

LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNANZA URBANA A PARTIR DE UNA RED DE ACTORES: EL CASO DEL CONSORCIO VALDIVIA SUSTENTABLE

THE PROBLEM OF URBAN GOVERNANCE BASED ON A NETWORK OF ACTORS: THE CASE OF THE SUSTAINABLE VALDIVIA CONSORTIUM

Larissa Brandenstein*

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo estudiar la red de actores locales "Consortio Valdivia Sustentable", siendo ésta un formato de gobernanza urbana en Chile. También pretende conocer con más profundidad la trayectoria local del desarrollo urbano de Valdivia para descubrir las características centrales que provocaron el surgimiento de la gobernanza urbana y para poder evaluar el trabajo realizado por la red desde su nacimiento en 2012. Esta información es clave para poder entender la situación actual y para tomar las decisiones correctas para el futuro. La pregunta de investigación principal es ¿cuáles son las características y actividades del Consortio Valdivia Sustentable y qué impacto tiene en el desarrollo urbano de Valdivia?

En pos de lograr estos objetivos y de contestar la pregunta de investigación se revisaron todas las publicaciones científicas y no-científicas relevantes y se realizaron entrevistas cualitativas semi-estructuradas con miembros del Consortio Valdivia Sustentable. A través de un análisis de contenido cualitativo se obtuvieron las respuestas a las preguntas de investigación.

Los resultados centrales son que el Consortio Valdivia Sustentable fue creado de una iniciativa privada en Valdivia, mayoritariamente constituida por empresarios privados, que tuvo como fin fomentar un desarrollo urbano sustentable, mejorar la calidad de vida, atraer inversiones, originar fondos públicos e impulsar cambios. Esto se logra a través de la colaboración entre trece actores del sector privado, público, académico y social. En total se han realizado más de cuarenta proyectos en la ciudad de Valdivia, algunos con mayor y otros con menor éxito. Se pudo ver que en general los proyectos apelan a un desarrollo territorial integrado. Las ventajas

Recibido: 22.10.20 Aceptado: 17.12.20

*Magíster en Ciencias Regionales, Universidad de Concepción y el Karlsruhe Institut für Technologie, Alemania. lbrandenstein@udec.cl <https://orcid.org/0000-0001-9773-2029>

centrales del Consorcio Valdivia Sustentable son la velocidad con la que se logra realizar proyectos, el aligeramiento del trabajo a los entes públicos, el aumento de la confianza entre actores que antes no se hablaban y la participación de los actores centrales. Por otro lado, ha sido criticada la composición de la red, la falta de involucramiento de más actores centrales y, por parte, de la sociedad civil se han cuestionado algunos proyectos.

Palabras clave: Gobernanza urbana, redes locales, desarrollo territorial, Valdivia

ABSTRACT: The present research aims to study the network of local actors "Consorcio Valdivia Sustentable" as a format of urban governance in Chile. It also aims to learn more deeply about the local trajectory of urban development in Valdivia in order to discover the central characteristics that caused the emergence of urban governance and to be able to evaluate the work done by the network in the years since its birth in 2012. This information is key to be able to understand the current situation and to make the right decisions for the future. The main research question is: what are the characteristics and activities of the Sustainable Valdivia Consortium and what impact does it have on the urban development of Valdivia?

In order to achieve these objectives and answer the research question, all relevant scientific and non-scientific publications were reviewed and semi-structured qualitative interviews were conducted with members of the Sustainable Valdivia Consortium. Through a qualitative content analysis, answers to the research questions were obtained.

The central results are that the Sustainable Valdivia Consortium was created from a private initiative in Valdivia, mostly made up of private entrepreneurs, whose purpose was to promote sustainable urban development, increase the quality of life, attract investment, generate public funds and promote change. This is achieved through collaboration among thirteen actors from the private, public, academic and social sectors. In total, more than forty projects have been carried out in the city of Valdivia, some with greater and others with less success. It could be seen that in general the projects appeal to an integrated territorial development. The main advantages of the Sustainable Valdivia Consortium are the speed with which projects can be carried out, the lightening of the work of public entities, the increase in trust between actors who previously did not talk to each other, and the participation of the central actors. On the other hand, the composition of the network has been criticized, as well as the lack of involvement of more central actors and the criticism of civil society in some projects.

Key words: Urban governance, local networks, territorial development, Valdivia

INTRODUCCIÓN

La investigación se basa en la teoría de la gobernanza territorial. En esta área científica, la academia ofrece una amplia gama de literatura. Sin embargo, aún en América Latina el concepto teórico ha sido poco analizado, dado que es de origen europeo. Publicaciones más recientes proponen, por un lado, darle una oportunidad a la colaboración horizontal de distintos sectores y vertical, entre los niveles jerárquicos, para resolver asuntos locales territoriales. Por otro lado, existen publicaciones científicas que ponen énfasis en el riesgo que hay detrás de esta forma de colaboración en contextos neoliberales, donde la sociedad civil carece de organización y posibilidades de participación y donde las instituciones son demasiado débiles para delimitar el poder de los actores privados.

Para agregar a este debate un aporte empírico, se propuso analizar la gobernanza territorial del Consorcio Valdivia Sustentable. La gobernanza territorial se usa como concepto genérico incluyendo la gobernanza regional y urbana. Es así como la escala regional se refiere a todo territorio inferior a la nación y superior a la comuna (Kleinfeld, 2017), mientras que la gobernanza urbana se encuentra dentro de los límites administrativos de una comuna.

Una de las definiciones más recientes de la gobernanza regional se elaboró con expertos alemanes y suizos a través del método Delphi. En este sentido, Willi et al., (2018) descubren que la gobernanza regional es la coordinación vertical y horizontal de procesos de transformación regional más allá de los límites

estatales y no estatales. "Vertical" será entendido aquí como las relaciones entre los distintos niveles políticos-administrativos y "horizontal" como las relaciones entre las políticas sectoriales y distintos grupos de actores (Rosas et al., 2018). Kleinfeld (2017) resume que, en general, el término gobernanza se utiliza en las ciencias sociales para describir "las acciones y estructuras que tienen como objetivo coordinar los intereses privados y públicos mediante la creación y gestión de redes" y que este complemento al gobierno estatal soberano en muchos casos surge cuando éste ha llegado al límite de su capacidad de acción, sobre todo con respecto a desafíos territoriales que suelen ser muy complejos.

Un riesgo de la gobernanza territorial es el carácter voluntario y la falta de control de la creación de las redes de los actores. Es posible que no estén representados todos los grupos que hacen falta para la búsqueda de una solución que corresponde con el interés público (Fürst, 2010). En el peor de los casos en formatos de gobernanza incontrolados existe el riesgo de que se reproduzcan "las jerarquías y disparidades sociales existentes en lugar de revertirlas" (Montero, 2015, p. 19). Más allá de esto, los actores carecen de una clara legitimación por su actuar, ya que las redes de gobernanza se ubican fuera de los límites de las instituciones democráticamente establecidas (Fürst, 2010). Otra dificultad de los formatos de gobernanza territoriales es encontrar un consenso en un grupo tan heterogéneo (Fürst, 2010). Los actores pertenecen a los sectores privados, públicos, académicos y sociales y tienen formas de pensar, intereses y recursos muy distintos por lo cual llegar a un consenso puede ser un proceso muy arduo.

Por estas falencias en la literatura se propone el uso de un Regional Governance Management, también llamado meta-gobernanza (Jessop, 1998), que gestiona los procesos y asegura un nivel mínimo de representatividad democrática (Kleinfeld, 2017).

En general, resumiendo estas definiciones y agregándoles otras de Fürst (2001) y Zurbriggen (2011), resulta la siguiente lista de "Características de la gobernanza territorial" (Tabla 1).

Características de la gobernanza territorial
1. Dilución de los límites entre los sectores verticales.
2. Dilución de los límites entre lo público y lo privado.
3. Organización en forma de red.
4. Existencia de una meta en común entre los distintos actores.
5. Posibilidad de ser independiente del Estado, de colaborar de él o de estar generado por él.
6. Toma de decisiones y consensos se logran a través de negociaciones entre los actores. Esto puede ser un proceso arduo.
7. Surgimiento con la deficiencia por parte de las estructuras gubernamentales tradicionales de controlar problemas territoriales.
8. Carencia de representatividad.
9. Carencia de legitimación de los actores.
10. Riesgo de reproducción o intensificación de jerarquías y disparidades sociales existentes.
11. Recomendación de supervisión / meta-gobernanza.

Tabla 1. Resumen de las características principales de la gobernanza territorial con base en la literatura Fuente: Elaboración propia en base a Fürst, (2001); Fürst, (2010); Jessop, (1998); Kleinfeld, (2017); Montero, (2015); Rosas *et al.*, (2018); Willi *et al.*, (2018); Zurbriggen, (2011).

Bustos *et al.*, (2019) afirman para el contexto chileno que "la gobernanza y sus mecanismos [...] no nacen para resolver problemas de fondo del proyecto neoliberal o repensar los territorios de forma colectiva, sino para dar continuidad al modelo de producción

imperante y restaurar la legitimidad de sectores y empresas extractivistas, en situación de crisis." (Bustos *et al.*, 2019., p. 179). Esto fue comprobado analizando un caso empírico en Chile, el Consorcio Valdivia Sustentable.

Valdivia es una ciudad intermedia en el sur de Chile que en la última década ha sufrido varias dificultades en su desarrollo. Después del gran incendio de 1909 empezó a perder el nivel de bienestar al que había llegado en la época de la industrialización a partir de la llegada de los colonos europeos en la mitad del siglo XIX. Varios cambios, tanto regionales (terremoto 1960) como nacionales (*bypass* Ruta 5 Sur) y globales (crecimiento de las industrias extractivistas exportadoras), han acelerado el proceso de deterioro de la ciudad hasta el punto de poder catalogar a Valdivia como una ciudad tardía en su desarrollo urbano. Este último aspecto también se puede tomar como una gran ventaja en cuanto a un desarrollo urbano más sustentable porque la ciudad no ha crecido de manera acelerada producto de una industria fuerte, sino que alrededor de la universidad, del turismo, del sector cervecero y de las industrias creativas. Como reacción a la nueva autonomía de la Región de Los Ríos en 2007 se ha creado este consorcio de actores privados, públicos, académicos y sociales con el objetivo de fomentar el desarrollo urbano de la ciudad y así aumentar su visibilidad tanto para posibles inversionistas como para turistas, estudiantes, artistas, etc. Durante sus ocho años de existencia el Consorcio Valdivia Sustentable ya ha llevado a cabo más de cuarenta proyectos a nivel local. Este motivo despertó el interés científico de conocer el impacto que ha tenido el consorcio en ese tiempo en el desarrollo urbano de la ciudad.

MÉTODOS

Desde la sociología, las redes sociales por lo general se analizan con métodos cuantitativos con el objetivo de medir estadísticamente características como la densidad, la reciprocidad y los grados de centralidad de actores individuales (Arendt Fuhse, 2016; Hollstein, 2006). Esta aproximación requiere un acceso completo a todos los actores de la red, que, por distintas razones en el momento de la investigación, no se pudo lograr. Por esto, se investigó de manera cualitativa en un diseño metodológico explorativo. En un primer paso se revisaron los documentos oficiales del desarrollo urbano de Valdivia (Plan Regulador Comunal, Plan de Desarrollo Comunal, Plan Maestro de Transporte Urbano, Plan de Acción Valdivia Capital Sostenible), la página web de la red (<https://activavaldivia.cl/>) y los reportes que la red misma publica anualmente. En los documentos oficiales del desarrollo urbano se revisó si el Consorcio Valdivia Sustentable forma parte del grupo de personas o instituciones que elabora planes oficiales para el desarrollo urbano. Cada tipo de documento analizado aportó diferentes tipos de información: la página web contiene la información pública clave; los reportes oficiales emitidos permiten formar un concepto respecto del trabajo realizado con más profundidad. Finalmente, los proyectos realizados de la oficina técnica del Consorcio Valdivia Sustentable se examinaron en función de su aporte a la competitividad económica, al bienestar social, a la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial. Según Caravaca *et al.*, (2005), si estos atributos están en equilibrio o son compatibles, se puede hablar de desarrollo territorial integrado.

El segundo paso de la investigación fue la realización de entrevistas cualitativas semi-estructuradas a expertos. Las entrevistas se aplican en estudios de caso donde uno desea conocer a profundidad un cierto fenómeno (Kaiser, 2014). Este método tuvo por objeto obtener información de expertos que forman parte, a su vez, del campo de acción que se estudia (Kaiser, 2014; Meuser y Nagel, 2002). Para estructurar las entrevistas con los expertos se preparó un guion de preguntas que ayudó a llevar la conversación a la dirección deseada (Kaiser, 2014). Las preguntas sirvieron como orientación, pero pudieron ser modificadas durante el curso de la entrevista. En este estudio, los expertos fueron algunos miembros de la red Consorcio Valdivia Sustentable lo que Meuser y Nagel (2002) definen como expertos con conocimiento operativo, así como otros expertos con conocimiento del contexto (Meuser y Nagel, 2002). Los expertos se contactaron, en un primer paso, a través de correos electrónicos a las que se adjuntó una carta oficial de la Universidad de Concepción presentando el tema y el aporte que ellos pueden hacer. Algunos actores también fueron contactados a través de *LinkedIn*, *Facebook* o *Whatsapp*. Con los que respondieron se coordinó una cita en *ZOOM* u otro programa de videollamadas y se realizó la entrevista, guiada por un guion individualizado para cada experto. En las entrevistas se preguntó por más contactos de interés, basado en el principio de la bola de nieve.

Por otra parte, y a causa de la pandemia y sus respectivas limitaciones, no fue posible realizar una investigación de campo in situ, lo que dificultó el acceso a los entrevistados.

RESULTADOS

SURGIMIENTO

En 2007, después de un largo proceso de reivindicación de la autonomía, se constituyó la Región de Los Ríos. Este gran logro dio un nuevo impulso al desarrollo de la región debido a la llegada de nuevas instituciones, que antes se encontraban en la capital regional de la Región de los Lagos, Puerto Montt, ubicado a 200 km al sur de Valdivia. En aquel momento, desde el sector privado, surge la necesidad de aprovechar ese nuevo impulso y fomentar el desarrollo de la ciudad. Con estos fines se fundó el año 2010 Visión Valdivia, un conjunto mayoritario de empresarios. Es así como también se organizó la primera Feria de Industrias Creativas, iniciativa llevada a cabo por la Universidad Austral y un grupo de empresarios junto con el apoyo del Gobierno Regional de Los Ríos, la Municipalidad de Valdivia y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de la Región de Los Ríos (Visión Valdivia, 2010). Fueron invitados los creadores del Plan Maestro de Reconstrucción Sustentable (PRES) de la ciudad de Constitución, quienes presentaron el formato de alianza pública-privada que habían aplicado para la realización del PRES. El equipo de Visión Valdivia, que también estuvo presente en la feria, quedó inspirado con la presentación y consolidó la idea de desarrollar la ciudad a través de una alianza público-privada.

Tiempo después, en 2012 tuvo lugar un evento llamado "Valdivia: Hacia una Ciudad Sustentable e Innovadora",

organizado por la Universidad Austral de Chile y Visión Valdivia. A este evento se invitó a Enrique Peñalosa, que en ese momento era el alcalde de Bogotá, y conocido por su forma de plantear la movilidad desde una perspectiva democrática. También participaron otros expertos, entre ellos Claudia Bustamante, que era la líder del movimiento Nueva Región Cómo Vamos, y se organizó un evento con más de 800 visitantes. Según el director de Nueva Región Cómo Vamos el seminario logró reunir al mundo más conservador, con mirada económica, y el mundo ambiental. Todo esto sucedió durante el periodo de pre-elecciones de alcalde donde todos los candidatos presentaron sus futuros proyectos que, según los socios de Visión Valdivia, no abarcaban a la ciudad como conjunto, sino a través de proyectos aislados. El resultado fue que los candidatos a alcalde firmaron un acuerdo sobre una visión más integrada de la ciudad. Dentro de este contexto, se llevaron a cabo intensas y frecuentes reuniones de Visión Valdivia, que en desembocaron en la creación del Consorcio Valdivia Sustentable. En 2014 se crea la oficina técnica Activa Valdivia. Tanto el Consorcio Valdivia Sustentable, como Activa Valdivia son representados legalmente, hasta el día de hoy, por Visión Valdivia.

ESTRUCTURA

En este momento hay trece actores que forman parte del directorio del Consorcio Valdivia Sustentable, incluyendo al director

ejecutivo de Activa Valdivia. Del sector privado pertenecen Visión Valdivia, Valdikor, ARAUCO y la Cámara Chilena de la Construcción. Activa Valdivia está financiado con fondos privados, por lo cual también está ubicado en el sector privado.

Del sector público participan el alcalde de Valdivia, el intendente de la Región de los Ríos, la Secretaría de Planificación Urbana de Valdivia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio de Obras Públicas. De la Universidad Austral de Chile forman parte del Consorcio el Decano de Arquitectura y la Pro-rectora de la universidad¹. Como representante de la sociedad civil participa el director del movimiento social Nueva Región Cómo Vamos.

En la Figura 1 las flechas muestran las relaciones entre ellos. Esta información fue extraída desde una pregunta de entrevista, donde se ha consultado por el actor o los actores con el/los que entra en contacto más frecuentemente. Por las respuestas entregadas, se puede establecer que los actores centrales son Visión Valdivia y Activa Valdivia (tres menciones), SECPLAN y Nueva Región Cómo Vamos (dos menciones) y las tres SEREMI más la Cámara Chilena de la Construcción y Valdikor (una mención). Los representantes políticos tanto como los miembros de la Universidad Austral de Chile no han sido mencionados como actores con que interactúen mucho en la red.

1 La Dra. Carola Oth Lagunas que ejerció el cargo de Prorectora de la Universidad Austral de Chile desde 2018, falleció en enero 2021.

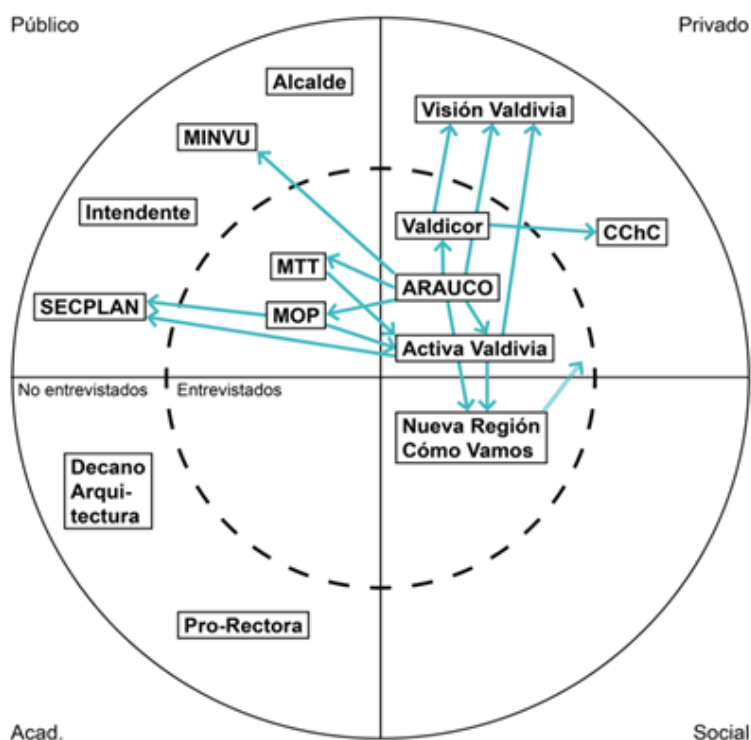


Figura 1. Actores involucrados en el Consorcio Valdivia Sustentable y las relaciones entre ellos
Fuente: Elaboración propia

FUNCIONAMIENTO

El Consorcio Valdivia Sustentable es una unión de voluntad, presidida por el alcalde de Valdivia y el intendente de la Región de Los Ríos. Esta unión está compuesta por los actores presentados anteriormente y se reúne mensualmente. La convocatoria a los encuentros y su contenido es responsabilidad del director ejecutivo de Activa Valdivia. Durante esas reuniones se debaten las nuevas ideas que existen y se intenta llegar a un consenso. Luego, es, sobre todo, Activa Valdivia la parte activa que desarrolla las ideas, prepara diseños, acuerda convenios y contratos con

instituciones relevantes para la ejecución de algún proyecto, iniciativa, etc. Posteriormente, los diseños se entregan al municipio o a los ministerios y ellos los postulan a su cartera de fondos. Una vez aprobados los fondos, éstos llegan a Activa Valdivia a través de Visión Valdivia. Visión Valdivia se queda con un 10% de los fondos aprobados. Esto significa que el sector privado financia solamente el desarrollo de los proyectos mientras que la ejecución está en manos del sector público. Una vez logrado que se ejecute un proyecto, Activa Valdivia es responsable de la evaluación del impacto que tuvo.

OBJETIVOS

En la página web de Visión Valdivia se expone que el Consorcio Valdivia Sustentable aspira a la activación urbana y el fortalecimiento del capital social a través de la innovación, la creatividad y la sustentabilidad (Visión Valdivia, 2020a). El propósito de Activa Valdivia es que “buscan mejorar y proyectar una ciudad moderna y sostenible, donde el centro del desarrollo sean las personas, el desarrollo de Valdivia y su calidad de vida” (Activa Valdivia, 2020b). Especifican que su misión es “ser la instancia de convergencia de ideas, iniciativas y propuestas de desarrollo sustentable de la ciudad de Valdivia para construir una ciudad activa desde sus principales atributos y potencialidades

promoviendo la innovación, la conservación y valoración del paisaje natural y construido, la equidad barrial y la escala urbana que nos permite una mejor ciudad para las personas” (Activa Valdivia, 2020b). Además, durante las entrevistas, los actores integrantes de la red mencionaron varios objetivos más, entre ellos: desarrollar la ciudad de una manera sustentable con relación al río; poner la ciudad en el mapa nacional e internacional en temas del desarrollo sustentable; impulsar cambios; aumentar la resiliencia de la ciudad; instalar temas en las políticas públicas para así originar inversión relevante en la ciudad; convertir Valdivia en un atractivo para el inversor; y crear una conversación a partir de los proyectos que se están implementando. Esto se puede ver resumido en la Tabla 2.

Objetivos centrales (mencionados) del Consorcio Valdivia Sustentable
1. Fomentar un desarrollo urbano sustentable.
2. Aumentar la calidad de vida.
3. Atraer inversiones.
4. Originar fondos públicos.
5. Impulsar cambios e innovaciones.

Tabla 2. Resumen de los objetivos centrales (mencionados) de los miembros entrevistados del Consorcio Valdivia Sustentable

PROYECTOS REALIZADOS

Las primeras acciones de Visión Valdivia, antes de que se creara el Consorcio Valdivia Sustentable, fueron en torno al río. Se instalaron muelles para transportes fluviales y se invitaron a expertos nacionales e internacionales en temas de agua. Posteriormente, ya con el Consorcio Valdivia Sustentable y la oficina técnica Activa Valdivia creados, el enfoque se giró hacia la implementación de ciclovías y la peatonalización del centro urbano. Una vez logrado que los temas de la movilidad sustentable y la peatonalización del centro entraran en la política de la municipalidad o de las SEREMI respectivas, la red se hizo integrante del *Urban Resilience to Extremes Sustainability Research Network* y se encargó de adaptar las acciones comerciales de la ciudad a la situación de

pandemia. Según los reportes oficiales de Activa Valdivia los proyectos y las actividades entre 2016 y 2019 se relacionaron sobre todo a la mejora física del centro, la movilidad sustentable, la revitalización de la relación con el agua, el fomento del comercio local, la participación ciudadana, la digitalización y la resiliencia urbana.

Tomando la referencia de Caravaca *et al.* (2005) sobre el desarrollo territorial integrado, éste tiene como desafío equilibrar los objetivos de la competitividad económica, del bienestar social, de la sustentabilidad ambiental y de la cohesión territorial. Por lo tanto, se clasificaron de manera general (ver Figura 2) los proyectos que apelan a un desarrollo territorial integrado, es decir, que fomentan o favorecen estos objetivos.

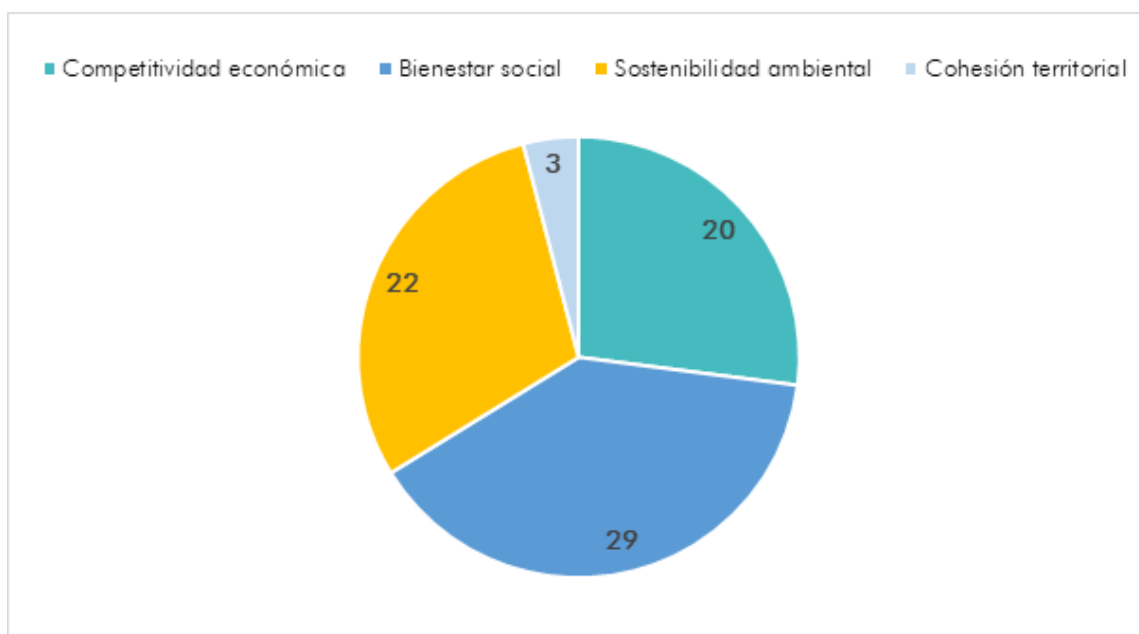


Figura 2. Proyectos realizados del Consorcio Valdivia Sustentable (N=46)

VENTAJAS Y CRÍTICA

Las ventajas del Consorcio Valdivia Sustentable son la velocidad con la que se logra realizar proyectos, el aligeramiento del trabajo de los entes públicos, el aumento de la confianza entre actores que antes no se hablaban y la participación de los actores centrales. En general, la parte positiva del trabajo del Consorcio Valdivia Sustentable es que, al hacer participar los actores importantes en el momento de la planificación, cuando se ejecute el diseño, los puntos de desacuerdo ya han podido ser discutidos. Esto facilita la realización de proyectos. Además, la existencia del Consorcio Valdivia Sustentable asegura la continuidad de los proyectos iniciados.

Por otro lado, la labor del Consorcio Valdivia Sustentable se ve opacada porque algunos miembros han sido muy criticados por la sociedad civil y, por lo mismo, los proyectos no se comunican demasiado hacia la comunidad valdiviana. La científica y activista ambiental que forma parte del grupo Salvemos los Humedales Urbanos, describe al consorcio como un grupo muy elitista. La oficina técnica en teoría está abierta a recibir propuestas desde la ciudadanía, pero como el Consorcio “es bien invisible” (Director Ejecutivo Activa Valdivia, 2020) no hay muchos vecinos que se acercan con sus propuestas o dudas. Otro punto que fue criticado varias veces es la falta de intercambio con la academia. Lo que se evidenció a través de la no mención de los actores de la UACH como actores con contacto frecuente. Además, muchos de los proyectos que se realizaron en los últimos años han sido muy criticados por la

sociedad civil. Por lo general, “hay un fuerte rechazo al cambio” (*op. cit.*) que hace que la gente en las encuestas correspondientes a los proyectos expresa su descontento. Por consiguiente, las evaluaciones en varios casos han sido muy negativas, a pesar de que se tuvieron muy buenas intenciones, como, por ejemplo, en el caso de la peatonalización de una calle céntrica.

REQUISITOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE GOBERNANZA URBANA

Todos los entrevistados coinciden en que Valdivia es una ciudad con una alta calidad de vida, una ciudadanía muy empoderada, organizada en distintos movimientos sociales y con una buena escala para hacer funcionar la gobernanza territorial. Además, “Valdivia tiene esta particularidad de poder sentarse a dialogar. Como han pasado cosas en Valdivia, [...] eso también permite que [allá] sea esta gobernanza”, dice la subgerente de AA.PP. de ARAUCO (Subgerente de AA.PP. de ARAUCO, 2020). Para poder realizar una gobernanza urbana se requiere más allá de una sociedad civil activa y abierta, también de empresarios privados motivados a esforzarse para algo que no es remunerado y un municipio abierto a cambios. El director de Activa Valdivia, además, pone énfasis en que la motivación por implementar una gobernanza parecida tiene que surgir de la comunidad misma. Imponer un modelo exitoso de otro lugar no funcionaría. Estos puntos que se requieren para el funcionamiento de formatos de gobernanza urbana se visualizan en la Tabla 3.

Requisitos centrales para el funcionamiento de un formato de gobernanza territorial
1. Sociedad empoderada.
2. Voluntad de sentarse a dialogar.
3. Empresarios motivados.
4. Municipio abierto.
5. Motivación propia.

Figura 3. Resumen de los requisitos centrales para el funcionamiento de un formato de gobernanza territorial

GOBERNANZA A NIVEL REGIONAL

Una parte del estudio se dedicó a la pregunta de si una gobernanza como la del Consorcio Valdivia Sustentable era imaginable también a nivel regional. Como todos los actores entrevistados están muy convencidos de la gobernanza urbana como la han conocido, coincidieron en la opinión de que la alianza pública-privada-ciudadana era la forma en la cual se desarrollan los territorios. No obstante, después de reconsiderarlo, surgieron dudas sobre si a nivel regional sería tan fácil de realizar. Y es que hasta ahora, la red sólo ha implementado proyectos enfocados al desarrollo urbano de Valdivia, es decir, a nivel local, y lo seguirá haciendo. El director ejecutivo de Activa Valdivia dice al respecto: "hay que ir tejiendo la red humana entre los distintos actores con mucha paciencia para poder trabajar en conjunto exitosamente y esta tarea cuesta" (Director Ejecutivo Activa Valdivia, 2020). Agrega que "hacerlo a nivel regional sería muy difícil porque faltaría la proximidad geográfica y el conocimiento del lugar de intervención" (*op. cit.*). Más allá de esto, dice: "como todos los miembros también son usuarios de la ciudad tienen un cierto

respaldo para opinar con legitimidad" (*op. cit.*). Además, "antes de la ejecución de cada proyecto hay que acordar convenios legales, algo que a escala regional sería mucho más complejo" (*op. cit.*). La SEREMI MTT indica que, "si la gobernanza se lleva a un nivel más grande, existe el riesgo de que se pierdan los objetivos" (SEREMI del MTT, 2020).

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos sobre las características del formato de gobernanza Consorcio Valdivia Sustentable concurren, a grandes rasgos, con las definiciones de Kleinfeld (2017), Rosas *et al.*, (2018), Fürst (2001) y Zurbruggen (2011). Es por esto, que se puede comprobar que se trata de una gobernanza urbana.

Como se ha visto en la introducción, la gobernanza urbana no sólo disfruta de ventajas sino también conlleva varios riesgos (Fürst, 2010). Los riesgos son la falta de representatividad y de legitimidad, así como las dificultades de llegar a consensos, que también pudo ser confirmado en el

caso empírico y tras la investigación se puede decir que el Consorcio Valdivia Sustentable no tiene una clara legitimidad por su acción y tampoco representa equilibradamente a la sociedad valdiviana. Sin embargo, si esta falencia reproduce las jerarquías y disparidades sociales existentes en la ciudad no ha podido ser investigado, pero se puede estimar que al carecer de distintos actores de la sociedad civil, como, por ejemplo, de la comunidad mapuche, los objetivos y proyectos planificados serán más de interés de los empresarios que de los ambientalistas o mapuches valdivianos. Activa Valdivia y su director ejecutivo ofician de una especie de meta-gobernanza, controlando con sus medios a disposición las actividades del Consorcio Valdivia Sustentable. Como dice Kleinfeld (2017), esto asegura un nivel mínimo de representatividad democrática. No obstante, Activa Valdivia está siendo financiado con fondos privados de los miembros empresarios, por lo cual se le podría atribuir una cierta lealtad con el sector privado. Desde su formación el Consorcio Valdivia Sustentable no es un ente independiente que mantiene una posición moderadora siempre, sino que puede ser que está más a favor de los deseos del sector privado. Y a pesar de que las intervenciones del Consorcio Valdivia Sustentable favorecen un desarrollo urbano integrado, éstas carecen todavía de una aceptación social. La que se podría lograr a través del aumento de actores de la sociedad civil y de la academia, una comunicación reforzada, más transparencia sobre el financiamiento, los actores involucrados y sus relaciones, una mayor oferta de participación ciudadana y menos copiar y pegar soluciones que en otros contextos fueron exitosos.

Los contextos y situaciones que se dan en un sistema político-económico neoliberal y centralista llevan a Bustos *et al.* (2019) a concluir que los formatos de gobernanza que se están implementando ahora en Chile no sirven para la solución de problemas locales sino que “buscan llenar los puntos ciegos entre comunidades afectadas y el sistema político creado por los dispositivos de regionalización y (de-)centralización, implementadas como forma de territorialización del proyecto neoliberal y para gobernar territorios neoliberalizados y glocalizados. [...]”. (Bustos *et al.*, 2019, p. 173). En otras palabras, estos nuevos mecanismos se conciben, diseñan y ejecutan, para acomodar los territorios a necesidades productivas-empresariales. Habiendo sido creado por empresarios privados como Visión Valdivia, ARAUCO y Valdicor, esta suposición sobre un formato de gobernanza como lo es el Consorcio Valdivia Sustentable no es irrazonable.

ARAUCO forma parte del grupo de empresas extractivistas en Chile y, seguramente, tiene interés en acomodar el territorio a sus necesidades, por ejemplo, a través de un puente que pasa por el humedal Angachilla para aumentar la velocidad en la que la madera llega a las fábricas y los puertos. El presidente de Visión Valdivia a la vez es el director del Hotel Naguilán, por lo cual, será en su interés aumentar la cantidad de turistas que visitan Valdivia. Creando una imagen innovadora, sustentable y atractiva de la ciudad, podría lograr esto. Además, Visión Valdivia recibe un 10% de las inversiones que moviliza el sector público para la ejecución de los proyectos.

Se podrían hacer múltiples suposiciones sobre los intereses reales de los actores del Consorcio Valdivia Sustentable, pero ninguna de ellas puede ser científicamente confirmada con los datos elevados. En general es muy difícil evaluar los intereses que hay detrás del actuar de una persona o una organización y para llegar a una conclusión haría falta un análisis mucho más profundo. El Consorcio Valdivia Sustentable logra activar el desarrollo urbano de Valdivia y al parecer hasta ahora no ha beneficiado mucho al sector privado por lo cual se podría concluir que logró sustraerse de las lógicas neoliberales. Por otro lado, muchas empresas usan ese tipo de proyectos como *marketing* para despertar en el consumidor o cliente la percepción de una empresa a la que uno puede comprar sin dudar. Muchas veces, detrás de esta imagen sustentable se siguen escondiendo las mismas prácticas destructoras que antes, sólo envueltas en un papel más bonito.

Lo mismo pasa con el centralismo en el sector público. Es difícil evaluar que los proyectos que se lograron realizar a través de Activa Valdivia se distinguieron de las políticas nacionales en su momento. Lo que sí se sabe es que la realización de un proyecto con esa gobernanza demora mucho menos que cuando esta únicamente en manos del sector público, así que se podría derivar que la red logra actuar independientemente de los procesos administrativos rígidos y centralizados que hay en Chile. Con la elección de los Gobiernos Regionales en 2021 por los habitantes de cada región, tal vez se intensifica la individualización territorial, lo que traería consigo que las decisiones que se tomen en cuanto a asuntos territoriales sean más adecuadas para los desafíos de cada región.

CONCLUSIÓN

El presente trabajo se elaboró con el objetivo de conocer un caso de gobernanza urbana en Chile para así, por un lado, aportar al debate científico actual sobre la gobernanza territorial y, por otro lado, conocer la trayectoria local del desarrollo urbano de la ciudad Valdivia.

Se puede concluir que el Consorcio Valdivia Sustentable es un formato de gobernanza urbana constituido por actores del sector privado, público, social y académico que se creó en 2012. Fue iniciado por el sector privado que hasta el día de hoy tiene el mayor interés en su funcionamiento. A través de la alianza con los demás actores de la sociedad valdiviana el sector privado promete un desarrollo urbano más activo e innovador con el objetivo de aumentar el atractivo de la ciudad para la inversión externa, turistas, estudiantes y, en general, la actividad económica. A su vez, el aliado más relevante en esta red es el sector público que moviliza los fondos públicos que se requieren para la realización de los proyectos diseñados en la oficina técnica Activa Valdivia.

Activa Valdivia ha realizado varias intervenciones que apelan al desarrollo territorial integrado de la ciudad. Sin embargo, los mayores problemas de la ciudad como el trato de los humedales urbanos, la segregación social y la faltante resiliencia hacia eventos naturales como terremotos y tsunamis no se resolvieron y probablemente tampoco se resolverán de esta forma, siendo estos problemas muy complejos y con intereses por parte de los actores muy distintos. El trabajo del Consorcio Valdivia Sustentable junto con

Activa Valdivia es un paso hacia la activación del desarrollo urbano de la ciudad y con un aumento de su representatividad social puede hacer una contribución positiva a la ciudad. Como recomendación el consorcio debiese enfocarse en las necesidades locales reales que se pueden levantar en programas de participación ciudadana más bien que mirar tanto hacia experiencias exitosas en el extranjero. Sería también interesante, en este punto de vista, seguir relacionándose con otras organizaciones locales para así extraer las necesidades claves que tiene la ciudad y su ciudadanía.

Con las protestas en 2019, la pandemia de COVID-19 en 2020 y la votación por una nueva constitución, Chile, se ve confrontado con cambios profundos en la sociedad, la economía y la política, por lo cual el futuro es muy incierto. Esta incertidumbre puede ser una oportunidad para agrupaciones locales de dar cuerpo al futuro que desean tener. Sea una gobernanza como el Consorcio Valdivia Sustentable u otras agrupaciones como Nueva Región Cómo Vamos o la Red de Humedales Urbanos, todos tienen una posibilidad de generar cambios aprovechando con los medios legales que tienen a su disposición.

REFERENCIAS

Arendt Fuhse, J. (2016). *Soziale Netzwerke. Konzepte und Forschungsmethoden*. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft mbH.

Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C., y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161-183.

Caravaca, I., González, G., y Silva, R. (2005). Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *EURE (Santiago)*, 31(94), 5-24.

Director Ejecutivo de Activa Valdivia (entrevista, 07.08.2020).

Fürst, D. (2001). Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? *Raumforschung und Raumordnung*, 5(6), 370-380.

Fürst, D. (2010). Regional governance. En A. Benz & N. Dose (Eds.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (pp. 49-68). Wiesbaden: Springer VS.

Hollstein, B. (2006). Qualitative Netzwerkanalyse. *Qualitative Netzwerkanalyse*, abril, 10-35.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.

Kaiser, R. (2014). *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Kleinfeld, R. (2017). Regional Governance und Transition Management – Integration analytischer Konzepte als Innovationsinstrument im demografischen Wandel. En R. Kleinfeld, J. Hafkesbrink, & J. Stuhldreier (Eds.), *Innovatives Regionalmanagement im demografischen Wandel* (pp. 267-301). Wiesbaden: Springer VS.

- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). Subgerente de Asuntos Públicos de ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. En W. Menz, B. Littig, & A. Bogner (Eds.), *Das ExpertInneninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (pp. 71–93). Opladen: Opladen Verlag.
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios Jaliscienses*, 101, 6-19.
- Risse, T. (2008). Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit": Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes. En G. F. Schuppert & M. Zürn (Eds.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (pp. 149-170). Wiesbaden: Springer VS.
- Rosas, F., Calderón, J., Campos, H., y Jiménez, P. (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 31, 175-210.
- SEREMI del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (entrevista, 26.08.2020).
- Visión Valdivia (2010). Visión Valdivia en FINC 2010. Recuperado de <http://www.visionvaldivia.cl/noticias/9-noticias/35-vision-valdivia-en-finc-2010>
- Visión Valdivia (2020a). *Activa Valdivia / Consorcio Valdivia Sustentable*. Recuperado de <http://www.visionvaldivia.cl/proyectos/consorcio-valdivia-sustentable>
- Visión Valdivia (2020b). *Socios de Visión Valdivia*. Recuperado de <http://www.visionvaldivia.cl/socios-y-alianzas/socios>
- Willi, Y., Pütz, M. & Müller, M. (2018). Towards a versatile and multidimensional framework to analyze regional governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(5), 775-795.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38(julio-diciembre), 39-64.