

EL PROBLEMA TÉCNICO-POLÍTICO DE LOS PLANES REGULADORES COMUNALES Y SU DESAFÍO A LA GOBERNANZA

Christian Quinteros Flores
Universidad Tecnológica de Chile INACAP
e-mail:cquinterosflores@gmail.com

RESUMEN

Existe un área de las políticas públicas que aborda la noción de territorio y que está relacionada con los procesos de toma de decisiones que afectan el diseño o actualización de los Planes Reguladores Comunales, y que, paradójicamente, se trata de un área desconocida para la ciudadanía. En este espacio decisional -que culmina en una definición de alto impacto para la calidad de vida de los vecinos de una comuna- concurren con distintos matices y ponderaciones: el poder político, el liderazgo comunitario, la acción de grupos de interés y los intentos por desarrollar metodologías participativas. La trayectoria de estos actores y procesos resultan altamente desconocidos para la opinión pública y la ciudadanía que mira cada vez con mayor detención los procesos de planificación que se desarrollan en una comuna. Este trabajo reflexiona desde la perspectiva del Institucionalismo histórico-sociológico sobre los problemas o tensiones que enfrenta la autoridad política local para gestionar el territorio comunal en Chile, y propone el uso de esta información en la prevención y administración de conflictos derivados de procesos de negociación político-técnica asimétricos o defectuosos para una buena gobernanza.

PALABRAS CLAVE

Institucionalismo histórico-sociológico, Plan Regulador Comunal, tensiones político-técnicas, gobernanza.

ABSTRACT

There is an area of public policies that based upon the notion of territory that is unknown for the citizenship, and that, paradoxically, is related to the decisional processes that participate in the design or update of a communal regulatory plan. In this decision-making process, which culminates in high-impact definitions affecting the quality of life of a community's neighbors, factors such as political power, community leadership, interest groups, and the attempts to develop participative methodologies are intertwined. The trajectory of these actors and processes are highly unknown to public opinion and citizens who are looking more and more at the planning processes that take place in a commune. From an historical-sociological institutionalism perspective, this article discusses the problems or tensions facing local authorities to manage the communal territory in Chile, proposing the use of this information in the prevention and management of conflicts derived from asymmetric political technical negotiation processes or faulty for good governance.

KEY WORDS

Historical-sociological institutionalism, communal regulatory plans, political-technocratic tensions, governance.

INTRODUCCIÓN

Dentro de las políticas de ordenamiento territorial en Chile, aún no resultan suficientemente visibles ni considerados los enfoques, metodologías y actividades que se emplean en las negociaciones y en la construcción de consensos en los procesos de diseño y actualización de los Planes Reguladores Comunales (en adelante, PRC). Esto refleja un proceso errático de la política pública, en materia de gestión territorial, que se manifiesta en proyectos de regulación territorial que quedan inconclusos, desactualizados y no exentos de dificultades políticas y técnicas, pero, sobre todo, con una débil participación de la ciudadanía en su construcción. Tales circunstancias son preocupantes toda vez que los PRC, en tanto instrumentos de gestión, presentan un alto impacto en la calidad de vida de sus habitantes. Un PRC pobremente diseñado puede producir situaciones catastróficas, tales como construcciones autorizadas en zonas de riesgo, crecimiento urbano desregulado, saturación de accesos viales, segregación territorial, entre otros. Este artículo propone una mirada institucionalista a los instrumentos de gestión territorial, con perspectiva de análisis de niveles de gobernanza y las posibilidades de participación ciudadana en la construcción de PRC, identificando tres aspectos críticos que podrían estar incidiendo en los desaciertos en la construcción, diseño y/o actualizaciones de estos instrumentos: la tensión entre políticos y burócratas; la tensión entre políticos y burócratas, y la ciudadanía; y las dificultades de los políticos y burócratas para aprender sobre los sistemas de gestión territorial.

EL PROBLEMA DE LOS PLANES REGULADORES COMUNALES MIRADO DESDE EL INSTITUCIONALISMO

Una de las perspectivas teóricas desde la ciencia política que es utilizada para analizar la gestión pública es el denominado Institucionalismo. Este se construye progresivamente a partir de refutar, recoger y crear elementos de análisis que expliquen mejor la realidad en que actúan las organizaciones y las personas (Prats, 2007). Este enfoque tiene para Prats una vocación interdisciplinaria e involucra el análisis de estudio de aspectos como sistemas electorales, el control entre poderes, el sistema judicial, la política monetaria y educativa, la familia, las organizaciones civiles y, en definitiva, podríamos agregar la gestión de los asuntos públicos en materia de ordenamiento territorial. Así mismo, señala: “El cambio institucional es fruto de la interacción entre instituciones y organizaciones en entornos de incertidumbre y competencia, y es un resultado incremental del alineamiento progresivo de incentivos provenientes de distintos niveles de instituciones” (Prats, 2007:122).

Para este autor, el desarrollo de una sociedad depende del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a distintas velocidades. Para Prats existen niveles en la aproximación al estudio de las instituciones y organizaciones. La preocupación por los asuntos del territorio se aplicaría en el nivel referido a los problemas de gobernanza, pues es en este nivel donde se diseñan y ejecutan las decisiones públicas (como las políticas sociales o económicas), y se definen las estructuras para el intercambio de bienes, servicios y trabajos, a través de contratos y mecanismos de resolución de conflictos.

Por otra parte, el autor señala que la calidad de las políticas públicas depende de una serie de articulaciones entre instituciones o reglas y las organizaciones que las aplican en su funcionamiento dando paso a una serie de escuelas institucionalistas. En este contexto este estudio transitará como marco explicativo entre el enfoque histórico y el sociológico, aunque las fronteras conceptuales entre unos y otros son cada vez más débiles.

La Tabla 1 presenta en detalle las diferencias y énfasis de las distintas escuelas institucionalistas, discusión conceptual que es la base de la discusión desarrollada en este trabajo.

Tabla 1
Escuelas Institucionalistas

	Elección racional y Social (lógica matemática)	Teoría de la organización (agencia)	Histórico (Instituciones políticas, económicas y sociales)	Sociológico
Definición de Institución	Reglas del juego	Contrato entre actores	Reglas, procedimientos	Valores, creencias «dadas»
Surgimiento de Instituciones	Interés compartido de los jugadores	Resolver problemas de información	Procesos históricos de pugnas de poder entre actores	«lógica de la apropiación» Construcción social
Cambio Institucional	Producto de variable exógena	Minimización de costos de transacción	Cambio de relaciones de poder	Evolución a partir de procesos y valores sociales
Principales Problemas	Estudia preferencias, mayor utilidad esperada, no explica cambio institucional	Asimetrías de información discrecionalidad del ejecutivo, vetos	Dependencia de la trayectoria. Persistencia histórica	Isomorfismo por coerción, emulación o aprendizaje ante la incertidumbre

Tabla 1: Escuelas Institucionalistas. Fuente: Elaboración propia en base a Prats (2007).

En efecto, el problema político-técnico que se produce en la confección de un PRC tiene que ver inevitablemente con la consideración y apego a reglas históricas sobre “cómo hacer las cosas” en materia de ordenamiento territorial y planificación. En este sentido, han hegemonizado la práctica en esta área, los enfoques predominantemente técnico – urbanísticos, aun cuando hoy, de acuerdo con las nuevas exigencias de la denominada gobernanza, se requiere de herramientas metodológicas participativas que permitan la inclusión social y el ejercicio democrático en el diseño del territorio. Por otra parte, en los procesos de negociación que se llevan a cabo en la elaboración o actualización de los PRC, se advierten una serie de pugnas de poder entre los actores locales, que no siempre están dispuestos a renunciar a sus intereses y demandas. Efectivamente, se requiere hoy de cambios en las relaciones de poder, combinando los aspectos técnicos con crecientes cuotas de poder ciudadano en esta materia y agentes técnicos que puedan conducirlos. Estos nuevos enfoques de reconocimiento de la ciudadanía provienen sin duda de los esfuerzos del Estado chileno por iniciar un proceso de modernización de la actividad pública.

ACUERDO POLÍTICO-LEGISLATIVO PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE

En enero de 2003, tanto el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, como La Alianza por Chile, coalición de oposición representante de la derecha política, alcanzaron un amplio acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. De acuerdo con el estudio de Rehren (2008), la agenda de transparencia incluyó, entre otros, los siguientes componentes:

- Establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley No. 19.882 de junio de 2003).
- Transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público.
- Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (Leyes No.19.884 y 19.885 de 2003).
- Regulación del *lobby* que asegure la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas.
- Transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria.
- Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado. (Rehren, 2008:6)

Por otra parte, Mascott (2002) plantea que las metas centrales de las reformas en Chile, en esa época, estaban orientadas a reestructurar el aparato administrativo, para incrementar su flexibilidad, eficiencia y efectividad introduciendo nuevas tecnologías y sistemas informáticos; redefinir las funciones y relaciones entre los ministerios de gobierno; fortalecer los mecanismos de evaluación y control ciudadano sobre el servicio civil; y profundizar la descentralización y desconcentración administrativas.

En este sentido, la administración de una comuna pasa a ser también un problema político-administrativo, donde se ve afectada la gestión del ordenamiento territorial en general y en particular. El instrumento denominado PRC, que en su diseño estipula ser un recurso absolutamente técnico según la Ley orgánica de Municipalidades 18.695, puede ser visto también como recurso político-estratégico que no está exento de tensiones. Efectivamente, en el proceso de elaboración de un PRC concurren factores no solo técnicos del crecimiento de una comuna sino también visiones e intereses de grupos y colectivos que desean instalar su visión sobre el crecimiento y desarrollo de una comuna determinada (lo que se denomina comúnmente prospectiva territorial). Pero, además, esta situación de influencia en el proceso de construcción de los PRC es generada desde las propias autoridades de turno -en este caso los alcaldes y concejales- generando una permanente tensión en materia decisional y de validación de espacios, donde la opinión especializada de los burócratas o técnicos aumenta estas dinámicas de tensión. Esta tensión se produce debido a que, en el proceso de consulta a la ciudadanía respecto a la construcción del PRC, los técnicos -con intención explícita o sin ella-, influyen como expertos en lo que se refiere a orientaciones sobre calidad de la construcción, alturas máximas de construcción, defensa del patrimonio arquitectónico o zonificaciones de las zonas urbanas. Plantear estas orientaciones desde una mirada técnica -y no necesariamente política- puede poner en conflicto estas visiones con la opinión, o posición incluso, de su propia autoridad política.

En términos técnicos, según el destacado arquitecto chileno Alberto Gurovich (2000), el PRC ha venido siendo el instrumento de intervención urbanística superior más difundido en nuestro país. Actualmente tiene cuatro caracterizaciones simultáneas, no excluyentes: "1.- Es un conjunto de normas; 2.- es una fórmula de conjunción y coordinación de procedimientos de actuación sobre el

espacio o que tengan efectos espaciales; 3.- es una imagen objetivo, proporcionada y plasmada en función de la negociación de múltiples opiniones e intereses, tiene una determinada perspectiva temporal, además de efectos demostrativos, pedagógicos y aleccionadores sobre los agentes intervinientes y sus intérpretes; y 4.- es un medio de gestión municipal, complemento y guía territorializada del Plan de Desarrollo Comunal y sus programas” (Gurovich, 2000: 2).

Esta construcción de imagen objetivo de la ciudad a la que alude el autor plantea el reconocimiento de procesos de negociación entre los actores involucrados, no exentos de tensión y de conflicto, con interlocutores con relativa capacidad interpretativa o de legitimidad. Una vez aprobado el PRC, no se descarta la revitalización de conflictos históricos o manifestaciones de pugnas de poder al no cristalizar equilibrada y armónicamente todos los intereses en juego en el instrumento finalmente aprobado. En base a esta construcción conceptual, a continuación, se proponen tres ejes críticos que podrían explicar los desaciertos en la construcción, diseño y/o actualizaciones de los PRC: la tensión entre políticos y burócratas; la tensión entre políticos y burócratas, y la ciudadanía; y las dificultades de los políticos y burócratas para aprender sobre los sistemas de gestión territorial.

PRIMER PROBLEMA: TENSIÓN INTERNA ENTRE POLÍTICOS Y BURÓCRATAS A CARGO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL COMUNAL

En los procesos decisionales que ocurren en la elaboración o actualización de un PRC confluyen una serie de situaciones político-técnicas híbridas y difusas, que inciden en el tipo de información que se genera en la comunidad y en los métodos o protocolos que se aplicarían para obtenerla. Efectivamente, una determinada administración comunal buscaría llevar a cabo su propio proyecto político, que intentaría incorporar legítimamente su marco ideológico y su particular mirada de la realidad, y, en nuestro caso, en el uso del suelo de la comuna y en el desarrollo o crecimiento estratégico de este, con inclinaciones más abiertas o proclives, por ejemplo, a las reglas de un modelo neoliberal (donde la plusvalía estratégica del suelo es clave). Y es aquí donde aparecería una primera tensión interna al momento de proponer o modelar un determinado PRC. ¿Qué ideas se instalan al momento de formular o reformular un PRC?, ¿la visión ideológica del alcalde, o del partido que lo apoyó, o la visión técnica de los funcionarios especialistas que el alcalde contrató o recibió al momento de ser electo?

Como ya se planteó, el aumento de las actividades del Estado provoca que la administración y los puestos de la burocracia dejen de ser neutrales. Esta situación presenta a su vez dos planos de significados, por un parte, el significado “a”: la burocracia es otro actor en la formulación de las políticas, pues el conocimiento técnico le otorga legitimidad. Así la burocracia se considera unida de alguna manera con las instituciones políticas que operan dentro de la administración. Esto es lo que Román (2001) denomina la neutralidad política “a” de la burocracia o, en otras palabras, la no implicación en el juego político que ocurre fuera de la administración. Por otra parte, el significado “b” de la neutralidad política de la burocracia establece que esta ha de ser “apolítica”, en el sentido de no partidista. Así, la relación entre política y administración es más pura y distingue claramente

grupos de políticos y grupos de funcionarios. El poder de la burocracia se mide, entonces, por la capacidad de los funcionarios de imponer a los políticos su visión de cómo hacer las cosas. Esto genera un conflicto de legitimidades que se enfrentan o cooperan en el espacio político administrativo de la asignación de recursos.

En esta estructura, la burocracia establece una barrera que separa a los políticos de los funcionarios en un nivel inferior de la organización (que solo ejecutan políticas), donde el poder de la burocracia se mide por la capacidad de esta para imponer su visión a los políticos, por la capacidad de modificar normas del gobierno en la fase de ejecución de las políticas públicas o por la capacidad de ocupar puestos ejecutivos del sistema: entran en el juego político para formar parte del nivel intermedio o colchón, desplazando en el poder a los miembros o simpatizantes del o los partidos políticos. De esta manera, es muy probable que a nivel comunal los funcionarios o burócratas, en el concepto de Román, intervengan cada vez con mayor frecuencia en ciertas esferas o espacios de poder que en principio no le corresponderían, desplazando incluso a los “operadores” políticos contratados por las administraciones comunales a cambio de favores políticos.

Este cambio según Hondegghem, tiene consecuencias para la actividad cotidiana de los funcionarios públicos y de los mecanismos que controlan dicha actividad, a saber:

“a) Los márgenes de responsabilidad de los funcionarios públicos no se limitan a la mera ejecución de las órdenes procedentes de sus superiores, ya que el sistema tradicional de responsabilidad (basado en la jerarquía) se comienza a complementar con lo que se debe a los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos.

b) Los gobiernos se están transformando en organizaciones más transparentes. El servicio al público se está convirtiendo en un valor central para todos los funcionarios públicos.

c) Cada vez más funcionarios se están involucrando en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas, lo cual pone en cuestión la vieja idea de la neutralidad política.

d) La adopción de métodos de gestión provenientes de la empresa privada en la administración pública obliga a los funcionarios a orientarse más hacia la consecución de resultados que hacia el estricto cumplimiento de los procedimientos” (Hondegghem, 1998 citado en Román, 2001: 128).

La nueva gestión pública, con un enfoque institucionalista, debe reconocer estas nuevas configuraciones de la administración a nivel nacional y local, incorporando en el análisis de las políticas y decisiones públicas, la influencia de valores, ideologías y creencias de los funcionarios o burócratas. La paradoja de la nueva gestión pública es que aumenta el poder de las burocracias administrativas y a la vez añade dificultades para controlarla.

SEGUNDO PROBLEMA: TENSIÓN ENTRE POLÍTICOS Y BURÓCRATAS, Y LA CIUDADANÍA

Al problema anterior, se debe agregar las dificultades que establece la falta de una normativa que decida incluir “vinculadamente” a la ciudadanía en la gestión del territorio. Hoy se ha avanzado en materia de legislación para promover la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos, como es el caso de la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana Nº 20.500. Sin embargo, esta normativa no incluye participación en materia de PRC o gestión territorial propiamente tal. A pesar de que en los procesos de actualización de los PRC se consulta a la comunidad, en la participación ciudadana no se desarrolla de una manera sistemática o suficientemente vinculante. Pero ¿cómo podría la comunidad organizada o no organizada participar en la gestión de un plan territorial que a todas luces es un instrumento definido como eminentemente técnico?

La participación de la comunidad en los asuntos públicos es una cuestión de máximo interés para la sustentabilidad de un territorio determinado. La participación de la población en la elaboración de un PRC no solo aportara al conjunto de antecedentes cartográficos y documentos escritos técnicos propios de este instrumento, sino que también ayudara a esclarecer el pasado, el presente y el futuro de la ciudad, a partir de las propias narrativas de los ciudadanos, y a poner orden en el proceso de su crecimiento, es decir, a construir socialmente un territorio.

Sin embargo, los alcances de un PRC son limitados a la hora de situar una cierta visión de desarrollo territorial integral en prospectiva. Básicamente por dos aspectos: primero, porque refiere por una parte solo al espacio urbano y además no considera mecanismos específicos para la participación de la ciudadanía. En efecto, la Ley General de Urbanismo y Construcción considera la planificación urbana comunal como aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Por otro lado, ni la citada Ley de Urbanismo y Construcciones, ni la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades -donde se explicita la consideración del PRC como uno de los tres instrumentos de gestión municipal- reconocen espacios formales y regulares para la participación ciudadana, ni en su diseño, ni en los procesos de actualización, existiendo absoluta discrecionalidad de las autoridades de turno en incorporar este tipo de situaciones consultivas.

En este sentido, tampoco existe información o evidencia de cómo se realiza un “buen” proceso de planificación territorial. Sí se sabe que concurren en los procesos de consulta o actualización, dependiendo del caso, distintos factores con matices y ponderaciones diversas como: poder político, liderazgo comunitario, grupos de interés, calidad de las metodologías participativas, compromiso de la comunidad, entre otros. Es en este aspecto donde se produce una suerte de “caja negra” no solo por el desconocimiento de estos procesos sino además por la pérdida de oportunidad en cuanto a detectar aprendizajes que puedan ayudar a optimizar la gestión del territorio, evitando reproducir nuevos errores, transformándose en un tercer eje de discusión.

TERCER PROBLEMA: LA INCAPACIDAD PARA APRENDER SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL

El ordenamiento del territorio, como dominio y práctica de intervención política, se ha producido a través de las décadas como resultado de la adecuación de las comunidades al espacio terrestre disponible (Gaspar, 2000 citado en Ferrao, 2011). Una de las fragilidades de los sistemas de ordenamiento territorial reside en la fragmentación y falta de diálogo de diversas comunidades científicas y profesionales. Esto nos demanda a ofrecer soluciones o alternativas que no defrauden los legítimos intereses públicos, colectivos y privados donde la participación, el diálogo y la comunicación son valores fundamentales de la praxis del ordenamiento territorial.

Pero ¿qué sabemos sobre procesos de elaboración de instrumentos de planificación? Existe escasa información de los aspectos decisivos para aumentar la eficiencia y calificación de la política pública del ordenamiento territorial, sin embargo, resulta sumamente importante el diálogo interdisciplinar como valor en la controversia científica. Es necesario, entonces, aprender mediante la observación de las microdinámicas de negociación, decisiones y acciones, en su mayoría invisibles (Ferrao, 2011). De esta manera, se propone el desarrollo del concepto “cultura del territorio”, mediante el cual se promueva una cultura de ordenamiento territorial, que genere cambios culturales en políticas públicas, y modificaciones de creencias, valores y actitudes de los ciudadanos y comunidades profesionales sobre transferencias, apropiación y coproducción de nuevos conocimientos, sobre circunstancias y factores que condicionan los modelos de aprendizajes, como comprensión de los efectos que esos procesos desencadenan en la mejoría de la calidad de las políticas públicas.

Es así como surge la necesidad de alterar radicalmente los modelos de formulación e implementación de políticas públicas, a través de la adopción de procesos de aprendizaje permanentes basados en formas sistémicas de raciocinio (Chapman, 2002). La respuesta inicial a este dilema es intentar gestionar mayores sistemas de control, con mayores sistemas de inspección, con elevados estándares de regulación. Se propone incorporar la noción de sistemas complejos, aunque se genere notable resistencia al cambio. Un enfoque basado en la comprensión de la complejidad y los sistemas permitiría mayor diversidad y experimentación. Esto significa que una nueva hoja de ruta para las políticas requiere de responsables políticos y el desarrollo de una nueva narrativa para explicar el proceso de planificación territorial local al público.

Siguiendo a Chapman (2002), un buen enfoque para mejorar el rendimiento es tomar una serie de acciones, como evaluar los resultados y posteriormente aprender qué funciona mejor. Este enfoque evolutivo del aprendizaje requiere tanto la innovación (variedad de acciones) como la retroalimentación eficaz sobre los resultados de acciones anteriores (un proceso de selección). Existen importantes obstáculos para el aprendizaje dentro del proceso del gobierno y la formulación de políticas, entre los cuales se puede señalar la aversión al fracaso, exacerbada por el proceso político que utiliza fallas para anotar puntos en lugar de aprender lecciones; la presión

por la uniformidad en los servicios públicos; la falta de evaluación de políticas anteriores; la carencia de tiempo para hacer algo más que lidiar con los eventos; entre otros.

En este contexto, el territorio se construye en la interacción de sus distintos componentes y no solo de aspectos técnicos. En este sentido, la territorialidad se refiere entonces a ese conjunto de saberes humanos y sociales que convergen en un territorio, y que ayudan en la construcción social del espacio físico. El territorio se concibe, entonces, como el espacio de concertación público, privado y comunitario donde coexisten un conjunto de relaciones económicas y sociales, cuyas dinámicas tienen incidencia significativa en su población. Por ello, la construcción social de los distintos lugares que integran la ciudad es un proceso constante de manufacturación del espacio que realizan las personas en interacción, orientando sus prácticas espaciales a través de una trama de sentido que denominamos “imaginarios urbanos” (Lindon, 2007).

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL EN ESCENARIOS DE GOBERNANZA

¿Cómo gestionar el desarrollo urbano y territorial local desde estas nuevas tensiones y racionalidades políticas, burocráticas y ciudadanas? Es conocido que el estudio del desarrollo urbano es una tendencia del siglo XXI, con profundas implicancias para el progreso económico y la calidad de vida de la población. Hacia 2100 se espera que un 85% de los habitantes del mundo vivan en ciudades, con lo cual el desarrollo de los países estará, en gran parte, determinado por las múltiples dinámicas que ocurren a partir de los entornos locales (Belmar et al., 2016). Este nuevo orden basado en la configuración y articulación de ciudades buscará generar mayor nivel de competitividad, gestionando ambientes urbanos en los que la economía, la gobernanza, la innovación, el contexto social y el entorno urbano, se refuercen mutuamente.

Gobernanza es el subsistema que mide la capacidad del gobierno local para liderar la construcción y ejecución de un proyecto de desarrollo coherente de la ciudad, basado en una visión compartida de sus habitantes y que sea estable en el tiempo (Belmar et al., 2016). Esta visión compartida facilita las interacciones entre los actores y reduce la incertidumbre de las decisiones que estos toman en forma descentralizada, convirtiéndose en un elemento importante del tejido institucional de una localidad. Diversos estudios de la competitividad de las ciudades encuentran evidencia sobre la influencia que tiene la gobernanza en el desarrollo local. El gobierno local, en este sentido, genera “fricciones” que afectan negativamente el funcionamiento de los mercados y la productividad de las empresas (Desmet y Rossi-Hansberg, 2013 citado en Belmar, 2016). En cada país estas “fricciones” pueden tener diferentes orígenes, por lo que la aplicación de este concepto a Chile debiese considerar la calidad de los instrumentos de planificación; la disponibilidad y eficiencia de los servicios públicos; la existencia de un PRC urbano coherente con las necesidades de los hogares y de las empresas; los tiempos de tramitación de los permisos y autorizaciones relevantes para los emprendimientos y las inversiones; y la incertidumbre que generan las disposiciones del gobierno local y, en muchos casos, del nivel regional.

Por otro lado, la transparencia es considerada como un atributo clave de la gobernanza, en el sentido que las acciones que realizan los distintos agentes que participan en las interacciones en torno a la agenda de desarrollo deben tener visibilidad, lo que apoya la colaboración y la confianza. Si es posible observar las acciones que siguen los agentes participantes, se puede valorar su nivel de compromiso con la agenda de desarrollo (Rehren, 2008; Belmar et al., 2016)

Estas características de un gobierno local debieran estar orientadas a desarrollar y fortalecer el capital institucional de un territorio. Solo así se alcanzarían cuotas aceptables de gobernanza, transparencia y desarrollo territorial. El capital institucional está relacionado con los niveles de capital social de un territorio, entendiéndolo como la capacidad colectiva de tomar decisiones y de actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, se deriva de componentes de la estructura social tan diversos como la confianza, las redes, las asociaciones y las instituciones (Ministerio de Planificación Social y Cooperación, 2002)

NUEVOS ENFOQUES PARA EL ABORDAJE DEL TERRITORIO

La incipiente preocupación por la gestión del territorio se enfoca, en la actualidad, a aspectos técnicos relativos al seguimiento de los cuerpos legales tales como planes intercomunales, límites y seccionales. En materia de participación ciudadana a situaciones de plebiscitos ciudadanos comunales que surgen producto de la disconformidad de los vecinos con ciertas normativas o modificaciones técnicas. Sin embargo, no se registra evidencia de estudios que busquen sistematizar las experiencias de participación ciudadana en la elaboración misma de los PRC y considerar así los crecientes niveles de participación ciudadana y de transparencia en la gestión. De esta manera, existe evidencia de resultados de plebiscitos comunales donde se ha sometido a la opinión pública, en un ejercicio absolutamente binario (sí-no), la aceptación o rechazo de algún cambio en el ordenamiento territorial de la comuna. Por ejemplo, en la comuna de Peñalolén se realizó el día 11 de diciembre de 2011 un plebiscito comunal cuyo tema central fue la aprobación (mediante la opción "Sí") o rechazo (mediante la opción "No") de los vecinos a una serie de cambios en el PRC. Este plebiscito fue de carácter oficial, vinculante y obligatorio, ya que estuvo respaldado por el Servicio Electoral y certificado por el Tribunal Calificador de Elecciones. Sin embargo, el estudio de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión permanente del territorio en general y en los procesos de elaboración de PRC es incipiente¹.

Esta situación restringe las posibilidades de análisis de la calidad de los PRC y de los procesos de negociación que se producen durante su confección o modificación, o de las tensiones políticas, administrativas, técnicas, ciudadanas que se producen durante su elaboración. Se impone, en la mayoría de los casos, criterios técnicos urbanísticos de los asesores de los/as Alcalde/sas. Es decir, existe un campo decisional (lo urbanístico comunal) que es hegemonizado por ciertos técnicos o burócratas y que tiene poco espacio para la incorporación de otros actores que permitan

¹ Nota de la Editora: en este número especial de Revista Intervención se incluye el artículo de Bárbara Foster y Andrea Peroni, dedicado precisamente al estudio de los procesos de participación ciudadana en la Villa San Luis de Macul de la comuna de Peñalolén, trabajo que contribuye a iluminar aspectos de las tensiones aquí descritas.

democratizar la participación en la elaboración de este tipo de instrumentos de gestión territorial. Existe consenso en que la participación ciudadana es un proceso de cooperación mediante la cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomenten la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivo.

En contraposición a la proliferación de operaciones arquitectónicas y/o urbanas desarraigadas, existe un enfoque denominado “situado” (Aubán et al., 2017), que promueve la realización de intervenciones basadas en un verdadero diálogo con la realidad circundante y una comprensión exhaustiva del territorio en el que se va a desarrollar cada proyecto. Un entendimiento del territorio que no debe limitarse al estudio de las cualidades físicas, topográficas y morfológicas de una ubicación concreta, sino que debe incluir la participación de una multiplicidad de agentes, que como ciudadanos/as hacen posible la consolidación de ese territorio como tal.

En lo que respecta a los procesos de participación ciudadana, aún esta se reduce a la formulación de un proyecto urbano por parte de técnicos, administradores y diseñadores profesionales, y posterior a esto, la participación de la comunidad se limita a una serie de encuentros entre la administración y un grupo de población convocada, donde se da a conocer el proyecto realizado sin haber tomado en cuenta las opiniones de la comunidad para concebirlo, aunque se dice poner en consideración de la comunidad la aceptación del proyecto. El proceso se lleva a cabo de manera tecnocrática, sin importar los resultados de los niveles de aceptación, los proyectos se ejecutan y resultan espacios desaprovechados en la ciudad.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha señalado a lo largo del artículo, la nueva gestión pública en todos sus niveles operativos debe contextualizarse, asimismo en escenarios globalizados, y estar consciente de que debe responder cada vez más a demandas de transparencia y participación, con metodologías que recojan sistemáticamente información sobre los procesos de negociación observados en el espacio comunal. Esta condición debe ser aplicada aun con más fuerza en la definición de políticas públicas locales que incidan en la gestión del territorio y en los niveles de gobernanza. El gobierno local debe estar disponible para aprender y reaprender de estos procesos político-técnicos, aumentando así su eficiencia y generando nuevos repertorios para abordar estas complejidades. No debiera ocurrir que un PRC tenga más de veinte años de vigencia sin responder a las nuevas complejidades y dinámicas de un territorio. Los efectos de la globalización aceleran los procesos locales y hoy existen nuevas dinámicas territoriales generadas tanto por factores exógenos como endógenos.

En dicho proceso de gestión territorial y decisonal- que constituye un impacto relevante en la calidad de vida de sus habitantes- se debería contemplar el uso de metodologías participativas que garanticen una adecuada ponderación de los intereses presentes al momento de definir el uso futuro del territorio, así como un mayor control sobre grupos influyentes que pudieran inhibir la expresión de grupos minoritarios. Aquí resulta clave el aprendizaje de procesos históricos

desarrollados por la comunidad y la importancia de incorporar equipos multidisciplinarios en el abordaje del territorio.

Existen una serie de procesos y de mecanismos de negociación, actuación o relación que surgen en la discusión o diseño de los instrumentos de ordenamiento territorial en Chile y que convierten a algunos instrumentos de carácter eminentemente técnico en instrumentos de carácter político.

La autoridad política comunal, actor principal convocante en un marco de gobernanza, debiera estar consciente al momento de desarrollar un PRC, de las distintas tensiones que aquí se han planteado. En primer término, reconocer la importancia de generar un modelo de desarrollo local que filtre adecuadamente las naturales diferencias políticas y técnicas existentes en los procesos decisionales. En segundo término, reconocer también la necesidad de establecer procesos participativos aceptables y de adecuada calidad que reduzcan los niveles de asimetría de información y poder existentes para desarrollar procesos responsables de negociación ciudadana al momento de definir estratégicamente el uso del territorio. Finalmente, debe estar dispuesto a aprender de los errores y aciertos decisionales involucrados en el desarrollo de una política territorial local, reconociendo que el PRC dejó de ser un instrumento solo técnico y aséptico en materia de intereses y orientaciones.

La comprensión de cómo se llevan a cabo los procesos de negociación en la elaboración de los PRC permitiría no solo contribuir a elevar los niveles de gobernanza local en materia de gestión territorial y la convivencia pacífica entre los ciudadanos, sino también proponer nuevas metodologías de participación institucional como nuevas reglas de juego en materia de ordenamiento territorial local para disminuir así las posibilidades de conflictos socio territoriales.

En el sentido práctico, la adecuada visualización o detección de diferencias de intereses o vocaciones territoriales detectados en los procesos históricos de negociación de PRC pueden considerarse como verdaderos predictores de conflictos socio territoriales en las comunas. Los conflictos no abordados u omitidos en el proceso de levantamiento de información y las metodologías para llevar a consensos respecto de los usos de determinados territorios pueden ayudar a la nueva agenda urbana a definir ciertas metodologías de resolución de conflictos como es el caso de la mediación comunitaria. De ahí que el cambio institucional tenga que ser fruto de la interacción entre instituciones y organizaciones en entornos de incertidumbre y competencia, y que, en consecuencia, sea necesario estar buscando permanentemente nuevas “formas de hacer” en materia de gestión del territorio.

REFERENCIAS

Aubán Borrell, M., & Corvalán Tapia, F. (2016). Aprendiendo de la informalidad. Participación comunitaria y enfoque situado como marco para la reconstrucción. *Revista de Urbanismo*, (34), 73-88.

Belmar, C, Escobar, G., L'Huillier, G. y Marshall, J. (2016). *Índice de competitividad de Ciudades*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello.

Calderón, J. (2017). Relevancia de las metodologías de participación ciudadana: construcción de una ludoteca comunitaria, *Revista de Urbanismo*, (36).

Chapman, J. (2002). *System Failure: Why Governments must learn to think differently*. Second edition. Demos

Devia, F. SECPLA Ilustre Municipalidad de Melipilla, abril 2017. Entrevista realizada por Christian Quinteros Flores, abril 2017.

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Gurovich W., A. (2000). Conflictos y negociaciones: la Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago. *Revista de Urbanismo*, (2).

Lindón, A. (2007). La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos *Revista EURE* (Vol. XXXIII, Nº 99), pp. 7-16.

Hernández, M. (2015) Diseño de espacios urbanos desde el imaginario y la participación del ciudadano. *Revista de Urbanismo*, (32).

Mascott, M. (2002) *Sistemas de Servicio Civil: Una comparación internacional*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México D.F.: Cámara de Diputados.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (2002) *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago: MIDEPLAN.

Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 9 de mayo de 2006.

Prats, J. (2007). Revisión Crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y Práctica del Desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, (9), 121-148.

Rehren, A. (2008). La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. *Temas de la Agenda Pública*, 3 (18),

Román Masedo, L. (2001). El control político de la Administración: planteamiento teórico. En J. Matas (ed.), *El control político de la Administración*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials (ICPS).