesos de decisión son llevados comúnmente en varios niveles

² Definida más adelante, en la sección de Literatura académica.

(internacional, nacional y local), así como también tienen importancia los actores no estatales, lo cual supone influencias por parte de los actores y coaliciones que pueden ser medidas a través del concepto de poder reputacional o influencia percibida (Pirard et al., 2017: 9).

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA

1. Las intersecciones entre Relaciones Internacionales y las ciudades

Autores como Peter Engelke (2015), Ari Jerrens (2020) y Artigas y Jordana (2020) nos presentan un panorama en el cual las ciudades y sus problemáticas han estado al centro de las grandes agendas de desarrollo promovidas por las Naciones Unidas, como lo son la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Acuerdos de París contra el Cambio Climático o la Nueva Agenda Urbana (Jerrens, 2020). En ese sentido, autores como Simon Curtis consideran a las ciudades como actores de Política Internacional y de la gobernanza global, esto debido a su auge como ciudades globales que conllevó un incremento en su poder político, impulsado por los avances tecnológicos y el comportamiento en redes de la sociedad global, pero con una clara hegemonía de ideas neoliberales (Jerrens, 2020). Este proceso también ha sido denominado de urbanización global y en masa, que conlleva al incremento de los salarios y riquezas, además de una profunda desigualdad, donde gran parte de ese crecimiento urbano se da en forma de “*slums*” o asentamientos informales donde se concentra la pobreza (Engelke, 2015).

Tanto Artigas y Jordana (2020) como Brenner (Jerrens, 2020) tienen la coincidencia en buscar el cómo las ciudades son conceptualizadas y, además, se relacionan a las políticas públicas urbanas. Los primeros (Artigas y Jordana, 2020) poniendo el foco en el que las ciudades globales están creando nuevos modos de *city governance*, volviéndose laboratorios naturales para el *policymaking*, pues muchas veces en su ritmo, foco y capacidad instrumental de los procesos de políticas públicas superan a los procesos de decisión nacional. Brenner (Jerrens, 2020), por su lado, busca enfatizar el cómo las ciudades son producidas a través de procesos disputados donde participa una gran variedad de actores que van desde lo local hacia lo global, además de explorar las escalas intersectantes en donde los espacios urbanos son producidos, indicando que las ciudades deben ser situadas dentro del contexto que denomina como “la urbanización planetaria”.

Por último, Pluijim (2007) nos indica que cada vez hay más conciencia entre los gobiernos centrales de que las ciudades pueden jugar un rol relevante en el desarrollo, además de que se ha visto que gobiernos locales realinean sus políticas de desarrollo para tener una sinergia con la política exterior nacional. Esto último, según Pluijim (2007) conlleva a la creación de estructuras nacionales de gobiernos locales donde se promueven redes de cooperación intermunicipal, proceso que no se queda allí, pues se desplaza a lo internacional al construirse redes como CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos).

2. Literatura académica sobre la Nueva Agenda Urbana

Tomando lo anterior como referencia, la literatura académica ha investigado sobre la Nueva Agenda Urbana desde cuando aún era una idea en proceso de ser plasmada en el papel, tal es el caso de Satterthwaite (2016: 3-4) quien esperaba que el desarrollo de la NAU tuviese en cuenta una reflexión en torno al fallo de Hábitat I y, especialmente, a la Agenda Hábitat II de 1996. Procesos del pasado que llevaron al autor (Satterthwaite, 2016: 3-4) a considerar que la efectividad de la NAU será determinada por la relevancia que esta tenga para los gobiernos y habitantes urbanos (especialmente aquellos cuyas necesidades no están siendo satisfechas). Así como también lo llevaron a comentar que las recomendaciones que la Agenda realice tienen que estar dentro de las capacidades de estos mismos gobiernos, es por ello que el autor cuestionó si aquello fuera posible considerando que la NAU fue desarrollada desde los gobiernos nacionales (Satterthwaite, 2016). Especial énfasis le da Satterthwaite (2016: 8) al que muchas de las innovaciones hasta entonces respecto a la gobernanza e inversión urbana han ocurrido en Latinoamérica, esto al alero de los procesos de democratización que ha tenido la región en las últimas décadas.

Siguiendo la línea del cómo se realizó la Nueva Agenda Urbana, Caprotti et al. (2017) enfocaron su reporte sobre las oportunidades y desafíos de la NAU en dos categorías de preocupaciones: La primera dando cuenta sobre aquellos puntos que cuestionan las implicaciones políticas, ideológicas y de desarrollo debido al enfoque en auge de entender a las ciudades como entidades “medibles”,

reducibles a corrientes de datos que se pueden controlar mediante sets de nuevas tecnologías (haciendo alusión a la idea de la Smart City); en segundo lugar, está el enfoque en aquellos aspectos de la vida urbana que fueron dejados de lado por la NAU. De hecho, en este último apartado los autores (Caprotti et al., 2017: 373-374) se preguntan el cómo esta agenda puede influenciar la planificación en el Sur Global pues, si bien, consideran alentador el ver referencias explícitas a lo fundamental que es la planificación espacial, los autores indican que una aproximación que considera como prerrequisito la combinación de un Estado fuerte e industrializado, cuyo empleo crece y, además, tiene las capacidades financieras e institucionales para llevar a cabo los múltiples planes que conllevarían la NAU es, de hecho, una aproximación limitada y difícil de realizar en, por ejemplo, África (donde están los más altos índices de crecimiento urbano).

Teniendo en cuenta que la Nueva Agenda Urbana es parte de la Agenda 2030, con la perspectiva de que las ciudades son fuente de soluciones para los problemas al que se enfrenta el mundo actual (NAU, 2016) y, por ello, está ligada a los Objetivos de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (ODS por sus siglas en español) es también interesante observar las críticas que realizaron Fox y Stoett (2016: 555-574) respecto a la generación de los ODS y la Agenda 2030, esto porque los autores describen que el proceso contó con un mecanismo de participación que, siendo encomiable por la cantidad de participantes, así como también por buscar corregir las falencias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presenta diversas problemáticas respecto a cómo se llevó a cabo este proceso de gobernanza democrática con participación ciudadana.

En primer lugar, los autores exponen (Fox y Stoett, 2016: 556-557) respecto a la existencia de una paradoja en la gobernanza global, pues entienden que, en la teoría democrática, la ciudadanía tiene la posibilidad de realizar *accountability* a sus autoridades electas, pero que, en el caso de las instituciones globales, no ocurre (aunque anteriormente se consideraba que sí existía de manera indirecta, por medio de los Estados miembros).

Fox y Stoett (2016: 558-559) también consideran problemática la participación ciudadana en la gobernanza global debido a las dos corrientes que abogan por una participación directa, donde las perspectivas más cosmopolitas de democracia parecen alejadas de la realidad si es que no se forma un público jurídico global, además de que, a partir de sus definiciones de ciudadanía global, solo una minoría sería parte de esta y podría participar de ella. La otra perspectiva siendo aquella presentada por Nancy Birdsall (Fox y Stoett, 2016:559) en base a las comunidades imaginadas definidas por Benedict Anderson donde, al haber evidencia de que para algunas personas las identidades son subjetivas, se solapan y cambian, la autora indica que, actualmente, un buen número de personas se consideran ciudadanos globales.

Una última temática presentada por los autores (Fox y Stoett, 2016: 561-562) es sobre la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la creación de la Agenda 2030, pues el proceso participativo tuvo alrededor de 5000 OSC, un grupo heterogéneo que estaba compuesto por grupos comunales, ONGs, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de beneficencia, fundaciones, asociaciones profesionales, entre otros; la intervención de las OCS, según los autores, se ve opacado por los fenómenos del *NGOzation* (falta de legitimidad democrática en estas OSC) y el *Astroturf NGO's* (ONGs utilizadas como instrumentos del sector empresarial para empujar sus agendas), cuestiones agravadas por una falta de *accountability*.

Siguiendo la línea anterior es que el proceso de creación de la Agenda 2030 y la NAU se pueden observar también desde la idea de la cooperación multilateral y las redes de políticas públicas globales (o GPPN por sus siglas en inglés). Respecto al primero se toma como referencia la caracterización que realiza Charles Doran (2010), donde indica que la cooperación multilateral es una relación dinámica donde se combinan las estrategias del multilateralismo, el unilateralismo y el aislacionismo, relación que varía a lo largo del tiempo. En ese sentido, Doran (2010) también indica que, para el caso de los Estados pequeños, la cooperación multilateral conlleva dos caras opuestas: la primera y positiva implicando la participación política de estos Estados en el proceso

de decisiones de política exterior y, en el caso de la segunda y negativa, esta participación deviene en responsabilidades y mandatos que requieren un constante input de recursos (políticos, financieros, etc.) por parte del Estado pequeño. Doran (2010), por último, indica que el éxito en la cooperación multilateralista está compuesto de dos partes: La primera es que la negociación multilateral ha de ser exitosa y, en segundo lugar, debe haber evidencia de que lo negociado ha sido un éxito en términos del output, la producción o su propósito.

Petra Dobner (2009), por su lado, indica que las *Global Public Policy Networks* o GPPN son entendidas como coaliciones transversales de actores desde gobiernos, organizaciones internacionales, la sociedad civil y la industria privada que, estando estructuradas como redes, difieren de las tradicionales organizaciones internacionales jerárquicas, pero sus funciones primarias (como la negociación, coordinación, *rule-making* e implementación) se basan en las clásicas de organizaciones internacionales formales y de cooperación intergubernamental. Dobner (2009) también realiza una crítica pues indica que se las ha estimado como *problem-solvers* eficientes aun cuando no hay evidencia empírica de esta afirmación, además de relacionarse a la problemática del proyecto constitucionalista global donde se busca aferrar a los actores no-estatales o transnacionales a nuevas normativas realizadas mediante un acuerdo global constitucional. Finalmente, Dobner (2009) también señala que se pone en tela de juicio la falta de *accountability* de las GPPN, cuestión crucial para su democratización y que además se necesita analizar las estructuras de poder de estas redes en su relación con las políticas públicas de la esfera doméstica.

En la intersección entre la cooperación multilateralista y las GPPN está el artículo de Deacon y Stubbs (2013) sobre los estudios de políticas sociales globales (GSP por sus siglas en inglés), donde se centran en las zonas con poco desarrollo en su dimensión teórica, pues afirman que, en particular, hay una falta de reflexión y autoconsciencia del lugar de estas políticas sociales globales en el marco de la historia colonial en las relaciones entre el Norte Global y el Sur Global. Deacon y Stubbs (2013) también argumentan que el enfocarse en la nación y el rol jugado por los países del

Sur en la actual creación de GSP puede ayudar a que los estudios en el área escapen de sesgos culturales; en ese sentido, también recomiendan el uso y ampliación del marco teórico ASID (Agencia, Estructura, Institución y Discurso) para el estudio del multilateralismo complejo dentro de las GSP.

Conor Seyle y Roberta Spivak (2018: 491-495) también presentan a la gobernanza global desde la perspectiva de la teoría de la complejidad, utilizando las nociones biológicas en el estudio de las hormigas como análogo desde el mundo natural, pues consideran que el entendimiento de la complejidad de un sistema como es el sistema de instituciones internacionales de las Naciones Unidas no es posible de entender bajo la lupa enfocada únicamente en los individuos. En ese sentido, los autores (Seyle y Spivak, 2018) indican que el comportamiento estratégico y la acción coordinada colectiva vienen de la interacción de múltiples entidades que siguen sus propias reglas de decisión limitadas sobre a donde ir y qué hacer, en otras palabras, el estudiar individualmente a las hormigas como a individuos de instituciones no ayuda a mostrar la foto panorámica de lo que la red global del sistema realmente implica en términos colectivos.

3. Gobernanza, su aspecto participativo y multifactor

Al enfocarse este estudio en la gobernanza y en su aspecto participativo, tomando como referencia el Eje 1.6 del PARH, es que es interesante tomar la definición de Joan Subirats (Hernández y Rivera, 2016: 103-105) respecto a la gobernanza, pues la considera un concepto paraguas que muchas veces ha sido utilizado para referirse a procesos participativos, en concreto lo considera un proceso de construcción colectiva de capacidad de gobierno (donde se incluye a las instituciones). En otras palabras, se busca producir capacidad de gobierno ante la insuficiencia de los instrumentos institucionales tradicionales para que las políticas se realicen, en ese sentido, el autor indica que se está en un punto donde las instituciones públicas han perdido capacidad de gobierno y, desde el punto de vista de los movimientos sociales o la sociedad civil, se ha ganado capacidad de influencia. A la luz de la Nueva Agenda Urbana, Subirats (Hernández y Rivera, 2016: 105)

considera que esta agenda demuestra que las políticas urbanas no son solamente políticas urbanísticas, son también políticas sociales, económicas, de vivienda y/o movilidad, y que estas no se quedan contenidas solo en lo local, sino que son multinivel o multiactor.

Por su lado, Ahrend et al. (2019: 55-64) sostienen que las perspectivas de bienestar y prosperidad económica de la mayoría de países están determinadas, en gran medida, por sus áreas metropolitanas, lo que implica que la gobernanza metropolitana eficaz es algo relevante para cuestiones de nivel nacional. A raíz de lo anterior, los autores (2019: 56-57) consideran que las aglomeraciones urbanas se caracterizan por múltiples conexiones e interdependencias espaciales que, frecuentemente, no se reflejan en su forma de ser gobernadas, en otras palabras, las estructuras administrativas (municipios, comunas, etc.) no se condicen con las necesidades de la aglomeración y no pueden hacer frente por completo a los desafíos relacionados con las realidades económicas y sociales de las grandes aglomeraciones urbanas. La respuesta que los autores (2019: 57) consideran pertinente es la creación de organizaciones dedicadas a la coordinación de políticas públicas en áreas metropolitanas (o sea, de gobernanza metropolitana), que se destacan por su dedicación a amplios campos de trabajo para poder solventar las complejas problemáticas de las aglomeraciones urbanas.

Agustí Fernández de Losada (2021) profundiza aún más el concepto de gobernanza multiactor, indicando que este es un marco de gobernanza global que supuestamente es más inclusivo (en comparación al multilateralismo clásico), y es que esta reúne tanto a actores estatales junto a los no estatales en tanto haya intereses y preocupaciones comunes. En ese sentido, el autor considera que este tipo de gobernanza se caracteriza por el pragmatismo y la voluntad de colaborar en el desarrollo de soluciones, pero Fernández cuestiona si efectivamente este puede convertirse en un marco de gobernanza más democrática y, además, se pregunta si es que el actual contexto de reforma de las Naciones Unidas es una oportunidad para que las ciudades lleven a cabo tal propuesta mediante redes de ciudades.

Las autoras García-Chueca y Loreta Zárate (2021), profundizan en los desafíos, críticas y propuestas respecto a la gobernanza multiactor. Ellas consideran que las discusiones respecto a pasar a un sistema con ese tipo de gobernanza han implicado ciertos problemas: Por un lado, la idea de la inclusividad (centrado en el aumento de actores como índice de mayor democracia) coincide con las primeras formulaciones del término “gobernanza” en los años 70’s; este debate se dio paralelo a los procesos de desregulación y privatización de los años 80’s, lo cual, mezclado con las anteriores formulaciones, llevó a que la gobernanza se transformara en una herramienta del neoliberalismo para promover la disminución del Estado en favor del Mercado para la toma de decisiones de política institucional. En otras palabras, en la práctica esta gobernanza llevó a una disminución de la democracia (entendida como una participación plural junto con una defensa del interés público). García-Chueca y Zárate (2021) además consideran que, para que lo multiactor sea garantía de mayor y mejor inclusión, este dependerá de qué actores participen y cómo participan, esto junto a una movilización de saberes y recursos desde abajo en detrimento de enfoques tecnocráticos (cuestión que puede conllevar a una descolonización de las Relaciones Internacionales al traer actores históricamente silenciados en pie de igualdad). Las autoras (García-Chueca y Zárate, 2021) amplían esto al indicar que la gobernanza multiactor debe contar con mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia.

Finalmente, Carlos Nunes Silva y Anna Trono (2020) indican que, dado lo establecido en la Nueva Agenda Urbana, en el fondo se hace un llamado a la existencia de un gobierno local con fuerte autonomía organizacional y financiera, que tenga capacidad para iniciar políticas públicas o, en otras palabras, que se transforme en una institución fundamental que pueda incidir y cooperar en un marco de gobernanza multiactor, las cuales serían condiciones críticas para la localización de los ODS además de otras metas.

4. Policy Networks

Las *Policy Networks* o redes de políticas públicas (RPP) tienen su origen en la integración de la palabra *network* (red)³ al estudio de las ciencias sociales, cuestión realizada para rechazar las interpretaciones individualistas sobre las sociedades que existían a mediados del siglo XX, especialmente dado que el contexto estaba volviéndose cada vez más dinámico e inestable (Porras, J., 2001: 721). Según José Porras (2001: 723), la asimilación conceptual de las *networks* para el estudio de las políticas públicas se da a lo largo de los años 80's, esto ante la necesidad de adecuar las anteriores perspectivas tradicionalistas a las transformaciones que se estaba dando en el ecosistema de planificación, decisión y ejecución de las políticas públicas. Estas transformaciones (Porras, 2001: 723) consistían en, por un lado, el acelerado proceso de complejización y diversificación de la agenda pública; una creciente movilización e influencia de los intereses privados en la definición de las políticas y, finalmente, la fragmentación del Estado como consecuencia del proceso de transferencia de competencias y recursos hacia entidades políticas novedosas en niveles subnacionales e internacionales.

Teniendo en cuenta aquellas transformaciones, Porras (2001: 723) indica que esos procesos derivan en una nueva estructura política donde el poder ya no sigue una jerarquía centralizada, sino que se dispersa a lo largo de actores que mantienen vinculaciones entre sí, en otras palabras: una *network*. Laurence O'Toole (2015) indica que las *networks* pueden ser influyentes en la conformación de procesos, outputs y resultados en la acción pública, en particular, los estudios enfocados en la implementación de políticas públicas -particularmente aquellos que se han enfocado en la ejecución desde abajo- han demostrado hasta cierto punto que han existido ventajas en la solución de problemas en las redes de acción colaborativas. Otra descripción la entrega Jacint Jordana (1995) quien indica que hay convergencia entre analistas de *policy networks* en la concepción de que las *networks* son estructuras a medio camino entre las estructuras jerárquicas y estructuras de mercado,

³ A lo largo de este trabajo, se utilizará indistintamente la palabra *network* o red para referirse al mismo concepto.

donde las relaciones entre los participantes observan un bajo nivel de formalización al intercambiar información y recursos.

Por otro lado, Jordana (1995) comenta que la noción más aceptada de *policy networks* (y donde se puede ver su relevancia) es la de ser un marco general en contextos sectoriales donde intervienen agentes públicos y privados, sin presuponer ningún modelo concreto, ni a partir de una idea preconcebida sobre cómo deben ser las relaciones Administración-Sociedad. Porras (2001: 725), profundiza sobre la relevancia del enfoque de los *policy networks*, esto al indicar que su principal utilidad es la conceptual, puesto que permite aproximarse a las múltiples y complejas vinculaciones que realizan los actores involucrados en la planificación, decisión y ejecución de políticas públicas.

Finalmente, Porras (2001: 723-724) también nos aporta un modo de identificar una red de políticas públicas en base a lo que él considera el mínimo común denominador de las definiciones de *policy networks*, y es que estas deben contar con al menos dos características: En primer lugar, tener una estructura configurada por los vínculos, en donde estos sean más o menos estables y que mantengan un determinado número de actores públicos y privados. En segundo lugar, debe haber intercambio de recursos, sean estos materiales o inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas (cuestión que bien puede verse al interior de un ámbito sectorial o subsectorial).

5. Una aproximación holística: Desde las ciudades hasta el sistema internacional

Retomando la analogía biológica descrita por Seyle y Spivak (2018: 491-495) respecto a que un entramado como el de Naciones Unidas y el sistema internacional requieren ser estudiados desde la teoría de la complejidad, puesto que no es posible entender a estas estructuras como hormigueros al observar única y exclusivamente a la hormiga. La misma analogía bien puede ser usada para este trabajo en donde no solo nos estamos remitiendo al estudio de un hormiguero como lo es Naciones Unidas, sino que estamos estudiando el cómo un subsistema de este (las Conferencias Hábitat y su

producto más reciente, la NAU) se relacionan con otros sistemas ajenos y de menor envergadura, mas no de menor complejidad, como lo es una municipalidad localizada en costas chilenas.

Es por ello que una aproximación a la integración de los estudios urbanos y, en particular, de la ciudad como sujeto que ha sido abordado en la discusión académica en Relaciones Internacionales se vuelve necesaria para entender cómo se ha tratado anteriormente a este sistema más local en su relación con la comunidad internacional. Por el lado contrario está la aproximación que va desde lo global a lo local, aquella que se abordó anteriormente como la literatura sobre la Nueva Agenda Urbana, enfocado en las implicancias de su creación dentro del sistema de Naciones Unidas, sus críticas y oportunidades observadas desde la academia.

Usando la analogía anterior, ambas conceptualizaciones buscan entender dos hormigueros distintos en su interacción bajo el marco del sistema internacional, pero, tal y como presenta la hipótesis de este trabajo, se considera posible que pueda haber impactos desde uno (la NAU) hacia el sobre el otro (Valparaíso). Para rastrear este tipo de impactos es que se requiere explorar sobre el entendimiento de un concepto delimitado que pueda encontrarse a lo largo de la vinculación entre la institucionalidad local y global, de ahí radica la importancia de la gobernanza participativa y multiactor. Pero, dado que la gobernanza es un concepto paraguas para referirse a los procesos participativos como lo dijo el anteriormente citado Joan Subirats (Hernández y Rivera, 2016: 103-105), también es necesario el entender los métodos y vías de interacción y vinculación entre los actores que participan de la creación de políticas públicas. Es decir, es obligatorio entender la conformación de las redes de políticas públicas o *Policy Networks*, o el cómo las hormigas al conformar y organizar su hormiguero, se vinculan con otros hormigueros para llevar a cabo las políticas mandatadas.

CAPITULO II

LA NUEVA AGENDA URBANA DE NACIONES UNIDAS (NAU): ANTECEDENTES, PRINCIPIOS Y RECEPCIÓN DESDE EL ESTADO CHILENO

1. Un primer Antecedente: La Conferencia de Vancouver ante la explosión demográfica y urbanística en los años 70's

“Un aire festivo rodeaba los serios negocios de Hábitat” fue el titular que utilizó el académico Curtis L. Carter (Carter, C., 1976: 475) para describir el comienzo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, alojadas en Vancouver y ocurridas entre el 27 de Mayo al 11 de Junio de 1976. Carter (1976: 475-476) comentó que, por los doce días en que transcurrió la Conferencia hubo films, demostraciones de nuevas tecnologías, talleres móviles y muestras artísticas internacionales mientras, paralelamente, se realizaba la tarea de estudiar los problemas y las oportunidades que tienen las comunidades humanas.

Una muestra de los análisis que se discutieron en aquella época, fue el discurso de inauguración de la Conferencia realizado por la economista Barbara Ward (1976: 273-278), y es que para ella, Hábitat I fue formulada a partir del desarrollo de un nuevo sentir que ella acuñó como el “*planetary house-keeping*” (el mantenimiento del hogar planetario), término que representaría las conclusiones a las que llegaron las deliberaciones realizadas desde la Asamblea General de Naciones Unidas en aquellos años, la Cumbre de Estocolmo de 1972 (sobre el Medio Ambiente), la Cumbre de Roma de 1972 (realizada por la FAO sobre Alimentos), la Cumbre de Bucarest de 1974 (respecto a la población mundial) y la Cumbre de México de 1975 (sobre el rol de la Mujer en la sociedad); deliberaciones que implicaron la necesidad de buscar soluciones globales y coordinadas para abordar la acelerada explosión demográfica global que fue iniciada en la

Revolución Industrial (Van Bavel, 2013), los problemas ecológicos que comenzaron a ser seriamente identificados y discutidos, así como también los graves problemas de desigualdad.

De hecho, es posible ver que muchas de las problemáticas establecidas por las Conferencias Mundiales antes de Hábitat I, no solo fueron tomadas por esta última de manera íntegra, sino también por la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO, 1974) planteada por primera vez por el Movimiento de Países No Alineados en su Cumbre de Septiembre de 1973 en Argel como crítica al modelo económico imperante de la época desde los países del Sur Global (miembros del MPNA y del Grupo de los 77). La misión de esta Declaración (NIEO, 1974) fue la de llamar a la creación de un nuevo orden económico internacional que pudiera atajar las problemáticas globales descritas por las anteriores cumbres, y que estuviese basado en valores como la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre Estados.

Es en ese sentido que Ward (1976: 273) destacó que, en ninguna otra conferencia anterior se buscó traer de manera comprehensiva todos los aspectos del cotidiano vivir de la humanidad para ser estudiados, problematizados y deliberados como lo fue en aquella primera Conferencia Hábitat. Para Ward (1976: 273-274), esto fue necesario y destacable puesto que las vidas humanas están interconectadas, que casi todo lo que le sucede a la humanidad ocurre en sus asentamientos y, por ello, consideró que en Vancouver tienen que realizar el esfuerzo por examinar la experiencia humana global cual red de interdependencia.

Y es dentro de esa interdependencia donde Ward (1976: 273, 275) realiza unas primeras críticas sobre la economía global y el colonialismo, indicando que los efectos de las injusticias de ambas generaron condiciones que son comparables a los horrores de la primera Revolución Industrial. En ese sentido, Ward (1976: 275) apuntó a Norteamérica, Europa, la Unión Soviética y a Japón como

los duques de su época por tener el 70% de la riqueza mundial teniendo menos de un cuarto de su población.

“So, let us look in the mirror. Where are we in our settlements? What is happening to us? Where are we tending in our planetary existence? These are questions we cannot answer unless we stand off a little from the daily turmoil and try to see ourselves in some sort of historical perspective.”

Ward, Barbara. (November, 1976) *“Perspectives On Habitat: The United Nations Conference on Human Settlements”*. *Ekistics*, Vol. 42, No. 252.

Ante la situación de desigualdad y explosión demográfica global es que la economista realizó el anterior llamado a reflexionar en torno a los asentamientos globales, alejándose de ese “diario alboroto”.

Finalmente, en su discurso de apertura indicó (Ward, B., 1976: 276) que las prioridades que tenían que ocupar la agenda de la Conferencia en ese entonces debían ser tres: En primer lugar, la necesidad de alcanzar un balance entre la apertura de los afortunados, con la presión y el realismo de la mayoría que no lo es. En segundo lugar, el generar estrategias concretas que tienen que atajar los problemas derivados de la explosión demográfica, de la mala redistribución en la comida con el peligro latente de hambrunas, además del horizonte de crisis energéticas y económicas; en ese sentido, Ward apuntó a la necesidad de enfocarse en la cooperación internacional como herramienta para ayudar al Tercer Mundo, así como también a la priorización de los “centros intermedios”, la salvaguarda de un sistema agrario y la creación de nuevos sitios para el movimiento urbano. La tercera prioridad de Ward (1976: 276) la constituyó el funcionamiento al interior de los asentamientos mismos: La sanitización urbana, las viviendas públicas, la mejora de la educación y los servicios comunales entre otros.

Considerando la introducción de Ward es posible entender por qué actualmente Naciones Unidas (UN.org, 2022) considera que es a raíz de la Conferencia de Vancouver cuando se empezó a

reconocer las consecuencias de la rápida urbanización, además de iniciar las primeras formulaciones de lo que es un asentamiento humano sustentable y el porqué es necesario tal tipo de asentamiento, esto siempre con un énfasis en el mundo en desarrollo. En ese sentido, los resultados de aquella primera discusión en Vancouver fueron la Declaración de Vancouver y su Plan de Acción homónimo, el cual incluyó 64 recomendaciones para la acción nacional de los Estados miembros, así como también recomendaciones para la cooperación internacional en temas de planificación urbana.

En su Declaración de Principios, la Conferencia de Vancouver realizó un diagnóstico (ONU, 1976: 2-10) en el cual consideró que las condiciones extremas de los asentamientos urbanos (especialmente de aquellos en países en desarrollo), son muy preocupantes e inaceptables por lo que, en ese sentido, se enfatizó en que las condiciones de los asentamientos humanos están determinados principalmente por la calidad de vida y cuyo mejoramiento es prerequisite para la satisfacción total de necesidades básicas (como lo son el empleo, la vivienda, los servicios de salud, la educación y el ocio). De hecho, se puso hincapié (ONU, 1976: 2) en que los problemas que derivan en las pésimas condiciones de vida de los asentamientos humanos no están aislados de lo que es el desarrollo económico y social de los países, así como tampoco se pueden separar de las existentes e injustas relaciones económicas internacionales.

Considerando el anterior diagnóstico, la Conferencia (ONU, 1976: 3) advirtió a que si no se toman acciones concretas tanto a nivel nacional e internacional para encontrar e implementar soluciones, los desafíos globales se incrementarían, tales como: El crecimiento económico injusto (nacido de las disparidades de riqueza, tanto entre países como entre seres humanos), la deterioración social, económica, ecológica y medioambiental (ejemplificados en la segregación racial o social, condiciones dispares de vida, analfabetismo, entre otros), el crecimiento de la población mundial (en ese entonces, con proyecciones de que se duplicaría la población mundial en sus siguientes 25 años, duplicando a su vez, las necesidades), la urbanización descontrolada (que conlleva a

condiciones como el hacinamiento, la polución o las tensiones y deterioro psicológico en regiones metropolitanas), el atraso y dispersión rural, además de la migración involuntaria (sea por razones políticas, raciales, de motivación económica o por relocalización y/o expulsión de sus naciones de origen).

De las 64 recomendaciones formuladas por la Conferencia de Vancouver (ONU, 1976: 71-80) hay seis recomendaciones enfocadas a una aproximación e implementación de la participación pública enfocadas en los siguientes ejes: Rol de la participación pública; Participación en los procesos de planificación; Flujo de doble vía respecto a la información; Amplitud de la participación; Nuevas formas de participación; Movilización de recursos.

En la primera recomendación sobre el rol de la participación pública (ONU, 1976: 71), es posible ver que se le da una suma importancia al ser una parte integral de los procesos políticos decisivos, especialmente en cuanto a asentamientos humanos se refiere, especificando que es relevante para el proceso de asignación de escasos recursos, la utilización de aquellos disponibles y el aprovechamiento de nuevos para lograr cubrir la necesidades humanas y mejorar la calidad de vida en los asentamientos urbanos. En ese sentido, se la define (ONU, 1976: 71) como la incorporación dinámica del pueblo en la vida económica, social y política de un país, lo cual aseguraría que el beneficiario es un participante efectivo en las decisiones colectivas sobre el bien común.

En línea con el rol de la participación pública (ONU, 1976: 71) se le da relevancia a que esta tiene que ser fortalecida a nivel de la población (explicitando el que sea tanto para hombres como para mujeres) en la toma de decisiones de todos los aspectos que impliquen el desarrollo de asentamientos urbanos. También le da importancia a la resolución de conflictos a todo nivel social. Finalmente, está también incluida la necesidad de una divulgación anticipada y oportuna de estrategias, planes y programas con el fin de que tengan una discusión pública pertinente, dando

cabida así a la posibilidad de que haya participación pública en etapas tempranas de la planificación y no en momentos en que los grandes compromisos ya fueron consumados.

Las recomendaciones E.2 y E.4 son también destacables pues se enfocan en quiénes deben participar, apuntando la primera (ONU, 1976: 74) a la manera en que se organizan los procesos de planificación e implementación. Se tienen que organizar de tal manera que la mayor participación devenga en la democratización de estos procesos, a través de métodos como la generación de borradores de documentación de proyectos que sean entendibles para la ciudadanía; que la planificación esté dividida por etapas donde se incluyan momentos de decisión y retroalimentación con la ciudadanía, manteniendo en todo momento la comunicación entre esta y la administración pública, además de un énfasis en que exista durante la concepción de infraestructura y servicios públicos la participación de la mujer.

La recomendación E.4 (ONU, 1976: 76), también configura a los actores que tienen que estar presentes en los procesos de participación pública, y es que se destaca como necesaria la inclusión de aquellos grupos que han sido tradicionalmente excluidos (sin definir quiénes), esto mediante la expansión y fortalecimiento de organizaciones comunitarias (vecinales, de trabajadores, etc.), la asistencia en la formación de ONGs que estén dedicadas a las problemáticas de los asentamientos humanos, además de indicar la necesidad de una descentralización en las instituciones de la administración pública que garantice la participación activa de grupos que han sido normalmente marginados.

La recomendación E.3 (ONU, 1976: 75), enfocada en el flujo de doble vía respecto a la información, se destaca por considerar necesaria la idea de que la participación pública debe tener un proceso de permanente diálogo y retroalimentación entre las partes involucradas, y que no puede significar solamente la movilización de la ciudadanía. Es por ello por lo que en la Declaración de Vancouver se considera indispensable la accesibilidad y flujo de información entre todas las partes

involucradas, mediante herramientas como legislación que configure lo que es información pública, la creación de cuerpos de arbitraje que puedan reconciliar el interés público con el derecho individual, servicios de información y leyes que informen a los ciudadanos de sus derechos y deberes en relación a las problemáticas de asentamientos humanos, un amplio uso de los medios masivos de comunicación como foro de debate y participación pública y, finalmente, la sumisión de las grandes planificaciones a los procesos de consulta pública.

El quinto set de recomendaciones de la Declaración de Vancouver está centrado (ONU, 1976: 77) en la generación de nuevos modos de participación pública, pues se entiende que se está en un mundo en constante cambio y que es necesario que los gobiernos se adapten a las nuevas tendencias sociales. Es por ello que la recomendación sostiene que debe haber una profundización de los canales de comunicación de los gobiernos en todos sus niveles con la ciudadanía, una ampliación de las formas de participación en la administración de las ciudades, el fomento de agrupaciones de campesinos y obreros en las zonas rurales, el reconocimiento de la participación de la mujer, así como también la generación de *accountability* a las grandes corporaciones.

El sexto y último set de recomendaciones (ONU, 1976: 78-79) versa sobre la importancia en la movilización de recursos. Aquí se detalla que la participación pública es un derecho humano, un deber político y un instrumento esencial para el desarrollo nacional, especialmente en contextos con escasez de recursos. Se indica que, si las adecuadas instituciones políticas, económicas o sociales no se enfocan en la administración y aplicación de recursos en torno al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la ciudadanía no podrá identificarse con las decisiones que afecten su cotidianeidad. Entre las medidas que se recomiendan está la promoción de instancias de autoayuda en que la ciudadanía pueda participar en etapas concretas de la implementación de programas estatales; la descentralización de la planificación, también se considera, en tanto esto pueda permitir a la ciudadanía el que puedan identificar sus propias necesidades y tomar sus propios cursos de acción; también el que haya participación ciudadana en los mecanismos de

producción, distribución y consumo de bienes de consumo, programas de empleo y formación profesional o técnica; además del uso de participación popular para la construcción de vivienda con el fin de darle un hogar a toda la ciudadanía.

2. La Segunda Conferencia Hábitat: Estambul 1996 o la “Cumbre de las ciudades”

No fue sino veinte años después de las Conferencias de Vancouver que se inauguró la Conferencia Hábitat II en la ciudad de Estambul en Turquía. En palabras del académico Cedric Pugh (1997: 1541-1542) quien fue testigo del evento, Hábitat II es destacable por ser, en primer lugar, un marcador de cambio y progreso en relación a las discusiones que se desarrollaron en Hábitat I. Pugh (1997: 1542) comenta que también fue un indicador del Estado de las políticas públicas urbanas, colocando el foco para realizar un programa mínimo a desarrollar entre 1996 y 2000, pero que aun así era evidente que la pobreza urbana sigue siendo una problemática masiva a resolver.

Teniendo en cuenta los éxitos y fracasos que los países en desarrollo experimentaron en su diseño e implementación de políticas de desarrollo y urbanismo entre 1976 y 1996 es que Hábitat II entrega 60 recomendaciones (Pugh, 1997: 1541-1543), pero tanto en esas recomendaciones como en el lenguaje y las implicancias utilizadas a lo largo del diálogo, discusiones e, incluso, confrontaciones que se desarrollaron en Estambul, es posible ver que este estaba basado en aquel lenguaje utilizado por el liberalismo de segunda mitad del Siglo XX. Pugh (1997: 1542), de hecho, apunta al uso frecuente de terminologías preferidas por el liberalismo, como lo son el “*enablement*”, el “*capacity-building*”, “*sustainability*” o “*decentralized government*”.

Profundizando ese último punto, Pugh (1997: 1543) comenta que el foco de las discusiones estaba puesto en cómo las políticas públicas tienen que estar basadas en la productividad económica, implicando que estas políticas tienen que ser “*market-friendly*”, mas no un *laissez faire* total, pues el Estado debe mantener ciertos roles importantes definidos para evitar caer en regulaciones excesivas e ineficientes.

Por otro lado, Hábitat II colocó (Pugh, 1997:1544-1545) como tópicos centrales de discusión el “*Shelter for All*” y el “*Sustainable Human Settlements Development*”. Este último, como influencia (Pugh, 1997: 1544) directa del medioambientalismo surgido Post-Conferencia de Rio de 1992, trayendo a la palestra las entonces ideas noveles sobre sustentabilidad y medio ambiente. Pero, aun cuando la vivienda y el desarrollo sostenible se configuraron como los temas centrales, Pugh (1997, 1546) advierte que conceptos como el género, la niñez y la participación, aun cuando no tienen artículos titulados con sus temáticas de manera directa, sí fueron discutidos y son referidos de manera profunda.

El académico Wolfgang Paul Strassmann (1997: 1729-1738) es categórico al analizar lo que fue Hábitat II. Respecto a los éxitos es muy breve pues Strassmann indica (1997: 1729) que la Conferencia logró destacar el que persiste como problema la sobrepoblación masiva, sumado a que hubo problemáticas relacionadas a la organización disfuncional en las administraciones de ciudades, lo que llevó al aumento del esparcimiento de barrios marginales además de haber favorecido el crecimiento de la pobreza.

Para Strassmann (1997: 1730-1736), de hecho, lo más destacable de Hábitat II son los fracasos que tuvo, especialmente en relación con lo que él describe como las estrategias implementadas por Hábitat II de evasión al conflicto, el intento de despolitizar lo político, así como también lo es la fatiga investigativa y la compartimentalización de la información. Respecto al primero, Strassmann (1997: 1730-1733) explicita su evaluación de que las “*conflict-avoidance strategies*” desalentaron la creatividad en la Conferencia, esto en referencia a que la organización de la misma trató de minimizar a fondo las expresiones de conflicto, esto golpeó a su vez a los intentos de profundizar la reflexión e investigación en la Conferencia, necesarios para la formulación de ideas pertinentes para poder cumplir con los objetivos de creación de viviendas para todos en los asentamientos sostenibles. En otras palabras (Strassmann, 1997: 1732), la comunicación se logró en tanto esta

solo fuera para permitir que las delegaciones comentaran sus experiencias urbanas (en su mayoría, solo historias positivas) en términos convencionales, llevando a que la Conferencia funcionara más como un evento de relaciones públicas y se desechara la búsqueda por generar más y mejor conocimiento en torno a políticas urbanas. De hecho, menciona el caso de la presentación de Chile y su supuesta política ejemplar en torno a la división hecha entre subsidios y préstamos para hipotecas, caso donde los banqueros decidieron no involucrarse (Strassmann, 1997: 1734).

Lo anterior lo profundiza Strassmann (1997: 1732-1733) al referirse que hubo efectivamente intentos de despolitizar las cuestiones inherentemente políticas, cuestión que se dio, por un lado, en el manejo de un cambio de terminología basado en el ensalzamiento de las privatizaciones (tanto las realizadas como las planificadas en ese entonces por diversos miembros), junto con la idea de profundizar la transparencia gubernamental. Por otro lado, el autor señala (Strassmann, 1997: 1733) que, durante las reuniones realizadas en la Conferencia, especialmente aquella donde pudiera haber discusiones de mayor profundidad por parte de las delegaciones, hubo coordinadores que insistieron en que las instrucciones que las delegaciones y sus miembros formularan para Hábitat II no sean explícitas en sus objetivos finales, y que no lleven a la generación de mayores conflictos con otros miembros.

El último eje del fracaso de Hábitat II, según Strassmann (1997: 1733-1734), es aquel de la fatiga investigativa y la compartimentalización de la información. En ese sentido, Strassmann (1997: 1733) indica que la comunidad científica no fue muy visible ni muy efectiva en entregar el mensaje de que el ritmo y la escala de los cambios requeridos para realizar los objetivos establecidos por la sociedad internacional en la Conferencia, además de que falló la entrega del mensaje de que se requiere que exista más investigación (y no menos, como efectivamente ocurrió); especialmente si la comunidad científica quiere que se entienda la significancia de los procesos de transformación urbana. En ese sentido, el autor (Strassmann, 1997: 1733) indica que la Conferencia ha sido negligente en cuanto al recopilado de datos, pues en muchas ocasiones la creación de *policy papers*

y las presentaciones han sido realizadas sin tener investigaciones científicas que las corroboren. Esto último, es parte de una problemática a su vez nacida de las mismas estrategias implementadas para minimizar los conflictos en la Conferencia, puesto que una estrategia ha sido la compartimentalización de las discusiones, impidiendo que (al contrario de Hábitat I) se pudiese participar en variadas reuniones, confluyendo los tópicos y sus discusiones al haber limitaciones al respecto (Strassmann, 1997: 1733).

Un comentario relevante respecto a las críticas de Strassmann en Hábitat II en comparación a aquellas conferencias anteriores a la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética es:

“Research-centred conferences would lift the discussion to a higher plane and force rich-country delegates to discuss issues on their merits and to expose the unbecoming parsimony of their opposition to learning. As an occasional minor member of American delegations, I remember that we were sometimes instructed from Washington to block any and all initiatives that might take funding. As I recall these meetings in Geneva, Vienna and Athens, our most faithful allies in miserliness were the British and the Germans. But in those days, provocative Soviet delegates would sometimes manoeuvre us into reluctant generosity. They made meetings more frustrating and more productive.”

Strassmann, Wolfgang Paul (1997) *Avoiding Conflict and Bold Inquiry- A recapitulation of Habitat II*. En: *Urban Studies*, Vol. 34, No. 10, Special Issue: Habitat II (October 1997), p. 1738.

Ahora bien, dos logros que sí advierte Jai Sen (1996: 1302-1306) en Hábitat II, es que se ha podido constatar la normalización de la participación de ONGs y sus conferencias paralelas, teniendo una participación de más de 2000 delegados el Foro ONG de Hábitat II. Mas el logro histórico es que sucedió un cambio importante en el marco de este foro paralelo, y es la conceptualización de las CBOs (*Community-based Organizations*). Jai Sen (1996:1302) indica que históricamente las ONGs han tenido miembros representativos de las clases medias, con mayor participación en los países del Norte Global y que se han ido profesionalizando conforme han pasado las décadas. Como

contraste, el autor (1996:1302-1303) señala que los CBOs vienen a ser colectivos primordialmente de sociedades del Sur Global, cuyos miembros son pertenecientes a la clase trabajadora-obrera, y que se les ha reconocido (al menos formalmente) los roles cruciales que han tomado en la producción, mantención y administración de la vivienda y los asentamientos humanos, especialmente en aquellas ciudades del Tercer Mundo.

A pesar de este avance, Jai Sen (1996: 1304-1306) considera que hay una contradicción fundamental en este paso que se puede observar en la experiencia de Estambul, puesto que, aun cuando se reconoce a las comunidades como un tercer grupo clave, este está compuesto tanto por las ONGs y las CBOs, generando que aun estando las últimas presentes en Hábitat II, su representación termina por ser suplantada por las ONGs, que mantienen mayores recursos y experiencia participando de estas Conferencias. Jai Sen (1996: 1304-1305) incluso desliza la idea que puede deberse a diferencias de clase, como también a que la experiencia y los lenguajes usados por miembros de las ONGs son mucho más parecidos a los que tienen las delegaciones estatales. Una última crítica del autor (Jai Sen, 1996: 1305-1306) es que debido a la manera en que fue organizada la Conferencia, la voz de las ONGs y CBOs se las equipara a las del sector privado, sin tener en cuenta las grandes diferencias entre ambos conglomerados.

En cuanto a la Declaración de Estambul (ONU, 1996: 12), esta aborda a la participación efectiva de la sociedad civil como pilar fundamental del segundo tema central de la Conferencia: El desarrollo sostenible. También es considerada (ONU, 1996: 19) en la conceptualización de los asentamientos humanos equitativos, pues se indica que la participación es fundamental para el proceso público de decisiones. Una formulación más global (aunque vaga) del concepto se da principalmente en el compromiso C. “Habilitación y participación”:

“44. Nos comprometemos a adoptar una estrategia de habilitación de todos los agentes principales de los sectores público, privado y comunitario para que desempeñen una función eficaz -a nivel nacional, provincial o de estado,

metropolitano y local- en el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vivienda.”

ONU (1996) A/CONF. 165/14. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*. p. 30.

En el detalle de los compromisos abordados en su párrafo 44 (ONU, 1996: 30-32), se puede observar que en su mayoría son vagos, como lo es el compromiso F (ONU, 1996: 31), que indica sin dar mayor profundidad a que la promoción de marcos institucionales y jurídicos que tengan en cuenta las necesidades de hombres y mujeres y que, a su vez, favorezca el compromiso civil y la participación. Lo mismo se puede decir de los compromisos G y H (ONU, 1996: 31), donde se habla del fomento de la creación de nuevas ONGs y CBOs además de institucionalizar un enfoque participativo en el desarrollo y la gestión sostenible mediante un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (sector público, sector privado y las comunidades). Finalmente, el compromiso M (ONU, 1996: 32) es algo más concreto al indicar que se tiene que facilitar la participación de los inquilinos en la gestión de las viviendas públicas y comunitarias.

2.1. Estambul+5: Una evaluación a inicios del Milenio

Al comienzo del Milenio del 2000 es que la Asamblea General de Naciones Unidas acordó la organización de la Sesión Especial para la revisión y evaluación de la implementación de la Agenda Hábitat, o también llamada Estambul+5, por haber sido realizada entre el 6 y 8 de junio de 2001, cinco años después de ocurrida la Conferencia de Estambul (UNCHS, 2001: 2).

Esta Sesión Especial se organizó como un foro de debate y presentaciones denominado el Comité Temático, cuya estructuración en 16 casos de estudios discutidos en cuatro subtemas interrelacionados (Refugio y Servicios; Administración Ambiental; Gobernanza Urbana y Erradicación de la Pobreza) buscó ampliar la participación de quienes presentaban los avances y desafíos en la implementación de la Agenda al no sólo invitar a las delegaciones diplomáticas nacionales, sino también a los expertos, políticos e incluso activistas que trabajaron en la

implementación de la Agenda en terreno (UNCHS, 2001: 2-). De los 16 casos de estudio presentados, se invitó a siete delegaciones nacionales o carteras ministeriales (de Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Egipto, Marruecos y Colombia), siete de delegaciones autoridades regionales o locales (de China, Brasil, Perú, Francia, España, Suecia y Polonia), junto con dos delegaciones de ONGs que presentaron los casos de India y Tailandia (UNCHS, 2001: 3).

Para Hinchey (2002: 108-109), aun cuando esta Sesión Especial se configuró como un momento de evaluación colectiva del recorrido realizado desde Hábitat II, los avances fueron marginales. A pesar de que se logró (contra todo pronóstico) ratificar el programa básico de la Agenda Hábitat, por otro lado se redujo la importancia de comprender a la vivienda como derecho humano o el de considerar a la gestión municipal como una escuela de democracia participativa y directa. Hinchey (2002: 108-109) va más allá al comentar que, aunque se hayan realizado esfuerzos en la implementación, cinco años después de la Hábitat II es posible observar un continuo deterioro en la calidad de vida urbana a nivel mundial, tanto en términos de vivienda, de la brecha entre países ricos y pobres, o la reducción de la participación.

3. La Última Conferencia Hábitat: Quito 2016

Entre el 17 y el 20 de Octubre de 2016, se reunieron cerca de treinta mil representantes de gobiernos nacionales, locales y organizaciones no gubernamentales para asistir a la cumbre Hábitat III en Quito, Ecuador. Esta cumbre tuvo como fin el revitalizar el compromiso de la comunidad internacional con la urbanización sostenible al calor del rápido proceso de urbanización que se está dando a nivel mundial, esto mediante la creación de una agenda común al respecto, la Nueva Agenda Urbana o NUA (Durbak, 2017: 3). Para crear el borrador de esta agenda, la cumbre organizó la participación por área regional como también temática (Durbak, 2017: 3).

Katrina Durbak, académica partícipe de la delegación estadounidense, comenta que los compromisos alcanzados en Hábitat III se pueden dividir en aquellos que son transformadores y

aquellos que son de implementación efectiva. Entre los compromisos transformadores esta primero la creación de un desarrollo urbano sustentable para llevar a la inclusión social y el término de la pobreza; la generación de prosperidad y oportunidades urbanas que sean sustentables e inclusivas para todos y, finalmente, el desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible (Durbak, 2017: 4).

Entre los compromisos de implementación efectiva, está primero la construcción de una estructura de gobernanza urbana como marco de trabajo; también la planificación y administración del desarrollo urbano espacial y, finalmente, los modos de implementación de la agenda urbana (Durbak, 2017: 4). Lo anterior va acompañado de compromisos de seguimiento y evaluación por parte de ONU-Hábitat, en conjunto con los gobiernos nacionales y locales, además de otras organizaciones amigas (Durbak, 2017: 4).

Considerando los compromisos de seguimiento, es que la NAU (2016: 3) realiza una breve reflexión que alude a la poca efectividad de las anteriores conferencias, puesto que estima que sus resultados han sido fructíferos para gatillar la conversación sobre urbanismo pero, si se habla en torno al cumplimiento de los objetivos propuestos, estos no se han cumplido puesto que la exclusión social y económica, la segregación espacial y la degradación ambiental siguen siendo una realidad en los asentamientos humanos, además de que las acciones emprendidas hasta 2016 no han sido una respuesta a estos desafíos.

En lo que respecta a los compromisos transformadores y, específicamente a la propuesta de la NAU (2016: 5-6) de su ideal común sobre lo que es una ciudad para todos:

“11. Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles,

asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad” (...).”

NAU (2016) *Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (NAU)*. Conferencia de Quito. p. 5.

Esta primera aproximación está enmarcada por su objetivo primordial de que las personas puedan vivir con respeto a sus libertades fundamentales, gozando de igualdad de derechos y oportunidades, tal y como lo establece la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional (NAU, 2016: 5).

Dentro de esta configuración de lo que es el ideal común encontramos una primera base sobre lo que significa la gobernanza local y la participación ciudadana. La NAU (2016: 5) detalla que las ciudades debieran alentar la participación y colaboración cívica, para así generar un sentimiento de pertenencia y propiedad entre sus habitantes, con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades de sus habitantes. También indica que las ciudades deben cumplir sus funciones territoriales, yendo más allá de los límites administrativos, esto para actuar como impulsores del desarrollo urbano y territorial equilibrado y sostenible, en todos sus niveles (NAU, 2016: 6).

La NAU implica también que es una agenda para generar un cambio de paradigma urbano, y que los compromisos establecidos en ella son para que se lleguen a adoptar. En ese sentido, la agenda (NAU, 2016: 8-9) propone cuatro ejes fundamentales para la adopción de los enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenible: La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado; el fortalecimiento de la gobernanza urbana; la reactivación de la planificación y el diseño territorial integrado a largo plazo y, finalmente, el apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles para reforzar las finanzas (municipales y fiscales locales).

Los dos primeros ejes, en sus definiciones, aluden a las características de lo que es la gobernanza multinivel sostenida en este trabajo:

“I) La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado, por ejemplo, el establecimiento de asociaciones locales y nacionales y de múltiples interesados, la creación de sistemas integrados de ciudades y asentamientos humanos, y la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno para poder lograr un desarrollo urbano sostenible e integrado;

II) El fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados en las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenidos, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente.”

NAU (2016) *Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (NAU)*. Conferencia de Quito. p. 5.

Establece también mayores matices en cuanto a lo que implica la participación, lo que es la gobernanza urbana y la colaboración entre ciudades para lograr los objetivos definidos en la Agenda:

En primer lugar, en su inciso 41 (NAU, 2016: 16) establece un compromiso por ampliar las plataformas inclusivas, con el fin de aumentar la participación de la sociedad civil significativa en los procesos de adopción de decisiones, en su planificación y procesos de seguimiento.

En segundo lugar, en su inciso 47 (NAU, 2016: 18) se considera que para robustecer las instituciones (nacionales, subnacionales y locales), se tienen que adoptar medidas que promuevan la integración, la cooperación, coordinación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno. Esto se profundiza en su inciso 48 (NAU, 2016: 18) donde se especifican grupos interesados pertinentes que participen y colaboren, desde colectivos e instituciones más grandes como los gobiernos locales, el sector privado o la sociedad civil, así como colectividades entendidas por sus identidades

(mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, asociaciones culturales, etc.), o en torno a su trabajo (profesionales, instituciones académicas, sindicatos, etc.) como otros tipos de organizaciones, para poder enfocar las medidas y oportunidades de desarrollo económico urbano, además de identificar los obstáculos a los que se enfrentan estos grupos.

Por su lado, los incisos 85 al 90 (NAU, 2016: 27-28) establecen puntos sobre cómo construir la gobernanza urbana que configura la NAU. En principio, se explicita en su punto 86 que se tiene que consolidar la aplicación efectiva de la NAU en políticas urbanas inclusivas, aplicables y participativas (NAU, 2016: 27). En su inciso 87, se reitera la necesidad de la cooperación y coordinación entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, coloca énfasis en la creación de mecanismos de consulta entre los múltiples niveles institucionales, en donde haya competencias, instrumentos y recursos definidos claramente (NAU, 2016: 27). En ese sentido, se habla de la promoción específica de la participación plena y eficaz de las mujeres en igualdad de derechos en todos sus ámbitos en cuanto a toma de decisiones se refiere, especialmente en lo relativo a los gobiernos locales (NAU, 2016: 28).

Finalmente, se especifica en su inciso 95 (NAU, 2016: 29) que la aplicación de políticas públicas y planes de ordenación territorial se pueden apoyar desde la cooperación y ayuda mutua entre las ciudades y asentamientos humanos.

4. El Plan de Acción Regional Hábitat: La NAU vista desde y hacia Latinoamérica

Mientras se desarrolló la Nueva Agenda Urbana y al amparo de la subdivisión de la conferencia por temáticas y regiones, es que se realiza (PARH, 2016: 10) simultáneamente el Foro de Ministros y Máximas autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (o MINURVI). Es el MINURVI, en conjunto con la entonces secretaria general de CEPAL, Alicia Bárcenas, quienes reconocen la necesidad de crear un plan de implementación de la NAU específico para

nuestra región, además de generar un espacio donde los países de América Latina y el Caribe puedan realizar un intercambio de conocimiento de las políticas nacionales (PARH, 2016: 15).

El proceso de creación (PARH, 2016: 16) de este instrumento se realizó a lo largo de Octubre de 2016 como acción coordinada y conjunta por CEPAL, ONU-Habitat y MINURVI, cuyo producto final es el “*Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (2016-2036)*”.

El PARH (2016: 13) busca ser un marco estratégico y de referencia para las ciudades de la región respecto a las implicancias en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, especialmente en cuanto a localizar y adaptar la Agenda a la realidad y condiciones de América Latina y el Caribe. En ese sentido, este instrumento indica (PARH, 2016: 13) que su objetivo fundamental es efectivamente producir un cambio estructural en el desarrollo sostenible hacia la igualdad en la región.

También reconoce (PARH, 2016: 13) que su punto de partida está adelantado, considerando que en América Latina y el Caribe el proceso de migración campo-ciudad está en un estado avanzado al vivir el 81% de su población en zonas urbanas. También toma en cuenta que, en las últimas décadas, la región ha estado activa en el debate en torno a reconocer el derecho a la ciudad, a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana y la discusión de normativas y jurisprudencia urbana (PARH, 2016: 13).

Por su lado, los desafíos para la región se centran especialmente en fenómenos que han sido agravados a lo largo del siglo XXI, siendo sus ejes principales los de la desigualdad, la segregación socioespacial y la seguridad ciudadana (PARH, 2016: 12). Estos son influidos por fenómenos como el envejecimiento de la población, la vulnerabilidad de los jóvenes, las brechas que persisten en

torno a la igualdad de género, la migración interregional (y el grado de reconocimiento a la intersección de la desigualdad con la diversidad étnica).

El PARH (2016: 22-25) se rige por cuatro principios rectores que versan en torno a Ciudades inclusivas; economías urbanas sostenibles; sostenibilidad ambiental urbana y gobernanza efectiva y democrática. Es este último resalta para efectos de esta investigación, pues este principio es definido como aquella gobernanza que tiene procesos de toma de decisión y políticas públicas inclusivas y transparentes, que tengan la capacidad de dar respuesta a los desafíos que tiene el territorio, garantizando el cumplimiento del derecho a la ciudad para sus habitantes (PARH, 2016: 24). Este principio contiene posibles ideas de resultados estratégicos desde donde se pudiera evaluar su avance, entre los que se pueden mencionar:

“Resultados estratégicos

- *Estructuras de gobernanza y mecanismos de participación pública y acción cívica robusta y flexible.*
- *Estructuras de gobernanza multinivel, multisectorial y multi-actor que permitan entablar procesos de negociación y colaboración entre las distintas escalas y sectores de gobierno y con los distintos actores del desarrollo urbano.*
- *Coordinación de instrumentos y mecanismos de planificación, diseño, implementación, monitoreo y fiscalización.*
- *Procesos de inclusión en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, haciéndolos participativos, colaborativos y transparentes. Se enmarcan en una visión compartida y de largo plazo para la ciudad y el territorio.*
- *Aumento del sentido de pertenencia y de responsabilidad a través de una gobernanza democrática.*
(...)
- *Fomento a la participación y liderazgo para que sean representativos de los diversos actores y perspectivas presentes en el territorio.*
- *Logro de una visión de largo plazo a través de procesos de planificación, inversión y desarrollo integrados y coordinados entre sectores para mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de servicios. (...)*”

PARH (2016) *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*. ONU-Hábitat III, Quito.

El PARH posteriormente detalla sus Ejes de acción, los cuáles define como los componentes básicos necesarios para implementar la NAU en América Latina y el Caribe, donde cuyos objetivos específicos y sus componentes claves, son considerados como los elementos necesarios para realizar la implementación efectiva de la agenda (PARH, 2016: 27). Respecto a esa implementación efectiva, también considera necesario destacar que, debido a la heterogeneidad de las ciudades de la región, se requiere que los gobiernos nacionales y subnacionales revisen y evalúen los objetivos y componentes del PARH (especialmente en procesos colaborativos y participativos) de manera periódica, además de que debiera haber participación pública en las plataformas de intercambio entre ciudades y países (PARH, 2016: 28).

El Eje de acción I sobre Políticas Nacionales Urbanas⁴ (o PNU) toma la definición de ONU-Hábitat que indica que son “*un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado y dirigido por el gobierno nacional que coordina y reúne diversos actores para lograr una visión y objetivos comunes que fomenten un desarrollo urbano más transformativo, productivo, inclusivo, y resiliente a largo plazo*” (PARH, 2016: 28). Va más allá al también indicar que son tanto los procesos como los resultados los que toman el potencial de las ciudades y la urbanización, y logran aprovecharlos, o que también se les puede ver procesos técnicos y políticos que requieren apoyos sostenidos por las partes interesadas para lograr las transformaciones propuestas (PARH, 2016: 28).

Entre los beneficios de las PNU, el PARH sostiene (2016: 29) que permiten potenciar la coordinación multisectorial y multinivel, además de la coherencia política para poder abordar los

⁴ Este trabajo, como se destacó anteriormente en el preámbulo, se enfoca a estudiar a un número determinado de objetivos pertenecientes al Eje I del PARH sobre Políticas Nacionales Urbanas (o PNU). El Eje, junto con los objetivos son los únicos detallados en el presente capítulo.

desafíos que tienen las políticas urbanas en América Latina y el Caribe. Además, la definición e implementación de estas permiten generar un marco coordinador para ordenar las intervenciones públicas urbanas. Sobre ese marco coordinador, sostiene que tienen que ser diseñados teniendo en mente ideas como lo son el diálogo, la colaboración y la participación de diferentes niveles de gobierno y actores interesados, especialmente intentando lograr un empoderamiento de los gobiernos subnacionales (PARH, 2016: 29).

En la siguiente tabla se incluyen los detalles del Eje 1 del PARH en donde se indica y especifica el objetivo estratégico del PARH y sus objetivos específicos junto con su medida de implementación:

Tabla 1: Eje I Políticas Nacionales Urbanas del PARH

Objetivo Estratégico del PARH:	Diseñar e implementar políticas nacionales urbanas sólidas, consensuadas y basadas en resultados, que fortalezcan la coordinación multisectorial y multinivel.
1.5 Optimizar la coordinación y coherencia multisectorial y multinivel en un marco espacial nacional para el desarrollo urbano sostenible	1.5.2 Actores e instituciones clave, sus funciones, responsabilidades jurisdiccionales y recursos de las áreas de gobierno bien articuladas 1.5.5 Mecanismos de coordinación que promuevan nuevas alianzas y cooperación entre actores.
1.6 Reducir disparidades e inequidades urbanas y territoriales al interior de las ciudades, entre áreas rurales y urbanas, y entre ciudades	1.6.1 Procesos y planes territoriales y estructuras de gobernanza democrática multinivel
1.7 Fortalecer la gobernanza democrática y el reconocimiento de la ciudadanía como principal protagonista para un desarrollo urbano inclusivo	1.7.1 Una visión compartida para el desarrollo urbano sostenible basada en el contexto socioeconómico y ambiental. 1.7.3 Medidas para lograr una igual distribución de participación pública al nivel local en las ciudades para promover decisiones más justas y beneficiosas para todos, en especial para los más vulnerables.

Elaboración propia con información del PARH (2016: 31-32), 2023.

5. Chile y Hábitat III: El Informe Chileno para la Conferencia de Quito 2016

A Chile, como también a los países partícipes de la Conferencia Hábitat III de Quito, se les solicitó la realización de informes nacionales para conocer el estado del desarrollo y la implementación de los compromisos adquiridos en Hábitat II (MINVU, 2016: 3). En el caso de Chile, este informe fue realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual se llamó “Chile: Informe Nacional Hábitat III” realizado en Marzo de 2016, el cual busca exponer la evolución de los principales fenómenos urbanos del país teniendo en cuenta tanto los compromisos adquiridos en Hábitat II como también las problemáticas planteadas desde 1996 (MINVU, 2016: 3).

El informe considera que, dentro de los compromisos adquiridos en Hábitat II se cuenta el principio de la participación activa de distintos actores urbanos para la elaboración de las metas nacionales, pensando que la atención a metodologías participativas mejore la planificación de las ciudades (MINVU, 2016: 4). Un compromiso más cercano a una reducción de las disparidades se ve en aquellos enfocados a la política habitacional urbana y sustentable, pues debe estar focalizada en los sectores más empobrecidos de la población, pensando en mejorar sus estándares de vida (MINVU, 2016: 4).

En cuanto a los compromisos sobre el rol del Estado, es posible verlo respecto al tópico del financiamiento de intervenciones y proyectos urbanos, en donde se adquiere la idea de que el Estado tiene que cumplir un rol orientador, regulador y fiscalizador para la construcción de los asentamientos urbanos (colocando un énfasis en que se tiene que incorporar a estos esquemas a actores privados), promoviendo instancias de cofinanciamiento entre Estado, usuarios y municipalidades (MINVU, 2016: 5).

Dentro de lo que es la gestión de asentamientos urbanos, el Gobierno de Chile entiende sus compromisos adquiridos desde dos ámbitos, por un lado, el de la gestión social y, por otro, el de la gestión pública: Respecto a la gestión social, entiende que el Estado se ha comprometido a avanzar

en la generación de espacios enfocados a la discusión, integración y coordinación de políticas y acciones, teniendo que crear mecanismos en que los habitantes puedan tomar un rol activo para el desarrollo a nivel local, regional y nacional, especialmente en cuanto a la idea de forjar identidades barriales y comunitarias (MINVU, 2016: 5). Sobre los compromisos adquiridos relacionados a la gestión pública, el Estado entiende que sus acciones concretas deben llevar a la descentralización institucional, fortaleciendo los distintos niveles institucionales de ordenamiento territorial, estableciendo instancias para la coordinación entre organismos sectoriales, gobiernos regionales y locales, en otras palabras, realizar una adecuación de la institucionalidad pública para darle un rol más activo a los municipios y regiones (MINVU, 2016: 5).

Respecto a la evaluación del estado de los asentamientos humanos chilenos en 2016, el informe indica que Chile es de los países más urbanos del mundo con un 87% de su población viviendo en áreas urbanas, superando el entonces promedio latinoamericano de un 79%, o el mundial de un 51%, (MINVU, 2016: 6). La caracterización que realiza sobre los asentamientos urbanos es que son heterogéneos y, en su mayoría, son ciudades metropolitanas e intermedias, muchas de ellas siendo cabeceras regionales con poblaciones mayores a 100 mil habitantes, y que han presentado un aumento en la complejidad de sus transformaciones sociales y morfológicas (MINVU, 2016: 6).

El informe describe que Santiago es el mayor centro urbano del país además de ser la capital, siguiéndole por tamaño y relevancia los conurbanos de Valparaíso y Concepción, que han permitido la desconcentración demográfica capitalina a pesar de carecer del dinamismo de Santiago (MINVU, 2016: 6).

Sobre la composición de la población del país, indica que ha atravesado dos procesos de transformaciones en las últimas décadas. El primero de ellos es el envejecimiento de la población, donde ha habido un incremento en la población sobre 60 años, que en 2016 representaron un 15%

de la población de Chile (en comparación al 11% de 2002), y un decrecimiento de la población menor a 14 años que en 2016 se estimaba en un 21% del total de la población (en comparación al 26% de 2002), según comenta el informe (MINVU, 2016: 7). El segundo proceso es que Chile se transformó en un polo de atracción para los migrantes, siendo que, anteriormente, era un país de tránsito (MINVU, 2016: 7).

También sobre la situación de Chile en 2016 respecto a la política de vivienda, el informe comenta que se ha logrado reducir significativamente desde 1992 el déficit habitacional, pasando de requerir en 1992 más de 780 mil viviendas, a unas 459 mil viviendas para 2016, indicando que hubo un incremento entre 2009 y 2013 a raíz del terremoto de 2010 (MINVU, 2016: 8). En ese sentido, el Estado considera que el foco actual es en el de mejoramiento cualitativo de las viviendas enfocado en tres requerimientos básicos: ampliación, mejoramiento material y conservación y acceso a servicios sanitarios básicos; problemáticas que aumentan en zonas menos urbanas y entre más bajo sean los ingresos familiares (MINVU, 2016: 10).

El informe abarca también el llamado déficit urbano (MINVU, 2016: 10) que da cuenta de la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad de bienes materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer necesidades de subsistencia y promover la calidad de vida en la población. Este factor que estudia los espacios públicos de las comunas de residencia, indica que relativamente se ha mantenido la baja satisfacción de la población debido a la insuficiencia o carencia de espacios públicos entre los años 2007 y 2015 (MINVU, 2016: 11).

Sobre las ideas de ciudades sustentables propuesta en Hábitat II, el informe indica (MINVU, 2016: 12) que Chile entiende que se tiene que avanzar hacia ciudades integradas socialmente, donde los ideales de democracia y participación sean sus bases fundamentales, implicando, a su vez, que hay que ocuparse de las brechas e inequidades, manteniendo el foco y las acciones a plantear en la población más vulnerable y que no se han beneficiado del desarrollo económico.

A partir de lo anterior es que el Estado Chileno (MINVU, 2016: 12) ha enfocado en las últimas décadas su política habitacional y urbana a partir de cinco objetivos fundamentales: El término de los procesos de erradicación de las familias pertenecientes a asentamientos precarios; la disminución del déficit habitacional con focalización en la inversión preferente en la población pobre; la modernización de la gestión de las ciudades mediante legislación, normas e instrumentos de planificación territorial; la mejora de la calidad de vida urbana mediante el aumento de la oferta de espacios públicos integrales y la puesta de valor de las áreas patrimoniales y, finalmente, hacer más participativos los programas mediante instrumentos de cofinanciamiento entre el Estado y los beneficiarios.

Teniendo en cuenta lo anterior y llevándolo al plano de las ciudades, es que el informe indica (MINVU, 2016: 15) que el Estado entiende que el desempeño de las ciudades es clave para el desarrollo de Chile, entendiendo que existe una necesidad urgente para mejorar su funcionalidad a través de transformarlas en polos atractivos, tanto en temas de habitabilidad, como de competitividad con capacidad para retener la inversión. En otras palabras, el Estado busca que se transformen en agentes de desarrollo económico y social, que puedan producir innovación, creatividad y empleo, esperando que de esa forma se pueda potenciar el desarrollo equitativo de sus habitantes (MINVU, 2016: 15).

Para realizar la anterior visión urbana, es que en Chile se creó la Política Nacional de Desarrollo de 2014 (MINVU, 2016: 16), por el cual, según el informe, se han logrado avances en la creación de instrumentos de regulación y planificación comunal y regional, al punto que, en 2016, de las 346 comunas que hay en el país, un 72% de ellas mantiene un plan regulador comunal vigentes, mientras que el 25% de las comunas están trabajando en la elaboración de esta, y apenas un 3% no ha creado instrumentos de planificación territorial (MINVU, 2016: 17).

Finalmente, respecto a la gobernanza urbana, el MINVU (2016: 23) indica que esta es considerada como la forma en que el Estado puede concentrar instrumentos de acción pública en los que se pueden incorporar a otros actores de la sociedad civil, cuestión que ha realizado a través de la anteriormente nombrada Política Nacional de Desarrollo Urbano, mediante la cual constituyó al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (o CNDU). El CNDU, de hecho, definió tres temas prioritarios para trabajar tanto desde sus capacidades de estudiar políticas sectoriales y la legislación nacional como en sus mesas de trabajo regionales: la Política de Suelo e Integración Social; la Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Urbano y el de una Planificación Urbana Integrada (MINVU, 2016: 23).

Sobre la Legislación Urbana, el CNDU reportó que existe la necesidad de que haya mayores facultades de decisión respecto al desarrollo urbano, que no tienen que estar centradas solamente en lo que a construcciones y sus usos respecta, sino también que se refiera a otros tópicos como la infraestructura, las redes de servicios e instalaciones, la gestión de tributos asociados, actividades locales, sistemas de transporte, entre otros (MINVU, 2016: 25).

Sobre la descentralización, el CNDU ha planteado (MINVU, 2016: 26-27) que, debido a las condiciones geográficas y humanas del país, el centralismo de Chile presenta profundas desigualdades, tanto entre regiones y la capital, como también dentro de las mismas regiones con respecto a sus capitales regionales, cuestiones que son posible de constatar en torno al acceso a servicios, la competitividad y el desarrollo humano, donde es posible observar brechas extremas.

Respecto a la participación dentro del desarrollo urbano, el CNDU (MINVU, 2016: 27-28) indica que el Estado entiende a la participación como una manera de tener mecanismos en que la ciudadanía tenga una mayor injerencia en el diseño, desarrollo y ejecución de los proyectos habitacionales y de sus ciudades, lo cual, a su vez, tiene la implicancia de que la ciudadanía tiene que instruirse en las normativas e instrumentos de planificación, con el fin de tener una mayor

capacidad para negociar con las autoridades. Reconociendo, a su vez, que ha habido un incremento de organizaciones civiles que se enfocan en las defensas de sus ciudades, en la preservación de sus barrios o en el mejoramiento de la calidad urbana (MINVU, 2016: 27-28). En ese sentido, el MINVU (2016: 28-29) considera que el Estado ha avanzado respecto a la participación en la planificación urbana a través de la Agenda de Ciudades (2006-2010), instrumento que regula la manera en que la ciudadanía puede participar en el diseño, ejecución, evaluación y desarrollo de las políticas públicas, teniendo cuatro ejes básicos: Derecho ciudadano a la información pública; gestión pública participativa; fortalecimiento de la sociedad civil y, por último, no discriminación y respeto a la diversidad.

Finalmente, el informe (MINVU, 2016: 30) habla sobre los desafíos que el país tiene en su hoja de ruta hacia ciudades más equitativas e integradas, y es que reconoce que el desarrollo urbano tiene que enfocarse en la mejora de la calidad de vida de los habitantes, especialmente de aquellos en zonas vulnerables y segregadas, que busque eliminar los efectos segregadores de los mercados del suelo urbano y que las políticas públicas eviten la reproducción de la segregación u otros efectos adversos.

Sobre los desafíos en cuanto a gobernanza urbana, el informe (MINVU, 2016: 34) indica que estos se enfocan en la equidad urbana, la integración social, la participación ciudadana y la descentralización, por lo que tienen que haber cambios profundos en la gobernanza de las ciudades en Chile. En ese sentido, el objetivo del Estado y el MINVU es en el avance progresivo hacia la autonomía de las ciudades, con énfasis en aquellas que tienen carácter metropolitano (como Concepción o Valparaíso), esperando que exista una descentralización de los recursos y las competencias en lo que respecta a la gestión como la planificación urbana (MINVU, 2016: 34). Lo que se busca es que se puedan conformar gobiernos metropolitanos democráticos que tengan competencias de articular y coordinar políticas, planes y proyectos locales en coordinación con distintas escalas del gobierno (MINVU, 2016: 34). De manera complementaria es que se tiene que

realizar el compromiso por incorporar la participación de los ciudadanos de tres maneras: La institucionalización del enfoque participativo en el desarrollo de las ciudades como proceso transversal en la toma de decisiones en el territorio; el mejoramiento de la capacidad institucional para lograr esa incorporación y, finalmente, el contar con sistemas y mecanismos que entreguen transparencia respecto al accionar en el territorio junto con un seguimiento de este (MINVU, 2016: 34).

CAPITULO III

VALPARAÍSO: ¿PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN SU DESARROLLO URBANO?

El presente capítulo busca describir y analizar el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Comunal 2020-2030 de la comuna de Valparaíso, utilizando el mismo documento como fuente, además del uso de dos informantes clave que fueron entrevistados para mayor profundización del trabajo. Por un lado, está el Profesor Rodrigo Caimanque quien se ha especializado en planificación urbana y cuya investigación se ha enfocado principalmente en el caso de Valparaíso, desde el desarrollo de grandes proyectos urbanos, el rol de los agentes sociales y movimientos, como también el trabajo comunitario (R. Caimanque, entrevista, 2022). Por otro lado, está la Jefatura Encargada (s) de la Secretaría de Planificación (SECPLA) de la Municipalidad de Valparaíso, Jazmín Valdivia, dirección que tiene como función la construcción del PLADECO, su seguimiento y ejecución, además de la realización de procesos participativos (J. Valdivia, entrevista, 2022).

1. La Comuna de Valparaíso: El diagnóstico desde la Municipalidad

La comuna de Valparaíso, localidad donde está el histórico puerto homónimo, alberga cerca de 300 mil habitantes dentro de sus tres núcleos urbanos que son: La bahía y cerros de Valparaíso (la ciudad), Placilla de Peñuelas y Laguna Verde, los cuáles son influidos en su desarrollo colectivo y económico por el mar territorial como es definido por su actual Plan de Desarrollo Comunal o PLADECO (2020: 54, 74).

El área urbana⁵ de la Bahía y el Anfiteatro corresponden a la zona de desarrollo histórico de la ciudad de Valparaíso, donde se ha ido consolidando paulatinamente en las mesetas de cerros como

⁵ En el PLADECO también se profundizan las áreas urbanas de Placilla y Laguna Verde, como también áreas rurales y el mar territorial, pero dado el enfoque de esta investigación solo se hablará principalmente del área urbana correspondiente a la ciudad de Valparaíso.

el Esperanza, Placeres, Barón, Concepción, Cárcel, entre otros y siempre en relación con el Plan o, lo que es lo mismo, el centro urbano de la ciudad compuesto por los barrios El Almendral y el Barrio Puerto, con actividades tradicionalmente asociadas al transporte portuario desde el siglo XIX (PLADECO, 2020: 56). La ciudad de Valparaíso contiene una zona declarada de Conservación Histórica reconocida como Patrimonio Mundial de la UNESCO desde 2003, y que está compuesto por los cerros Placeres, Esperanza, Playa Ancha, Cárcel, Jiménez, San Juan y un amplio sector del Almendral (PLADECO, 2020: 57, 79).

Respecto a la configuración económica y social, el PLADECO (2022: 79-87) indica que se ha dado un proceso de modernización productiva con iniciativas principalmente realizadas desde el Estado que adolecieron de faltas de diseño y coherencia con la realidad del territorio, cuestión que es concurrente a la nueva etapa del capitalismo marcado por un aumento estructural del desempleo y la precariedad laboral, cuestión que se refleja tanto en la economía y sociedad chilena, como en la de Valparaíso.

La mayoría de las empresas en Valparaíso son de tamaño micro (63,6%) o pequeñas (17,8%), mientras que el rubro que concentra a la mayor cantidad de trabajadores dependientes son los del transporte (19.420) y el comercio (21.044), pero siendo superados por las más de 23 mil personas que perciben ingresos por boleta de honorarios (PLADECO, 2020: 84), por último, un 14% de la población comunal está en situación de desempleo (PLADECO, 2020: 86).

El anterior panorama sobre el circuito laboral, junto con el proceso de modernización portuaria mediante la Ley 19.542, implica que el puerto no dialoga con la ciudad, esto en términos de no requerir el mantener una relación con el gobierno regional o local, como tampoco el de sostener un sistema de redistribución de sus ingresos en Valparaíso, cuestiones que han implicado, según la Municipalidad, que cualquier beneficio de la situación económica de la ciudad no necesariamente se distribuye en la población trabajadora de Valparaíso (PLADECO, 2022: 81, 84).

Para el Profesor Caimanque (entrevista, 2022), Valparaíso tiene muchas zonas donde no hay dinamismo y se mantienen bolsones de marginalidad y desempleo bastante fuerte que, sumado al sentimiento de abandono por parte del Estado, es que se forman grupos y organizaciones autoconvocadas que apelan a principios de autogestión, las cuales buscan alternativas para recuperar sus espacios y generar mayores conexiones con los vecinos:

“Estos grupos, como tienen este carácter de autogestionarios, son un poco reticentes a la institucionalidad (...), más bien, estos grupos, o por lo menos con los que he hablado, sienten que ellos ponen las condiciones de cómo la municipalidad se puede vincular.”

Rodrigo Caimanque (2022), entrevista.

Estas características del contexto social y económico son descritas por la Municipalidad (PLADECO, 2020: 87) al indicar que existen tensiones en la planificación del desarrollo local, como también otros fenómenos como el envejecimiento de su población, o el que la juventud porteña prefiere migrar a otros centros urbanos con el fin de obtener empleo remunerado, cuestión que conlleva al que la población de Valparaíso no está pasando por un momento expansivo que permita mejoras en sus capacidades productivas.

2. Formulación del actual Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Antecedentes y Orientaciones

La necesidad de la construcción de un nuevo Plan de Desarrollo Comunal, según la Encargada Jazmín Valdivia (entrevista, 2022), nace en 2017 a partir de la necesidad de la Municipalidad por retomar ese proceso pues, por un lado, estaba desactualizado ya que el anterior tuvo su vigencia para el período 2002-2012 y, por otro, era un proceso externalizado que no realizaba la Municipalidad tradicionalmente:

“Entonces era un instrumento que estaba muy desactualizado, por lo tanto, no permitía planificar la ciudad, no permitía, en el fondo, tener una imagen objetivo o

una visión del futuro que permitiera ser una situación deseada a la cual avanzar.”
Jazmín Valdivia (2022), entrevista.

También para Valdivia (entrevista, 2022), este problema de falta de planificaciones desde 2002 dio paso a que se cometieran muchas irregularidades a nivel comunal, donde la contingencia y la emergencia mandaban la agenda comunal. Sumado a que, debido a que no había datos levantados de antemano, la Municipalidad contrató a una empresa consultora para que realizara el proceso, pero ocurrió el hecho de que esta consultora, en lugar de levantar los datos por sí misma, solicitaba a la misma alcaldía la realización de este levantamiento, ocurriendo un ciclo de ir y venir entre la Municipalidad y la consultora durante ese proceso (J. Valdivia, entrevista, 2022).

Es por esas razones y, en el contexto de que aquel 2017 fue el primer año del primer período de gestión del alcalde (s) Jorge Sharp Fajardo, es que se tomó la decisión de realizar política y metodológicamente el PLADECO con equipos propios de la Municipalidad de Valparaíso, rescatando lo que se había avanzado con la consultora contratada (J. Valdivia, entrevista, 2022).

Una vez tomada la decisión, el equipo de la Secretaría de Planificación (SECPLA) y la Alcaldía tenían ya considerado el que querían planificar de manera participativa, tanto para la construcción del Plan de Desarrollo Comunal como del modelo de planificación, de ahí que se dieron a la búsqueda de fuentes bibliográficas, de orientaciones globales y de procesos participativos (J. Valdivia, entrevista, 2022). Este proceso es mencionado en el PLADECO (2020: 18) como uno liderado por la SECPLA, compuesto en su mayoría por mujeres que realizaron este proceso de reflexión crítica sobre distintas experiencias e instrumentos.

Este proceso llevó a la conformación ciertos principios orientadores transversales que están plasmados en el PLADECO 2020-2030:

- En primer lugar, está el de “Desarrollo humano, justicia social y de género”, este principio está definido como uno que tiene que enfrentar las exclusiones, en otras palabras, busca la garantización de derechos humanos y sociales para la comuna (PLADECO, 2020: 17).
- En segundo lugar, está el de “Desarrollo económico con capacidad de producción local”, que implica el fortalecimiento de las capacidades productivas de la población comprendiendo sus aportes a la reproducción del hábitat (PLADECO, 2020: 17).
- En tercer lugar, está el de “Sostenibilidad ambiental con capacidad de gestión del riesgo”, donde se busca enfrentar los desafíos producto del cambio climático y atender a las vulnerabilidades de la ciudad (PLADECO, 2020: 17).
- En cuarto lugar, está la “Democracia territorial y gobierno local participativo”, donde se entiende que esta es la expresión de soberanía de los habitantes y sus organizaciones, implicando que las herramientas municipales deben estar al servicio de los intereses de la población, especialmente por medio de procesos participativos territoriales, transparencia y medidas anticorrupción (PLADECO, 2020: 17).
- Finalmente, está el principio de “Memoria e identidad local desde la diversidad”, por el cual se busca fortalecer las prácticas sociales colectivas que generan identidad y aportan a la producción social, cultural y económica del territorio (PLADECO, 2020: 18)

Estas orientaciones enmarcan al objetivo del PLADECO, definido como el de realizar tanto la recuperación como la transformación del territorio desde el gobierno local; en otras palabras, es recuperar el valor patrimonial urbano, medioambiental y productivo, además de fortalecer las capacidades comunales y frenar a las vulnerabilidades como la pobreza, las desigualdades de género, el extractivismo, entre otros (PLADECO, 2020: 17).

2.1. El Modelo de Planificación del PLADECO

El resultado del proceso es el Modelo de Planificación Territorial Integrada: participativa, multiescalar y situacional (PLADECO, 2020: 248). Las caracterizaciones que tiene en su título no

son azarosas, pues son los enfoques componentes de esta integración territorial en el modelo (PLADECO, 2020: 247).

El Plan de Desarrollo Comunal (2020: 247) indica que la característica participativa se entiende como una de cogestión, o el que las personas y organizaciones que tomen las decisiones también participen de la implementación de aquello decidido, en otras palabras, tiene que ser una participación continua de la ciudadanía mediante el seguimiento, el monitoreo y el acompañamiento. Este punto es crucial con respecto al proceso de cambios que ha tenido la actual alcaldía de Valparaíso comentado por el Profesor Caimanque (entrevista, 2022), el cual es visible tanto en lo discursivo como en el accionar, el que efectivamente se busca vincular a la ciudadanía con el quehacer municipal, sus proyectos e iniciativas y que es posible ver este mismo discurso en muchos representantes municipales. Aunque el Profesor Caimanque (entrevista, 2022) también indica que los resultados no son siempre tan efectivos dado que hay cierta desconfianza hacia los municipios.

Por su lado, Jazmín Valdivia (entrevista, 2022) coloca énfasis en que la visión de la actual administración es la de buscar superar el entendimiento de que la participación ciudadana no son eventos si no, por el contrario, tienen que entenderse como una forma de vinculación que tiene el municipio con el territorio. Valdivia (entrevista, 2022) va más allá, al comentar que es tanto una conversación, como una manera de integrar el saber de la ciudadanía, cuestión que considera importante para que la realización de proyectos y obras se realice con aceptación de la ciudadanía y evitar la generación de tensiones con esta. Otra consideración que coloca Jazmín Valdivia (entrevista, 2022) es que la cogestión territorial es necesaria para la Alcaldía debido a los escasos recursos del municipio y a las grandes necesidades que tiene la comuna, razones por las que la administración de los recursos y proyectos se tiene que realizar en conjunto con organizaciones territoriales y otros actores.

Retomando las particularidades del modelo de planificación de Valparaíso, está la característica multiescalar. El PLADECO (2020: 247) entiende lo multiescalar como una perspectiva por la cual se tienen que considerar a los distintos actores con su capacidad de producción social del hábitat, entendiendo que sus escalas espaciales pueden ser de manera global, nacional, regional, metropolitana, comunal, barrial, de hogar o, en ámbitos como lo rural y lo urbano, y también si son públicas o privadas. También es entendido lo multiescalar como la necesidad de que la planificación tiene que ser interconectada con otras comunas a una escala metropolitana, regional e imbuida del contexto nacional (J. Valdivia, entrevista, 2022).

Respecto a esta particularidad, desde la SECPLA (J. Valdivia, entrevista, 2022), al observar este proceso de diálogo que la Alcaldía intentó llevar, entiende que parte de su rol como secretaría municipal es la defensa de la ciudadanía y sus intereses, como lo es el de evitar la destrucción de barrios. Esto último es posible de ver en la intervención realizada por la Alcaldía durante las discusiones del proyecto de expansión portuaria, allí la institución estuvo a favor de los ciudadanos opuestos al proyecto, por lo que encargó la realización de estudios sobre los posibles impactos a la salud que la expansión portuaria pudiera tener sobre la población local (J. Valdivia, entrevista, 2022).

Sobre la relación ciudad-puerto como vínculo multiescalar entre la Municipalidad con el Estado y el sector privado, el Profesor Caimanque (entrevista, 2022) indica que esta comuna, como institución, tiene poco espacio para influir en el desarrollo portuario de una manera formal (solo tiene espacios consultivos), debido a que es una atribución directa de la empresa portuaria de Valparaíso, o sea, tiene que dialogar con el operador único actual que es, por un lado, una empresa perteneciente a la familia Von Appen y, por otro, el Estado de Chile. Las tensiones, en ese sentido, pasan porque la actual administración, para este caso, toma la postura ciudadana de oponerse al proyecto de expansión del Terminal 2 del puerto pues se considera que la situación de la ciudad no se condice con el desarrollo portuario, posición que es contraria a la de las gestiones municipales

anteriores que sí apoyaron el proyecto T2 pensando que ocurriría un efecto de chorreo que favoreciera a la generación de empleos y la competitividad de la ciudad (R. Caimanque, entrevista, 2022).

La última característica relevante del modelo de planificación territorial integrado de Valparaíso es que es situacional. Esto es entendido como la búsqueda de la cooperación entre actores, en donde se considera el conflicto como algo permanente y, por ello, debe ser articulado en base a las consideraciones políticas e ideológicas de cada actor, analizando las relaciones de antagonismo y/o complementariedad (PLADECO, 2020: 248). Un entendimiento adicional sobre lo situacional lo entrega la SECPLA, pues ahí también se entiende a esta característica como una que reconoce que la planificación no puede ser rígida, sino que se tiene que ir adaptando al contexto, o sea, a las distintas situaciones y conflictos que van apareciendo, como lo han sido los incendios o la pandemia (J. Valdivia, entrevista, 2022).

La Municipalidad, a través de su Plan de Desarrollo Comunal (2020: 248) entiende que la planificación territorial es un ejercicio de soberanía que dialoga con los mecanismos institucionales, además de las dinámicas sociales y organizacionales que produce el territorio, cuestión que abre las puertas a que más actores participen, que no sean solo de carácter estatal o mercantil. Finalmente, un último resumen de lo que implica en terreno, para la Municipalidad de Valparaíso, a implementación de este modelo de planificación, son sus objetivos específicos:

- "i. Promover la participación de las y los habitantes en el desarrollo social, urbano y rural de la comuna.*
- ii. Vincular al Gobierno local a la comunidad, poniendo las herramientas municipales al servicio de sus intereses y prioridades.*
- iii. Provocar la colaboración entre distintas áreas municipales para el trabajo territorial, articulada a través de los planes de barrio y el plan comunal.*
- iv. Articular a los actores públicos, privados y comunitarios en la construcción y ejecución del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)."*

PLADECO (2020) *Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Creamos Valparaíso para el Siglo XXI*. I. Municipalidad de Valparaíso. p. 248.

2.2. Influencias internacionales en la construcción del PLADECO

El equipo de la Secretaría de Planificación de la Municipalidad de Valparaíso, realizó un levantamiento de información donde se incluyó el estudio sobre procesos participativos, revisión bibliográfica sobre planificación desde lo local, además de revisar las orientaciones globales de este tipo de procesos por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana, indicaciones que dio CEPAL respecto a la planificación de territorios, entre otros (J, Valdivia, entrevista, 2022; PLADECO, 2020: 16, 244).

El Plan de Desarrollo Comunal (2020: 18) considera que la planificación urbana y sus instrumentos de planificación en el contexto nacional han sido sobrepasados en los hechos, atribuyendo esto a las limitaciones de sus enfoques, constituyendo otra razón por la que se inicia este proceso de reflexión. Aun así, el Plan (PLADECO, 2020: 18) toma en cuenta, en términos nacionales, a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 (que es citada en el Informe Chileno para Hábitat III de 2016) como base mínima que solicita el Estado a las municipalidades en términos de planificación, en específico a su Objetivo 5.3:

“(...) define la necesidad de contar con un sistema de planificación integrado, señalando que se deben reformular los procesos e instrumentos actualmente asociados a la planificación en Chile, con el desafío de integrarlos en una única plataforma de planificación territorial, multisectorial, descentralizada y participativa”.

PLADECO (2020) *Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Creamos Valparaíso para el Siglo XXI*. I. Municipalidad de Valparaíso. p. 18.

Los enfoques y herramientas teóricas internacionales que el PLADECO (2020: 18-19) menciona de manera expresa como inspiradores de este son: las metodologías propuestas por el Modelo de

Planificación Estratégica de la CEPAL, el Plan de Acción Integral (PAI) desarrollado por los gobiernos locales del movimiento municipalista español (y en específico los trabajos del teórico Tomás Villasante), la Planificación e Indicadores de Sostenibilidad Ambiental desarrollado por el director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, entre otros.

Dentro del contenido relacionado a Naciones Unidas, y como se dijo anteriormente, se hace mención al Modelo de Planificación Estratégica de CEPAL. Dentro de los manuales producidos por CEPAL al respecto, es posible ver que aquí se postula la idea de que la planificación estratégica es una herramienta institucional, que ha sido revalorizada según sus experiencias internacionales, para apoyar a los procesos de Definición de Planes Nacionales de Desarrollo, teniendo que aplicar la definición de ejes o prioridades estratégicas de mediano plazo, aplicando elementos como la construcción de visión, metas e indicadores pertinentes (Armijo, 2011: 96).

El Plan de Desarrollo Comunal (2020: 15-16), realiza ciertas menciones breves y directas sobre la Nueva Agenda Urbana, menciones que son principalmente para referirse al contexto global, el cual se describe de un orden neoliberal que afecta en lo social y lo medioambiental, cuestiones que para la Municipalidad conllevan la tarea de recuperación del patrimonio social y natural, de reducción de los daños y riesgos de la pobreza y el cambio climático. Este uso discursivo de la Nueva Agenda Urbana para la contextualización de la situación global se vuelve a utilizar más adelante en el PLADECO (2020: 244), para indicar que entienden su misión desde la Municipalidad de que es la de asegurar una mayor calidad de vida y seguridad para los habitantes de Valparaíso, a través de la recuperación de patrimonio social y natural, además de la reducción de daños y riesgos relacionados a la crisis ambiental y a la pobreza. De hecho, sintetiza las anteriores ideas al indicar como elemento central del desarrollo territorial la necesidad de la sostenibilidad (PLADECO, 2020: 244), entendida como protección ambiental, patrimonial y mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la comuna.

Por otro lado, sí es posible constatar un mayor impacto de las influencias del movimiento municipalista español y, en específico, a través del trabajo del académico Tomás Villasante, que es mencionado en el PLADECO (2020: 246), esto porque es posible observar en uno de sus trabajos más recientes como coautor (Caballero et al., 2019) que el Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso mantiene muchas coincidencias en lo que respecta al entendimiento de las metodologías de participación y desarrollo de planes integrales y comunitarios utilizados a nivel local en España. En ese texto, se hace referencia a que es necesaria en una planificación integrada la capacidad autoorganizativa de la gente, pues su participación y vinculación por medio de grupos de trabajo y experiencias democráticas participativas con la administración municipal son la garantía para obtener los resultados esperados de la planificación (Caballero et al., 2019: 34-35). Otro punto en común es que los grupos de trabajo, procesos o talleres donde participe la ciudadanía tienen que priorizar la diversidad de los sectores de la comunidad (y no tanto el número que participe), sean hombres, mujeres, jóvenes o ancianos, de las distintas ideologías, religiones y culturas de la comunidad, entendiendo que la elaboración de propuestas permitirá la creación de un Plan de Acción Integral (PAI) y que será sustentable (Caballero et al: 33-34).

Otro punto en común es el reconocimiento en la complejidad de las relaciones y la necesidad de realizar un “*mapeo de relaciones entre actores*”, con el fin de establecer redes de acción participativa desde la administración municipal a sabiendas de, no solo la situación de los actores presentes en la comunidad, sino también de en qué sectores está el poder real, con cuáles se puede contar debido a la afinidad y quiénes se opondrían (PLADECO: 2020: 31). Una última característica compartida destacable es el de la coproducción de talleres de creatividad social, los cuáles se pueden dar a través de varios meses, en los que se pueda establecer un proceso de reflexión con la ciudadanía, para la realización de autodiagnósticos y la priorización de problemáticas (Caballero et al., 2019: 32-33).

Tal y como se mencionó anteriormente, el PLADECO (2020: 246) explicita que, entre los planteamientos utilizados respecto a la participación pública, se tomó en cuenta el trabajo desarrollado por el sociólogo Tomás R. Villasante (académico relacionado al movimiento municipalista español), siendo directamente referenciado en el documento la influencia de su metodología participativa propuesta en “*Retos de las democracias participativas: la participación en el diseño de habitar*” de 2007. En ese texto, Tomás Villasante (2007: 2-4, 7) coloca un gran énfasis en que las metodologías participativas en donde la ciudadanía sea la protagonista son las que permiten responder a las exigencias actuales de las ciudades, especialmente con el fin de lograr encausar institucionalmente las demandas populares con respuestas concretas nacidas de la creatividad de la red comunitaria que se tiene que armar entre ciudadanía, trabajadores municipales, municipio y otros actores.

El autor (Villasante, 2007: 4-6, 15-16) plantea como propuesta a implementar lo que denomina como la construcción de Ejes (o *tetralemas*), en donde exista un Eje dominante que tiene que ser definido a través de la identificación de aquellas situaciones que son indeseables y aquella situación objetivo a la que se quiere llegar, cruzado por otro Eje en donde estén las posibles iniciativas o procesos que permitan su resolución, cuestiones que tienen que ser definidas en conjunto con la comunidad en procesos periódicos y permanentes. Para Villasante (2007: 6, 16) la importancia de esta herramienta es que permite observar los dilemas a los que se enfrenta la comunidad, pudiendo dilucidar aquello que se considera inmediato, además de darle un mayor protagonismo a la ciudadanía y conjugar la creatividad comunitaria con la construcción de una red entre esta y el municipio, permitiendo a este último, incluso, la identificación de problemáticas que antes no se habían tenido en cuenta. Todo el proceso anteriormente descrito, según Villasante (2007: 15-16) tiene que ser aplicado desde el principio del mismo, incluso para la construcción de los Planes Comunitarios o sin tener completamente definidas las metodologías que se usarán a lo largo de estos, esto porque el fin último del proceso es generar confianzas con la comunidad, darle protagonismo y, finalmente, dar respuestas concretas y pertinentes.

Una posible razón sobre la convergencia de miradas es que, como indica Jazmín Valdivia (entrevista, 2022), dentro de este proceso de reflexión y revisión bibliográfica, hubo mucha inspiración en el movimiento municipalista español, especialmente en sus elementos metodológicos. En ese sentido, el Profesor Rodrigo Caimanque (entrevista, 2022) relata que Valparaíso mantiene cercanías con Cataluña a través de la red de Ciudades sin Miedo (o *Fearless Cities* en inglés), cuya creación es entendida como la fundación formal del movimiento municipalista desde un carácter internacionalista, siendo su sección Sudamericana promovida activamente por el alcalde Jorge Sharp. El alcalde redactó, de hecho, el artículo “*La vida nueva que empieza en el territorio*” (Sharp, 2019), que es parte del texto fundacional de la red de Ciudades sin Miedo. En ese texto, el discurso del alcalde Sharp (2019: 29-31) se enfoca en darle relevancia a la municipalidad como un instrumento que permita la mejora más inmediata de las condiciones de vida de la población, esto a través de un dinamismo comunitario y participativo, en donde la gente pueda tomar la iniciativa ante las problemáticas de la ciudad, buscando constituir así un modo de política local de justicia social que trate de corregir los desafíos globales del capitalismo neoliberal contemporáneo.

Una breve síntesis de la trayectoria del municipalismo español y su mirada respecto a las políticas locales lo entregan Ismael Blanco y Ricard Gomà (2019: 56-69). Los autores consideran que este movimiento se debe a que las municipalidades evolucionaron, a partir de las lógicas participativas de la Transición española, hacia un esquema de profesionalización creciente de la gestión durante la década de 1980, lo cual resultó en un entendimiento empresarial de lo que es la gestión pública (Blanco y Gomà, 2019: 58). Ese municipalismo de corte más empresarial se desvertebró debido a la crisis, la austeridad y el surgimiento del movimiento 15M de 2011 de España, desde donde surgieron nuevas dinámicas y entendimientos de lo urbano, y se desarrollaron nuevos modelos organizativos de orientación comunitaria, caracterizados por tratar de fomentar prácticas sociales

como la economía solidaria, las redes de intercambio, las cooperativas de consumo agroecológicas, entre otras (Blanco y Gomà, 2019: 60-61).

Esa trayectoria se transformó en un nuevo municipalismo cuando los movimientos ciudadanos llegaron a las administraciones de diversas ciudades españolas (teniendo como figura principal a Barcelona con la alcaldesa Ada Colau, pero también estando presente en otras ciudades como Madrid, Valencia, Sevilla) a lo largo del proceso electoral de Mayo de 2015 (Blanco y Gomà, 2019: 62). Desde esos espacios institucionales el movimiento municipalista forjó una nueva agenda vertebrada en tres ejes: el desarrollo sostenible como espacio de encuentro entre actividades productivas y entornos ambientales; la prosperidad compartida como lógica de diálogo entre economías y cohesión social y, finalmente, la habitabilidad urbana como propuesta de intersección entre la ecología y el bienestar cotidiano (Blanco y Gomà, 2019: 63).

El Profesor Caimanque (entrevista, 2022) observa que hay principios comunes entre el municipalismo español y la Alcaldía ciudadana de Valparaíso:

“El tema de una horizontalidad en las decisiones, hacer transparencia o participación que tiene todo este planteamiento de las proximidades que se da entre la gente, institución y ciudadanos o entre las organizaciones que son de alguna manera, el sostén de este proyecto municipalista; esta lógica de contraposición a los desarrollos de la ciudad tan mercantilizado; (...) el poner corte a las formas de producción de la ciudad que han generado segregación, exclusión y que, en definitiva, los esfuerzos sean para que las personas tengan un mejor vivir. Esto como un paraguas en términos más conceptuales, de ahí como lo ejecutan los distintos municipios siempre va a ir variando.”

Rodrigo Caimanque (2022), entrevista.

2.3. Participación pública en la formulación del PLADECO

Considerando el anteriormente citado trabajo de Tomás Villasante, en conjunto con los relatos del PLADECO y de Jazmín Valdivia respecto a la construcción del documento, es posible ver que

ideas formuladas por el sociólogo español fueron adaptadas y utilizadas en la construcción participativa del Plan de Desarrollo Comunal, como también en la definición del modelo de planificación territorial integrado:

“[La Municipalidad] toma la decisión política y metodológica de realizar el PLADECO con equipos propios, algo relevante pues generalmente los instrumentos de planificación son externalizados en los municipios. (...) En el fondo, se realizaron procesos participativos con el enfoque del proyecto de Alcaldía Ciudadana”.

Jazmín Valdivia, entrevista (2022).

Según Valdivia (entrevista, 2022), los encuentros convocados para la formulación del PLADECO consistieron en jornadas periódicas de cuatro horas de diálogo, donde se buscó abordar los temas contingentes para levantar un diagnóstico común y compartido sobre la situación actual de Valparaíso, para luego continuar con un primer acercamiento de aquellos elementos de visión sobre lo que las comunidades aman y quieren proteger de sus barrios, esto con el fin de crear una cartera de iniciativas priorizadas por los mismos habitantes. Con esta información el objetivo de la SECPLA fue identificar la imagen situacional (o el diagnóstico del Valparaíso actual), la imagen objetivo (cómo la ciudadanía imagina un mejor Valparaíso) y qué iniciativas tendrían que conformar el Plan de Acción, resultado que es recogido en el PLADECO (2020: 249).

Otra característica relevante de estos procesos participativos es que se realizaron de manera sectorial y territorial. Respecto a los temáticos o sectoriales, el PLADECO (2020: 251) indica que se convocó a nueve procesos llamados Talleres, cuyos grupos, temas y sectores específicos fueron: Turismo, Cultura, Salud, Educación, Niñez y Juventud, Vivienda, Migrantes, Mujeres y el Plan Maestro para la Gestión de Riesgo de Incendios, entre todos sumó una participación de alrededor de 11.040 personas. Según Valdivia (entrevista, 2020), en este primer apartado de convocatorios se dio relevancia al diagnóstico o imagen situacional sobre la ciudad.

Los encuentros territoriales, por su lado, diagnosticaron a sus barrios específicos y consistieron en dos procesos (PLADECO, 2020: 252), uno denominado como “*Talleres Plan de Barrio Almendral*” en donde participaron actores claves, representantes de instituciones, de organizaciones territoriales y organizaciones funcionales del Barrio Almendral, lo que sumó una participación de cerca de 73 personas. El proceso paralelo fue llamado “Taller Territorial”, estos talleres involucraron a organizaciones territoriales, organizaciones funcionales y a la comunidad en general en el resto de sectores de Valparaíso, en este proceso participaron 588 asistentes.

Con el objetivo de construir la imagen objetivo o mirada a futuro de Valparaíso con una diversidad de visiones, se realizó un proceso participativo acotado denominado “*Talleres Visión Comunal*”, en donde participó el Consejo de Rectores de Valparaíso, autoridades, el Concejo Municipal, comunidades y dirigencias organizadas, agrupaciones del Borde Costero, entre otros representantes territoriales y funcionales, sumando un total de 165 personas (J. Valdivia, entrevista, 2022; PLADECO, 2020: 251).

Según el PLADECO (2020: 258), la síntesis de este último proceso, que se le denomina como la imagen objetivo, que constituye el marco orientador del Plan Estratégico:

“Valparaíso, ciudad puerto del siglo XXI, patrimonio natural y cultural. Territorio que se proyecta hacia el océano y se abre al mundo desde sus memorias y recorridos interminables, lugar de antiguos y nuevos conocimientos y aprendizajes, que avanza al buen vivir sin dejar a nadie atrás, con sus múltiples formas de habitar sus barrios y la sostenibilidad de su naturaleza persistente (...)”.

PLADECO (2020) *Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Creamos Valparaíso para el Siglo XXI*. I. Municipalidad de Valparaíso. p. 258.

La anterior imagen se profundiza más en el Plan de Desarrollo Comunal (2020, 258-259), esto porque destaca los siguientes puntos de larga visión: Indica que la ciudad-puerto en el siglo XXI tiene que hacerse cargo de su historia y demandas, entre las que está pendiente una actualización

del modelo de actividad portuaria hacia un sistema de gobernanza construido a partir de una visión común, descentralizada y con participación de la Municipalidad en la gestión y cuya planificación sea de acuerdo a la población y su geografía (PLADECO, 2020: 258-259). También presenta la idea de que Valparaíso tiene que ser una comuna que tenga implementada una estrategia de desarrollo local hecha comunitariamente y en donde no haya conflicto con el desarrollo de proyectos, sino que estos puedan ser integrados a una estrategia conectada a las capacidades productivas de la ciudad (PLADECO, 2020: 258). Finalmente, se quiere que Valparaíso sea una comuna articulada entre sus actores e instituciones, coordinados mediante un sistema de participación que esté en permanente mejora, y cuyas discusiones sean vinculantes (PLADECO, 2020: 259).

3. Valparaíso: Los desafíos pre y post-Pandemia

La Secretaría de Planificación condensó (PLADECO, 2020: 252) la imagen o diagnóstico situacional en cinco Ejes orientadores para abarcar las problemáticas que aquejan a la ciudad y que impiden la consecución de la imagen objetivo, tomando como base lo manifestado por quienes asistieron a los procesos participativos, los cuales son: Gobierno Local y Planificación Participativa; Desarrollo Territorial Sostenible; Justicia Social de Género y Derechos Comunes; Desarrollo Económico Local Integrado y, finalmente, Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

“Cada uno de los Ejes tiene cinco objetivos generales, y lo interesante respecto a la mirada integral, es que no hay ningún Eje que esté por sobre otro. La idea es que se desarrollen proyectos e ideas que respondan a estos cinco Ejes. (...) en otras palabras, no tener desarrollo económico sin sostenibilidad, sin justicia de género, sin que las personas participen. En el fondo, es cómo vamos logrando iniciativas y proyectos que permitan tener una mirada global e integral respecto a lo que ocurre en la vida”.

Jazmín Valdivia (2022) Entrevista.

Un resultado directo de la participación ciudadana en el proceso es que, según Jazmín Valdivia (entrevista, 2022), debido a que aparecieron muchísimas iniciativas sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático, es que se tuvo que dividir el Eje de Desarrollo Territorial Sostenible con el fin de recogerlas en un nuevo Eje sobre Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

Volviendo a la imagen o diagnóstico situacional, respecto al Eje de Gobierno Local y Planificación Participativa, el PLADECO (2020: 252) reporta que se ha observado una deficiencia histórica en términos de modernización de la gestión municipal, debido a que la ciudadanía describe a la municipalidad como un ente burocrático, incapaz de ser descentralizado. También se constata que, hasta antes de la construcción del Plan de Desarrollo Comuna, el municipio no contaba con mecanismos suficientes para institucionalizar a la participación ciudadana de una manera vinculante (PLADECO, 2020: 252). De hecho, también se indica que la capacidad institucional ha sido insuficiente para el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación participativa integrada, constatando un escaso reconocimiento a la tradición histórica de organización comunitaria que tiene Valparaíso (PLADECO, 2020: 252). Jazmín Valdivia (entrevista, 2022), además, considera que ha habido casos, en donde los intentos de planificación o de estudio y levantamiento de diagnóstico de Valparaíso se realiza con una mirada más centralista, aplicando el entendimiento de cómo ha sido el desarrollo urbano de Santiago:

“Nos pasa mucho, por ejemplo, con los consultores que nos dicen que van a ir a las ferias públicas de cada barrio, pero en Valparaíso no hay en todos los barrios una feria, eso es porque vienen con una lógica santiaguina sobre cómo se desarrollan las ciudades y los espacios”.

Jazmín Valdivia (2022), entrevista.

Otro ejemplo de ese centralismo es la situación que se da respecto a la construcción de escaleras construidas por los vecinos:

“(...) se da mucho el caso de que la gente planifica, y el Estado llega tarde a planificar, entonces tiene que regularizar aquello que las personas realizan por sí mismas para vivir”.

Jazmín Valdivia (2022), entrevista.

Dentro de ese mismo Eje, es que el PLADECO (2020: 252) diagnostica también que el modelo histórico de gestión municipal permitió el desarrollo de actos administrativos irregulares, los que han conllevado un déficit financiero y la incorrecta aplicación de normas urbanas, cuestiones que han tenido que ser investigadas por la Contraloría General de la República. Un ejemplo respecto a la incorrecta aplicación de normas urbanas es la actual situación de la zona patrimonial UNESCO de Valparaíso pues, según relata el profesor Caimanque (entrevista, 2022), en 2005 y habiendo pasado solo dos años desde que el sitio fue declarado Patrimonio de la Humanidad, iniciaron las amenazas de quitar esa denominación debido a su deterioro, que es producto de una falta de inversión y gestión en el sitio. En ese sentido, Rodrigo Caimanque (entrevista, 2022) destaca que se inició una discusión en Valparaíso sobre modelos de regeneración urbana, en donde se observan modelos considerados exitosos a nivel internacional pero que han conllevado procesos de gentrificación, como lo es el caso de la Ciudad de Panamá, en donde se dio un proceso de expulsión de las personas locales para dar paso a la turistificación de la ciudad.

En ese último sentido, el profesor Caimanque (entrevista, 2022) comenta que Valparaíso no ha sido ajeno a la gentrificación, pues dentro del sitio patrimonial está el Cerro Concepción que está totalmente gentrificado, mientras que el Cerro Alegre, que es parte de la zona de amortiguación del sitio UNESCO por ser su continuación natural, ya ha sufrido procesos de expulsión de personas y con una gentrificación más enfocada en lo comercial, donde residentes prácticamente ya no quedan.

Regresando a los desafíos planteados en la imagen situacional, el Plan de Acción del PLADECO (2020: 271-280) para el Eje Estratégico de Gobierno Local y Planificación Participativa se enfocó en la realización de dos objetivos específicos: El primero es la implementación de un nuevo modelo

de gestión y planificación municipal que permita modernizar los procesos administrativos y financieros para la transparencia, eficiencia y descentralización de la institución; en segundo lugar está el fomento de vínculos para la promoción de la colaboración y articulación entre el municipio, las instituciones y las organizaciones en Valparaíso, colocando énfasis en las capacidades actuales y a memoria.

Para cumplir ese primer objetivo, se crearon cuatro planes comunales enfocados en generar una mayor eficiencia comunal, la adopción de mecanismos de transparencia y modernización de la gestión municipal, la configuración de una agenda para la descentralización y la actualización de los instrumentos y herramientas para el desarrollo urbano (PLADECO, 2020: 273-277). Para la consecución del segundo objetivo, se establecieron dos planes (PLADECO, 2020: 278-279), uno enfocado en crear una Contraloría Social junto con la inclusión de la planificación participativa integrada a los procesos municipales; mientras que el segundo plan está centrado en fortalecer a las organizaciones sociales y comunitarias de Valparaíso a través de la actualización y construcción de dispositivos institucionales y equipamiento comunitario.

Como ya se ha comentado, este Plan de Acción perteneciente al PLADECO fue concebido por la Municipalidad como una forma de planificación inicial para llevar a cabo una cartera de iniciativas que pudiera responder a las demandas ciudadanas, según como fueron recogidas a través de las imágenes objetivo y situacional. Esta planificación quedó desactualizada debido a las repercusiones de, en un primer momento, el Estallido Social de octubre de 2019 y, más tarde y con una mayor profundidad, la Pandemia de Covid-19 iniciada en 2020. Jazmín Valdivia relata (entrevista, 2022) que es debido a estos dos procesos el que no se logró realizar la última etapa del PLADECO, aquella en que se tenía que informar a la población de este documento, sus iniciativas y planes, con el fin de obtener una primera retroalimentación, especialmente porque la versión final del documento se creó en diciembre de 2019, mientras que la aprobación de éste solo se pudo dar

un año después, debido al cambio de prioridades de la ciudadanía y la Municipalidad surgidos por la pandemia:

“Tenemos el desafío también de dar cuenta de todas las transformaciones internas que han ocurrido a raíz del contexto, porque tuvimos pandemia, estallido, proceso constituyente, hubo elecciones también, la planificación se tiene que hacer cargo de esas vicisitudes que son parte de lo situacional.”

Jazmín Valdivia (2022), entrevista.

Como relata el Profesor Caimanque (entrevista, 2022), parte de esa nueva priorización que se da a partir de la pandemia, es que se fomentan y reestructuran las Oficinas Municipales Zonales (OMZ), una estrategia cuya implementación consistió en llevar a representantes de la Municipalidad a los distintos territorios de Valparaíso, teniendo como base a los Centros de Salud Familiar (CESFAM), lo cual permitió que la población en los cerros pudiera realizar sus trámites municipales sin tener que bajar al Plan en medio de las cuarentenas.

Jazmín Valdivia (entrevista, 2022) constata por su lado que, aun cuando se logró instalar en los equipos municipales y las comunidades organizadas de Valparaíso la idea de planificar de manera participativa e integral, ella considera que, debido a los procesos del Estallido Social y la Pandemia es que califica al documento como anacrónico:

“En el fondo hubo un corte de este proceso, por lo que volver a presentar el PLADECO hoy se siente anacrónico. Nos hubiera gustado realizar un proceso de retroalimentación en los territorios en su momento, para que se profundizara esa apropiación. Pero también es parte de nuestra propuesta el que fuera flexible y que lo leyera el territorio para revisar y actualizar el documento. (...) No es como si hubiera sido un proceso continuo, pues necesitábamos un ritmo bien fuerte, y esa condición no pasó”.

Jazmín Valdivia (entrevista, 2022).

Aun así, desde la SECPLA (J. Valdivia, entrevista, 2022) se considera que el documento no debe ser ignorado, pero sí es necesario revisarlo y actualizarlo al contexto actual, como lo es a través de procesos que se han planteado llevar a cabo, como lo es, en primer lugar, la territorialización del PLADECO a través de las OMZ (llevando a que estas oficinas estén presentes en todos los barrios de la comuna) y, en segundo lugar, que la gestión municipal asimile completamente el que la planificación es una herramienta para transformar a las municipalidades y sus territorios.

Finalmente, y consultado por su evaluación sobre el desempeño de Valparaíso con respecto a las propuestas de metas que contiene el Plan de Acción Regional Latinoamericano (o PARH) de Naciones Unidas, el Profesor Rodrigo Caimanque (entrevista, 2022) indica categóricamente que Valparaíso no ha logrado reducir las disparidades e inequidades urbanas y territoriales⁶, cuestión que se debe a que la comuna está en un proceso de vaciamiento, en donde las clases media-alta y altas de lo que es Gran Valparaíso (el área metropolitana en su conjunto), prefieren relocalizarse en Viña del Mar y Concón u otros polos de desarrollo del país. El profesor Caimanque (entrevista, 2022) también especifica que el desarrollo inmobiliario en Valparaíso ha estado enfocado principalmente en segunda vivienda o como inversión, especialmente aquellas viviendas de más alto estándar, ejemplificado en el caso del Mirador Barón, una construcción donde muy poca gente habita, pues sus viviendas han sido compradas por las motivaciones anteriormente mencionadas.

Respecto a si Valparaíso ha logrado fortalecer la gobernanza democrática y reconocer a la ciudadanía como principal protagonista en el desarrollo urbano inclusivo⁷, el Profesor Caimanque (entrevista, 2022) indica que él sí considera que el Municipio está haciendo esfuerzos mayores por avanzar en esa línea más ciudadana, superando el asistencialismo del exalcalde Hernán Pinto (1990-1992, 1992-2004) o las crisis que tuvo la administración de Jorge Castro (2008-2016). Caimanque (entrevista, 2022) recuerda que este último alcalde incluso insultó públicamente a las

⁶ Haciendo referencia al punto 1.6 del PARH, véase Tabla 1.

⁷ En referencia al punto 1.7 del PARH, véase Tabla 1.

personas afectadas durante los incendios de los cerros de Valparaíso ocurridos en 2014, esto al comentarles mediante la prensa “¿te invité yo aquí?”. Por el contrario, Caimanque (entrevista, 2022) considera que la actual alcaldía, desde sus sesgos, sí intenta avanzar en esos aspectos, partiendo desde su marca como “Alcaldía ciudadana”.

Respecto a su evaluación sobre si hay coordinación y coherencia multisectorial y multinivel⁸, el Profesor Caimanque (entrevista, 2022) considera que es difuso pues, por un lado, la Municipalidad sí ha estado buscando inversión privada pero siempre de forma condicionada, esto por ser una ciudad patrimonial y especial, lo cual es ejemplificado con el intento de vincularse más al puerto, tanto con el operador portuario como por el lado del Estado. Al comentar sobre las relaciones a nivel regional, el profesor Caimanque (entrevista, 2022) observa que está la idea de trabajar de manera mancomunada con el Gobierno regional desde la última elección. Finalmente, sobre las relaciones de la municipalidad con los ministerios, Caimanque (entrevista, 2022) considera que siempre han sido fluidas, especialmente con respecto a la coordinación en torno al patrimonio UNESCO, en donde se intentó realizar un proyecto del cual él fue partícipe, consistente en una cooperación técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado de Chile para poder generar una estructura de gobernanza para el sitio UNESCO, pero cuyo desarrollo fue lento debido a la pandemia y a que hubo discusiones respecto a quien debería administrar el sitio UNESCO, si la Gobernación Regional o la Municipalidad.

⁸ En referencia al punto 1.5 del PARH, véase Tabla 1.

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se buscó estudiar de manera exploratoria a la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas en relación a la agenda comunal de Valparaíso con la hipótesis de que la primera, a través de sus directrices y principios, generó impactos en el entendimiento local de Valparaíso en cuanto a lo que es el planificar los asentamientos urbanos en el Siglo XXI, especialmente en los términos que coloca el PARH en su Eje 1 sobre gobernanza local y multinivel. Para ello, el recorrido realizado consistió en una recopilación de antecedentes históricos sobre las Conferencias Hábitat I, II y III, y sus resultados programáticos, esto para luego evaluar el último proceso de planificación de Valparaíso en torno a su Plan de Desarrollo Comunal, a través del uso de testimonios, bibliografía y el documento final de ese proceso.

El proceso de ONU Hábitat iniciado en la Conferencia de Vancouver de 1976 marcó, en definitiva, un antes y un después para el urbanismo y su entroncamiento con las relaciones internacionales. Y es que discutir el urbanismo es, como bien dice el comentario anteriormente citado de Barbara Ward (1976: 273), traer a la palestra de manera comprensiva todos los aspectos del diario vivir, como pueden ser la sanidad, la pobreza, el trabajo, la educación, la infraestructura o la participación democrática. Hablar de urbanismo con ese enfoque y bajo el marco de los problemas globales identificados por la comunidad internacional (como lo son la explosión demográfica, el deterioro de las condiciones de vida urbana, la crisis climática o las injusticias del orden económico internacional) implicó que Hábitat I fuese el puntapié para la reflexión de cómo estos problemas globales afectan en lo cotidiano a los asentamientos humanos.

Pero Hábitat I fue más allá al no solo diagnosticar los efectos, puesto que se dio a la tarea de formular y desarrollar soluciones desde la comunidad internacional para su implementación a nivel global. En definitiva, el contexto de la Guerra Fría y la competencia ideológica entre los dos bloques y el Tercer Mundo significó que la discusión en Vancouver fuese tensionada, aunque de

mayor productividad (al menos en comparación a Hábitat II) respecto a la formulación de soluciones y a los problemas sindicados a resolver. Esto último permite considerar a la Declaración de Vancouver como un esfuerzo de síntesis de las discusiones ideológicas observadas por Strassmann (1997: 1738), pues como se ha visto, se puede observar que en las definiciones de lo que es la gobernanza y la participación pública se utilizan conceptos de corte más socialista (referirse al “pueblo” en vez de “actores” o “proletariado” en vez de “trabajadores”) que no son utilizadas en las Conferencias posteriores.

Otra línea que dejó de ser considerada, especialmente en Hábitat II, es la crítica sobre cómo están conformadas las relaciones económicas internacionales, caracterizadas de injustas y marcadas por su origen colonialista durante el proceso de Hábitat I, críticas que también denotan la influencia de los países del bloque socialista y del entonces llamado Tercer Mundo. Y es que la Conferencia Hábitat II o Estambul 1996, como etapa ocurrida posterior a la caída del Muro de Berlín, presentó un giro a favor de una mayor participación del sector privado en el desarrollo urbano, a la par de una reducción del rol del Estado en los asentamientos humanos y la promoción del principio de subsidiariedad, además del fomento de medidas como las privatizaciones y la despolitización de las discusiones favoreciendo, en cambio, a las relaciones públicas. Esto último pudiendo ser interpretado como una priorización a las formas y no a la discusión de fondo de los procesos de urbanismo.

Si ya la implementación de la Declaración de Vancouver y su agenda urbana presentó serias dificultades para alcanzar las metas propuestas, el giro de Estambul significó profundizar el retraso en el diseño y puesta en práctica de soluciones para los desafíos globales. En ese sentido, los logros de Hábitat II como la incorporación de las ONGs y CBOs y la reafirmación de compromisos básicos en Estambul+5 como el del acceso a la vivienda se ven disminuidos ante la agudización de las problemáticas globales a lo largo de esos veinte años de distancia.

La Conferencia de Quito 2016, por su lado, significó la revitalización del proceso Hábitat a través de un retorno a la discusión política y técnica que caracterizó a Vancouver 1976, en donde se logró retomar y alcanzar compromisos de corte transformador y de implementación efectiva, además de configurar la necesidad de monitoreo periódico. En definitiva, se logró gatillar por segunda vez una reflexión sobre lo urbano, aunque esta vez con el peso del incumplimiento de las metas propuestas en las dos etapas anteriores del proceso, además de que parte de los desafíos globales pasaron a etapas de emergencia, como lo es la crisis climática.

También es relevante que, a lo largo de esta nueva etapa revitalizadora el que se regionalizaran los planes de implementación, en los casos anteriores solo se aunaron esfuerzos por las declaraciones globales, mientras que, en esta Conferencia a partir de la creación de la Nueva Agenda Urbana es que se crea, para el caso latinoamericano, el Plan de Acción Regional Hábitat para América Latina, con el fin de atender las particularidades políticas, sociales y económicas con una propuesta pertinente a la región.

Otro tema destacable de la Nueva Agenda Urbana es la conceptualización de la ciudad como un derecho e ideal común para la sociedad internacional y, a su vez, colocando las bases para que las ciudades sean consideradas como actores de política internacional. De esta forma, el marco de gobernanza urbana generado por la NAU aboga por una complejización de las redes de políticas públicas, en donde la mayor relevancia la tienen los gobiernos locales para la implementación de sus principios y normas a través de procesos de participación y cooperación con multiplicidad de actores, tanto locales como globales.

Esta aproximación a la ciudad, configurada por Quito 2016, se puede interpretar como una profundización de las relaciones de interdependencia y transnacionalismo que normalmente promueve la visión neoliberal de las Relaciones Internacionales. Esto es aún más visible al considerar que Hábitat III reunió no solo a delegaciones estatales, sino también a los gobiernos

locales, colectivos de la sociedad civil, el mundo empresarial y a las redes de todos los actores anteriores para la discusión sobre los asentamientos humanos.

Desde una visión más disciplinar, la implicancia de que una ciudad o un gobierno local pueda participar del escenario internacional como actor político, le da mayor relevancia a la interpretación neoliberal de las relaciones internacionales, puesto que la misma comunidad internacional le está dando reconocimiento, herramientas e instancias de participación a las ciudades, promoviendo los esquemas de interdependencia y transnacionalismo.

Entre los presupuestos neoliberales, está también el que este tipo de estructuras de cooperación internacional con multiplicidad de actores se dan debido a la estabilidad hegemónica brindada por el actual sistema capitalista, pero, ¿qué ocurre cuando parte de estas redes de cooperación surgen como crítica a los resultados de tal hegemonía? La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) ha trabajado como red de este nuevo tipo de actores internacionales según el anterior marco de ONU Hábitat pero, por otro lado, también existe la ya citada red de Ciudades sin Miedo, que aun compartiendo causas comunes con CGLU como el desarrollo de asentamientos humanos sustentables, la segunda nace como red de cooperación a partir de la crítica que realiza el municipalismo español a las condiciones materiales de las ciudades derivadas del sistema económico internacional actual, entendiendo que estas han conllevado una disminución del rol del Estado en la planificación de los asentamientos urbanos, cuestión que puede ser ventajosa para aquellas ciudades globales que mantienen relaciones de producción dinámicas bajo el actual sistema, pero no así en aquellas ciudades (como las intermedias) que no poseen las condiciones socioeconómicas para surgir por sí mismas. En otras palabras, ¿es realmente cooperación cuando una ciudad, en paupérrimas condiciones, tiene que suplir funciones estatales mediante actores internacionales en un marco de libre mercado?

En particular aquí se tomó como estudio de caso a la ciudad intermedia de Valparaíso, donde, si bien, el recorrido trazado por esta investigación desmintió la hipótesis original, pues no se pudo constatar que el PLADECO, la SECPLA o la Municipalidad de Valparaíso han tenido impactos originados desde la NAU o el PARH, en lo que es su modo de entender la planificación o gobernanza local con excepción de unas breves menciones en el PLADECO con el fin de contextualizar narrativamente a Valparaíso en el escenario global actual. Por otro lado, este trabajo sí pudo constatar otra relación con un referente internacional que produjo ciertos impactos en el entendimiento de lo que es la planificación urbana en Valparaíso: El municipalismo español.

Aun cuando se escapa del enfoque de esta investigación el cuantificar la profundidad de esta relación entre el movimiento municipalista de España y la comuna de Valparaíso, sí es posible constatar de manera superficial que esta se da, por lo menos, en dos dimensiones: Uno ideológico y otro técnico o metodológico. El marco ideológico es observable, por un lado, a través de la participación del actual alcalde Jorge Sharp en la red de cooperación internacional *Fearless Cities* (o Ciudades sin Miedo), la cual ha sido promovida por la exalcaldesa de Barcelona y representante del movimiento municipalista, Ada Colau; por otro lado, y teniendo en cuenta la caracterización realizada sobre el municipalismo español, en lo discursivo es posible decir que la actual administración municipal de Valparaíso comparte la idea de manifestar una horizontalidad en sus decisiones, la cual se tiene que realizar a través de una mayor participación ciudadana, idea que más aparece a lo largo del discurso municipal, visto tanto en el Plan de Desarrollo Comunal, como también en el testimonio de la entonces Encargada de la Secretaría de Planificación, Jazmín Valdivia.

Respecto al apartado técnico o metodológico, es posible observar a través de los testimonios de ambos entrevistados, como también del Plan de Desarrollo Comunal, el hecho de que realmente se intentó crear un modelo de planificación comunal centrado en la participación ciudadana, siendo la formulación del Plan de Desarrollo Comunal un laboratorio para esas mismas prácticas. Para

crear ese modelo de planificación particular a Valparaíso, se hace patente de nuevo la influencia del municipalismo español, puesto que se toma como referencia el modelo PAI del académico español Tomás Villasante como una de las bases en cuanto a integración de la participación pública en la formulación del Plan de Desarrollo Comunal se refiere. Además de que esto es mencionado tanto en el PLADECO como en el testimonio de Jazmín Valdivia, esto queda reflejado en la estructuración del proceso participativo que resulta en el PLADECO y los cinco Ejes resultantes de este proceso (junto con sus planes de acción o carteras de iniciativas).

Respecto a la existencia de una *Policy Network* en Valparaíso, no es posible establecer un entramado de vínculos estables y persistente con actores que no pertenezcan a las instituciones estatales formales (o sus derivados) y que, a su vez, mantenga una mutua dependencia (municipalidad-actor) para los procesos de políticas públicas. Con los datos recopilados en este trabajo, es posible considerar que sí se intentó crear una red de políticas públicas con esas características mínimas a través de los procesos de participación ciudadana realizados para la formulación del PLADECO. De hecho, queda patente, tanto en ese documento final como en los testimonios de que la participación pública no fue entendida como un evento, sino como un proceso que, en su planificación original, debía mantener la red construida con la ciudadanía mediante la realización de un permanente seguimiento y correcciones a las propuestas de la planificación original, en otras palabras, estar en permanente diálogo y negociación con la ciudadanía, las organizaciones comunitarias y otras instituciones de Valparaíso.

Esa visión idónea sobre la continuidad de los procesos de participación públicas se vio truncada debido al Estallido Social de octubre de 2019 y, más tarde, por el surgimiento de la Pandemia de Covid-19 iniciada en 2020, situaciones del contexto nacional e internacional que modificaron radicalmente las prioridades de la Municipalidad de Valparaíso y la ciudadanía. Si bien, se pudo restablecer una nueva agenda de prioridades, esta fue reactiva y particular a las necesidades suscitadas por la emergencia de la pandemia, como lo es el caso de la organización de las Oficinas

Municipales Zonales, donde se pudo restablecer cierto grado de contacto y participación con la comunidad, pero cuyo estudio en profundidad queda pendiente para investigaciones futuras.

Finalmente, aun cuando organizaciones internacionales como ONU-Hábitat intentan establecer directrices y principios con consenso de gran parte de la comunidad internacional, siempre será una dificultad la implementación de estos en el terreno de los gobiernos locales. En el caso de Valparaíso, solo se pudo constatar que en la SECPLA sabía tanto de la Nueva Agenda Urbana como su Plan de Acción Regional para Latinoamérica y fueron estudiadas, pero la ausencia de menciones de estos instrumentos a lo largo de los testimonios, como las breves referencias a ambos documentos en PLADECO (usadas solo para contextualizar el escenario global de Valparaíso) hablan sobre la falta de relevancia de estos para la Municipalidad en términos de su uso metodológico. La inspiración que sí se tuvo en cuenta para la formulación del PLADECO lo fue, primordialmente, debido a una cercanía ideológica y metodológica, por el foco que se tuvo puesto en la ciudadanía. En ese sentido, investigaciones futuras podrían estudiar el caso de algún gobierno local que sí haya aplicado los principios y directrices de la NAU y el PARH, observando las implicancias de llevar esos instrumentos a la práctica; como también estudiar en profundidad el impacto del movimiento municipalista español en Valparaíso (u otros gobiernos locales), ya sea desde una perspectiva centrada en la transferencia de políticas públicas, o desde el estudio de la paradiplomacia y la cooperación internacional entre gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahrend, Rudiger; Kim, Soo Jin; Lembke, Alexander y Schumann, Abel (2019) “*Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla*”. En: Gómez, David “Gobernanza metropolitana”. BID. pp. 55-64.
- Armijo, Marianela (2011) *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales. CEPAL.
- Artigas, A. y Jordana, J. (2020). *Public Policy, Global Cities and the State: a Case for a Comparison Between Barcelona and Paris*. 2020/57, IBEI.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2019). *Nuevo municipalismo, movimientos urbanos e impactos políticos*. En: Desacatos, Vol. 61, pp. 56-69,
- Caballero, Javier; Martín, Pedro y Villasante, Tomás (2019). *Debatando las metodologías participativas: Un proceso en ocho saltos*. EMPIRIA: Revista de Metodología de Ciencias Sociales, Vol. 44, pp. 21-45,
- Caprotti, Federico; Cowley, Robert; Datta, Ayona; Castán Broto, Vanesa; Gao, Eleanor; Georgeson, Lucien; Herrick, Clare; Odendaal, Nancy y Joss, Simon (2017) *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*. En: Urban Research & Practice, 10:3, pp. 367-378.
- Carter, Curtis L. (1976) *Habitat – A festive air, serious bussiness*. En: Science, New Series, Vol. 193. No. 4252. (August 6th, 1976). pp. 475-512.
- CNDU. (2022). *Misión y Visión del CNDU*. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Sitio web: <https://cndu.gob.cl/mision-y-vision-del-cndu/>
- Deacon, Bob y Stubbs, Paul. (2013) “*Global Social Policy Studies: Conceptual and Analytical Reflections*”, Global Social Policy, Volume 13, Number 1, pp. 5–23
- Dobner, Petra (2009) “*On the Constitutionability of Global Public Policy Networks*”, Indiana Journal of Global Legal Studies, Volume 16, N° 2 (Special Issue), pp. 605-619.
- Doran, Charles (2010) “*The Two Sides of Multilateral Cooperation*” In: Zartman, I.

- William & Touval, Saadia (editors) *International Cooperation. The Extents and Limits of Multilateralism*, New York: Cambridge University Press, pp. 40-59.
- Durbak, Katrina (2017) *Looking beyond Habitat III*. En: *Cityscape*, Vol. 19, No. 2., Double Issue: *Habitat III: The CRA Turns 40*. pp. 3-8
 - Engelke, P. (2015). *Foreign Policy for an Urban World: Global Governance and the Rise of Cities*. October, 2015, Issue Brief, Atlantic Council.
 - Fernández de Losada, Agustí (2021) *Del multilateralismo a las alianzas multiactor: El tránsito de las ciudades de la retórica a la política en el escenario internacional*. En *Ciudades en la Gobernanza Global*. CIDOB.
 - Fox, Oliver y Stoett, Peter (2016) *Citizen Participation in the UN Sustainable Development Goals Consultation Process: Toward Global Democratic Governance?*. En: *Global Governance*, Oct.-Dec. 2016, Vol. 22, No. 4 (Oct.-Dec. 2016), pp. 555-573.
 - Fundación Superación de la Pobreza (2019) *Gobernanza local, participación ciudadana y gestión del riesgo de desastres en la Región de Valparaíso*. Área Propuestas País Región de Valparaíso, Fundación Superación de la Pobreza.
 - García-Chueca, Eva y Zárate, Loreta (2021) *Hacia una ecología de saberes para la política global: Alianzas entre la Sociedad Civil y Gobiernos Locales en el Marco de Hábitat III*. En *Ciudades en la Gobernanza Global*. CIDOB.
 - Gobierno de Chile (2017) *“Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile”*.
 - Hernández, Freddy y Rivera, Jairo (2016) *“Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana: Entrevista con Joan Subirats”*. En *Revista: Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, Noviembre, Vol. 3, No. 2, pp. 101-113.
 - Hinchey Trujillo, Catalina (2002) *“¿Qué fue Estambul+5?: Unas reflexiones...”*. En: *Boletín INVI*, n° 45, Agosto 2002, Vol. 17, pp. 108-109.
 - INE. (2022). *Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano*. Instituto

Nacional de Estadísticas. Sitio web: <https://www.ine.cl/herramientas/portal-de-mapas/siedu/>

- Jerrens, A. (2020). *Theorizing International Urban Politics*. Millenium: Journal of International Studies, Vol. 49 (I), pp.105-116.
- Jordana, Jacint (1995) “*El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*”. En Revista: Gestión y Análisis de políticas públicas, Mayo-Agosto, N°3, pp. 77-90
- Naciones Unidas (1976) *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*. A/CONF.70/15: Vancouver, Canada.
- Nunez Silva, Carlos y Trono, Anna (2020) *An Introduction*. En Local Governance in the NUA. Springer: Suiza.
- O’Toole, Laurence J. (2015) *Networks and Networking: The Public Administration Agenda*. En Public Administration Review, Vol. 75, No. 3, Mayo/Junio, pp. 361-371.
- Pirard, Romain. et al (2017) *A policy network analysis framework*. En A policy network análisis of the palm oil sector in Indonesia. Center for International Forestry Research. pp. 7-9.
- Pluijijm, Rogier van der. (2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.
- PNU (2018) *Política Nacional Urbana Argentina*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, ONU-Hábitat.
- Porras, José Ignacio (2001) *Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación*. En: Revista Estudios Sociológicos, Vol. XIX, núm. 3, pp. 721-745.
- Pugh, Cedric (1997) *Habitat II: Editor’s Introduction*. En: Urban Studies, Vol. 34, No. 10, Special Issue: Habitat II (October 1997), pp. 1541-1546
- Satterthwaite, David (2016) *Editorial: A new urban agenda?*. En: Environment & Urbanization. International Institute for Environment and Development (IIED). Vol 28(1).

pp. 3–12.

- Sen, Jai (1996) *'Participation of the People': Intentions and Contradictions: A Critical Look at Habitat II*. En: Economic and Political Weekly, Vol. 31, No. 22 (Jun. 1, 1996), pp. 1302-1306.
- Seyle, Conor y Spivak, Roberta (2018) *Complexity Theory and Global Governance: Is more different?*. En: Global Governance. Vol. 24. pp. 491-495.
- Sharp, Jorge (2019) *La vida nueva que empieza en el territorio*. En: Ciudades sin Miedo: Guía del movimiento municipalista global.
- SIEDU (2022) *Reportes por ciudad: Gran Valparaíso*. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.
- Soto, Karina y Gómez, Javier (2020) “*Gobernanza y movilidad urbana hacia la sustentabilidad: Comunidad educativa en Monterrey, México*”. Bitácora Urbano Territorial, 30 (III): 95-107.
- Stebbins, Robert (2001) *Exploratory Research in the Social Sciences*. Sage Publications.
- Strassmann, Wolfgang Paul (1997) *Avoiding Conflict and Bold Inquiry- A recapitulation of Habitat II*. En: Urban Studies, Vol. 34, No. 10, Special Issue: Habitat II (October 1997), pp. 1729-1738.
- UNCHS (2001). *Implementing the Habitat Agenda: The 1996-2001 Experience*. United Nations-Habitat.
- Van Bavel, J. (2013) *The world population explosion: causes, backgrounds and projections for the future*. Facts Views Vis Obgyn, 5(4), pp. 281-291.
- Villasante, Tomás R. (2007) *Retos de las democracias participativas: La participación en el diseño del habitar*. Red Cimas, Cuadernos.
- Ward, Barbara (1976) *Perspectives On Habitat: The United Nations Conference On Human Settlements*. En: Ekistics. Vol. 42. No. 252. pp. 273-278.

1. Anexo

1.1. Fuentes de archivo

- MINVU (2016) *CHILE Informe Nacional para Hábitat III*. Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- NAU (2016) *Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (NAU)*. Conferencia de Quito.
- ONU (1974) *A/RES/3201(S-VI)-EN: Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*. United Nations Digital Library.
- ONU (1996) *A/CONF. 165/14 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*.
- PARH (2016) *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*. ONU-Hábitat III, Quito.
- PLADECO (2020) *Plan de Desarrollo Comunal (2020-2030): Creamos Valparaíso para el Siglo XXI*. I. Municipalidad de Valparaíso.

1.2. Entrevistas

- Jazmín Valdivia, Encargada (s) del Departamento de Planificación de la I. Municipalidad de Valparaíso. Entrevista realizada el 24 de Octubre de 2022.
- Rodrigo Caimanque, Profesor Asistente de la Universidad de Chile. Entrevista realizada el 7 de Octubre de 2022 en Santiago.