

CHL/SDP/171/2018

Estudio Modelos Nacionales para Implementar la Planificación Urbana Integrada desde la Infraestructura

RESUMEN EJECUTIVO

Preparado para:



Elaborado por

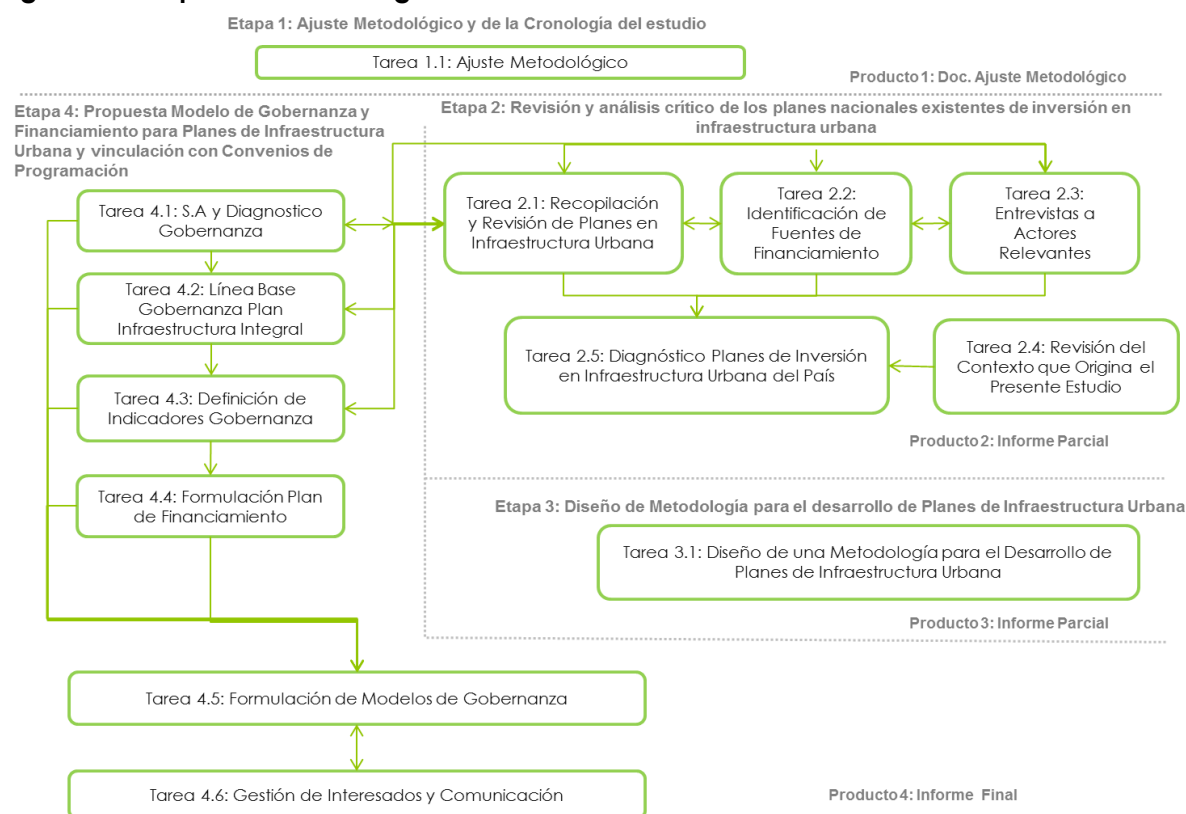


RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es **proponer una metodología única que permita a cada ciudad desarrollar su Plan Integrado de Infraestructura Urbana, definiendo un modelo de gobernanza y un modelo de financiamiento, capaces de superar los periodos de Gobierno tanto nacional, como regional o local**

Para lograr este objetivo, las tareas contempladas en este estudio fueron divididas en 4 etapas. El presente informe corresponde al informe final, por lo que da cuenta de las cuatro etapas contempladas en el estudio.

Figura 0-1: Esquema Metodología General del Estudio



Fuente: Elaboración propia

Como primera tarea de la Etapa 2, se realizó una revisión y análisis de los distintos planes de infraestructura urbana existentes en el país, para lo cual se identificaron como relevantes los siguientes: (1) Planes de Transporte desarrollados por SECTRA, (2) Plan Maestro de Infraestructura desarrollado por DTPM, (3) Planes desarrollados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), (4) Programas y Planes desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), (5) Plan desarrollado por la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), (6) Planes Maestros Portuarios desarrollados por Empresas Portuarias, (7) Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial desarrollados por el COMICIVYT el año 2015 y (8) Otros

planes desarrollados mediante alianzas público – privadas, en particular el caso de Plan CREO Antofagasta.

La segunda tarea identificó las fuentes de financiamiento existentes en el país para los planes y proyectos de infraestructura urbana. Este análisis es complementado con una revisión de las normas del proceso de inversión Pública que regulan el Sistema Nacional de Inversiones. Los fondos revisados consisten en: Fondos Sectoriales Ministeriales, Fondo de Apoyo Regional (FAR), Ley de Aportes al Espacio Público, Fondo de Infraestructura, Mecanismo de Concesiones MOP, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros.

Las tareas anteriores fueron apoyadas y complementadas con la realización de entrevistas a actores relevantes, las cuales fueron llevadas a cabo en el contexto de la tarea 2.3.

Adicionalmente, en paralelo a las tareas anteriores, se realizó una revisión de los antecedentes que originan la necesidad del presente estudio y su contexto. En particular, se revisaron los documentos de trabajo y estudios generados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), las leyes aprobadas recientemente que apoyan esa línea de trabajo (Ley 21.074 y Ley 20.500) y el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país. Esta revisión se enfoca en la relación entre la planificación urbana integrada y proyectos de infraestructura urbana para facilitar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

Los planes de infraestructura revisados, en su mayoría, poseen **carácter indicativo y solo algunos de ellos están reconocidos por algún documento de carácter normativo**.

En general, mientras la planificación de transporte se distribuye entre varios organismos públicos, la planificación de proyectos y parques urbanos está más concentrada.

La planificación de infraestructura urbana **no se realiza de manera integrada**, predominando una **visión sectorial** (visión ministerial). La interacción entre otros organismos públicos es poco frecuente y está limitada a aspectos específicos. Por otro lado, cuando se da coordinación, esta ocurre por medio de la participación como contrapartes técnicas en estudios específicos, los cuales muchas veces ya poseen **definiciones relevantes zanjadas previamente (visiones, objetivos, alcances, actores relevantes, etc.)**. Esta visión sectorial no es necesariamente buscada, sino más bien es producto de las misiones y ámbitos de acción de cada ministerio, especificados en la normativa institucional y en su presupuesto, dejando pocas posibilidades de planificación integrada.

La fragmentación existente en la planificación de infraestructura es sobre todo **temática**, pues si bien, los planes de infraestructura de transporte podrán, en mayor o menor grado, contemplar ciertos niveles de coordinación entre instituciones, la interacción con la planificación de parques urbanos es nula.

Adicionalmente, es necesario señalar que los **canales de comunicación y coordinación entre entidades no están formalizados**, de modo que ellos se generan o activan caso a caso según la persona, jefatura o autoridad a cargo de cada tema.

Tabla 0-1: Síntesis de Planes de Infraestructura Revisados

Plan	Contexto Institucional	Marco Jurídico o Normativo	Interacción con Otros Organismos	Criterios priorización de proyectos	Actualización	Implementación	Financiamiento
Planes Maestros de Transporte (STU)	SECTRA-MTT	Indicativo. Instructivo presidencial año 1996	Amplia participación de otros organismos públicos como contraparte técnica	Evaluación social. Disponibilidad de Recursos	Cada 10 años, se actualiza cada 5	SERVIU	Fondos sectoriales del MINVU
Planes de Gestión de Tránsito (PGT)	SECTRA-MTT	Indicativo	Amplia participación de otros organismos públicos como contraparte técnica	Evaluación social. Disponibilidad de Recursos	No a priori	SERVIU	Fondos sectoriales del MINVU, complementando con fondos regionales
Plan Maestro Infraestructura Transporte Público (PMITP)	DTPM-MTT	Ley 20.378	Participación de otros organismos públicos. Firmado por MTT, Hacienda, MOP, MINVU, MDS, GORE	Énfasis puestos según prioridades de la autoridad. Evaluación Social	Cada 5 años	SERVIU o GORE y MTT en obras menores	Fondos sectoriales MTT
Plan Director de Infraestructura	DIRPLAN-MOP	Indicativo	Participación de otros servicios. Contempla procesos participativos.	Evaluación social. Disponibilidad de Recursos	Cada 10 años	MOP	MOP
Planes Regionales de Infraestructura	DIRPLAN-MOP	Indicativo	Liderados por SEREMIs MOP y Dirección Regional de Planeamiento	Se priorizan en la región, evaluación social y disponibilidad de recursos	La idea es actualizar cada 4 años	MOP	MOP y otros EXTRA MOP (fondos regionales, concesiones, etc)
Planes Maestros Aeroportuarios	DAP-MOP	Indicativo	Desarrollado por DAP. Interacción con DGAC, FACH, MTT y MDS	Interno	Cada 5 años	MOP o Concesionario	MOP o Concesionario
Programa de Inversión Urbana	MINVU	Indicativo	DDU (SEREMI) define anualmente el Plan Maestro de inversiones	Vialidad urbana según evaluación social y disponibilidad de Recursos. PUI internamente (SEREMI)	No	SERVIU	Sectorial MINVU y regional (FNDR)

Plan	Contexto Institucional	Marco Jurídico o Normativo	Interacción con Otros Organismos	Criterios priorización de proyectos	Actualización	Implementación	Financiamiento
Plan de Parques Urbanos	MINVU	Decreto Supremo	Construcción prioridad presidencial, nivel regional propone y nivel central selecciona. Conservación programa concursable. Iniciativas son priorizadas por una Comisión Calificadora Regional	Conservación: Establecido en reglas de postulación	No	SERVIU	MINVU con aportes de GORE, Municipio y/o particulares definidos en la postulación
Programa Participativo de Mejoramiento Urbano	MINVU	Decreto Supremo	Construcción programada, conservación concursable directamente en SEREMI MINVU	Establecido en reglas de postulación	No	SERVIU	MINVU
Plan Trienal EFE	EFE	Decreto Supremo. Validado por MTT	Internamente en EFE. Aprueba MTT (PDL)	Plan no considera evaluación social pero posteriormente cada proyecto sí. Disponibilidad de Recursos	Cada 3 años	EFE	Aporte Fiscal (MTT), Deuda y Recursos internos
Planes Maestros Portuarios	Empresas Portuarias	Ley 19.542. Validado por MTT según Decreto 103 año 1998	Desarrollados por cada empresa portuaria estatal. Validados por MTT	Interno	Cada 8 a 10 años	Empresa portuaria o concesionario	Empresa portuaria o concesionario
Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial	COMICIVYT	Indicativo	Impulsado por COMICIVYT con participación de GOREs y SEREMIs	Sin priorización	Se buscaba que fuese cada 5 pero no se ha continuado realizando	Sectorial según tipo de proyecto	Sectorial según tipo de proyecto
Plan Maestro CREO Antofagasta	CREO Antofagasta	No posee	Amplia interacción. Gobernanza público-privada de CREO Antofagasta.	Se busca identificar posibilidades de generar valor	Se revisa anualmente	Servicios Públicos (SERVIU/ MOP)	Recursos públicos según el caso

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las atribuciones de cada entidad son dispares; mientras MOP y EFE poseen atribuciones tanto planificadoras como ejecutoras, MTT (SECTRA) solo realiza planificación y MINVU está mucho más volcado a la ejecución que a la planificación, en lo que respecta a proyectos de infraestructura urbana de transporte y parques.

Si bien durante el año 2015 se realizó una experiencia de generar planes de infraestructura multisectoriales impulsados por el COMICIVYT, este trabajo no fue posteriormente continuado y muchas veces, el plan resultó ser solo una recopilación de proyectos existentes, sumando una cuantiosa inversión y faltando un análisis integrado que permitiera analizar las bondades de contar con un plan integral para la región.

Es importante destacar que las distintas entidades públicas a cargo del desarrollo de los planes de infraestructura analizados poseen equipos profesionales con alto conocimiento técnico. Sin embargo, esta misma ventaja es menos cierta a nivel regional, donde existe menos capital humano, situación que se identifica como una dificultad en el proceso de descentralización.

Pocas veces la formulación de estos planes considera el desarrollo de un cronograma para los proyectos, estableciendo plazos óptimos de ejecución. Sin embargo, la mayoría de los planes **poseen plazos sugeridos para su actualización.**

Como diagnóstico de este trabajo, se concluye que hay muchos **aspectos implícitos en el desarrollo de estos planes, que no siempre se encuentran sistematizados.** Suele ocurrir que **los aprendizajes adquiridos en el proceso de planificación quedan en las personas y no son institucionalizados.** En la medida que se avance en la formalidad y sistematización de la planificación de la infraestructura urbana, se podrá generar aprendizaje institucional e independizar la toma de decisiones de aspectos que no sean netamente técnicos, y así, lograr una planificación capaz de superar los períodos de gobierno.

Por otra parte, **generalmente los proyectos considerados en estos planes tienen concordancia con las obras efectivamente ejecutadas.** Sin embargo, son aún deficitarios en la ejecución, gestión, financiamiento y posterior seguimiento de los mismos.

Los entes ejecutores generalmente corresponden a los SERVIUs, MOP, Gobiernos Regionales o Municipios. El MTT solo ejecuta obras menores por lo que recurre frecuentemente a la figura de mandatos, figura que posee mayores riesgos de no ejecución o atraso del proyecto por parte de la entidad mandatada, al no tenerlo dentro de su objetivo del gasto presupuestario, y por lo tanto, no contar con incentivos de priorizar la ejecución de proyectos mandatados.

La capacidad ejecutora por región es dispar, mientras existen regiones con baja capacidad de gastar el presupuesto solicitado y otras que están a la espera de más presupuesto.

Una de las dificultades detectadas en el proceso de ejecución de obras en infraestructura son los atrasos de la ejecución, donde **las expropiaciones Y traslados de servicios son identificadas como factores determinantes.** Estos **atrasos incrementan considerablemente el valor de las obras.**

Por otro lado, la disponibilidad de recursos muchas es veces una dificultad para la planificación y la ejecución de la infraestructura.

Las fuentes de financiamiento generalmente no son consideradas durante el proceso de desarrollo de los planes y la disponibilidad de financiamiento fiscal no está garantizada. Adicionalmente, se presenta la dificultad de que la duración mayoría de **los planes y proyectos son plurianuales mientras que el presupuesto de la Nación es anual**. Esta situación obliga a los organismos públicos a planificar la inversión mediante la figura arrastre, el cual suele superar el 80% de un presupuesto anual.

Las fuentes de financiamiento de las inversiones públicas tienen origen en fondos de carácter sectorial, regional o municipal, donde los primeros suponen aproximadamente un 70% (2014) de la inversión total, mientras los fondos regionales representan un 22% (2014)¹.

Si bien los fondos regionales (FNDR y FAR principalmente) también constituyen fuentes de financiamiento de infraestructura urbana de transporte y parques, estos fondos compiten con otras necesidades regionales, no necesariamente relacionadas con transporte o espacio público.

Los recursos disponibles por Ley de Presupuesto muchas veces no consideran montos equitativos. Por ejemplo, no todas las regiones consideran presupuesto para parques urbanos o el porcentaje de gasto contemplado entre regiones puede variar considerablemente. **Adicionalmente, al existir una gran disparidad entre la magnitud de los recursos sectoriales ministeriales versus los recursos regionales**, se dificulta una planificación territorial integral.

Como **alternativa de financiamiento de infraestructura pública surgen los modelos de financiamiento de asociación público-privada (APP). La inversión privada puede acelerar y complementar la inversión pública**.

Los **Convenios de Programación se identifican como una buena herramienta** para poder realizar financiamiento compartido entre instituciones públicas y propiciar una planificación de infraestructura de forma más coordinada. Estos convenios debiesen verse reforzados con la Ley 21.074 que les entrega carácter obligatorio.

Finalmente, **el seguimiento de los planes es regularmente "informal"**. Las unidades ejecutoras muchas veces no cuentan con sistemas de monitoreo o control del avance de las obras.

La metodología diseñada en este estudio tiene por objetivo entregar las herramientas y directrices para generar Planes Integrales de Infraestructura Urbana de transporte y parques para ciudades sobre 50.000 habitantes². La metodología aquí propuesta busca ser una

¹ Distribución regional de la inversión pública"; Fernanda Maldonado, Carlos Medel; Asesoría técnica parlamentaria – 2016.

² Se entenderá como ciudad o área urbana la definición de Áreas Funcionales realizada en conjunto entre el INE, MINVU y SECTRA el año 2018 (Metodología para determinar Áreas Funcionales de las ciudades chilenas).

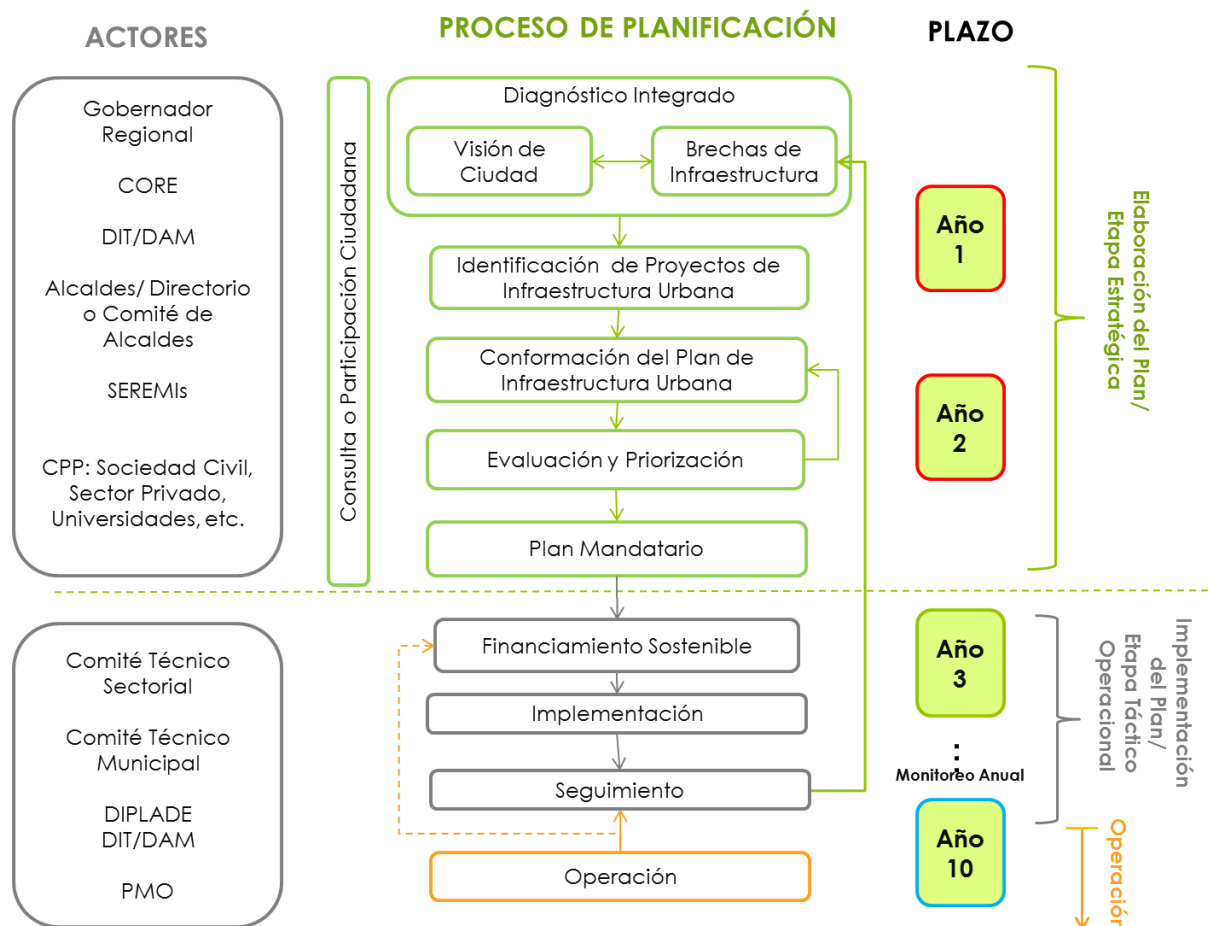
metodología **única y clara**, aplicable en el contexto institucional actual del país y considerar un enfoque **multisectorial, descentralizado y participativo**.

El horizonte temporal propuesto para la elaboración y ejecución del Plan Integral de Infraestructura Urbana corresponde a **8 años (más dos años de elaboración del Plan)**, considerando los correspondientes mecanismos de monitoreo anual y actualización en la mitad del horizonte planteado.

Como producto final, se espera que el plan definitivo consista en un plan donde se incluyan los proyectos contemplados y esté conformado por un plano y una memoria explicativa. Este plan idealmente debiese estar reconocido por todos los actores que participaron en la elaboración del plan, especialmente el equipo gestor, y autoridades locales y sectoriales correspondientes (MTT, MOP, MINVU, MDS entre otros).

La siguiente figura describe a nivel de esquema, el ciclo de vida de los Planes Integrados de Infraestructura Urbana, la metodología propuesta para sus distintas etapas e interacciones mínimas entre ellas y los actores relevantes del proceso.

Figura 0-2: Esquema Ciclo de Vida Planes de Infraestructura Urbana



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, se plantea que la metodología debe contemplar un diagnóstico integrado, compuesto por dos subtarefas iniciales que interactúan entre sí: el desarrollo o consenso de una visión de ciudad y la determinación de brechas de infraestructura. A partir de estas dos subtarefas, se propone la tarea de identificación y generación de proyectos de infraestructura urbana, tarea que debe levantar todas las iniciativas de infraestructura existentes en la ciudad y complementarlas con iniciativas nuevas que respondan a los objetivos del plan. La conformación del plan de infraestructura urbana podrá definir uno o más planes preliminares y será una tarea que deberá interactuar con la evaluación y priorización de las iniciativas para posteriormente concluir con un plan mandatorio reconocido por todos los actores que participaron en la elaboración del plan, especialmente el equipo gestor, y autoridades locales y sectoriales correspondientes (MTT, MOP, MINVU) y conformado por un plano y su correspondiente memoria explicativa. Una vez conformado el plan definitivo de infraestructura, se deberá pasar a su etapa de implementación, en la cual se deberá resolver sobre su mecanismo de financiamiento para posteriormente activar las tareas de seguimiento u monitoreo del mismo.

La participación ciudadana debe presentarse de forma continua a lo largo de todo el proceso. Esta puede ser por medio de difusión, a nivel de consulta, o a nivel resolutorio o vinculante, pudiéndose encontrar los distintos niveles durante el desarrollo del plan.

Para el desarrollo de las tareas de determinación de brechas de infraestructura, priorización de iniciativas y su posterior seguimiento, se propone utilizar una Metodología de Análisis Jerárquico (AHP: Analytic Hierarchy Process) de evaluación multicriterio. Esta metodología de análisis jerárquico contempla el desarrollo de un **Modelo de Contribución**. El utilizar un método de evaluación multicriterio en el diseño del plan, permite contar con una herramienta que apoye la selección del plan más apropiado para cumplir con el objetivo planteado, herramienta que puede ser utilizada en forma complementaria a la evaluación económica tradicional costo-beneficio o costo-eficiencia. Adicionalmente, el uso del Modelo de Contribución permite lograr consistencia en las distintas etapas de la metodología, al utilizar el mismo modelo conceptual y regla de medida tanto para la medición de brechas (diagnóstico), como para la evaluación y priorización y seguimiento del plan.

Se realiza una propuesta de contenidos mínimos que debiese poseer el diagnóstico del plan, identificándose las siguientes 6 dimensiones, para las cuales se definen indicadores específicos, muchos de ellos contenidos en el Sistema de Indicadores y Estándares de Calidad de Vida y Desarrollo Urbano (SIEDU, CNDU).

Red y Conectividad Vial	Gestión de Tránsito	Transporte No Motorizado	Transporte Público	Transporte de Carga	Espacios Público y Áreas Verdes
--	--------------------------------	---	-------------------------------	--------------------------------	--

En la jerarquía del Modelo de Contribución, el primer nivel le corresponde al **objetivo general** del Plan Integrado de Infraestructura Urbana, y si bien cada ciudad puede definir el

propio, se realiza una propuesta de objetivo general alineado con la Política Nacional de Desarrollo Urbano:

“Contribuir a la calidad de vida y al desarrollo social, económico y sustentable de la ciudad, mediante la provisión de infraestructura suficiente, de calidad, eficiente y resiliente³, que asegure el acceso equitativo a oportunidades, bienes y servicios, áreas verdes y la movilidad de personas y mercancías, disminuyendo los actuales tiempos de viaje”

Luego, en los siguientes niveles del modelo jerárquico del Modelo de Contribución, se propone identificar los **ámbitos** del Plan, **objetivos específicos** y sub objetivos hasta llegar a **criterios o metas terminales**.

Una vez definido el Modelo de Contribución, es posible hacer el cálculo de brechas para cada una de las metas o criterios terminales definidos. Las **Brechas de infraestructura** son el resultado del contraste entre dos situaciones: la Situación Actual y la Situación Deseada, la cual pudiese no necesariamente corresponder a la visión de infraestructura construida o consensuada para la ciudad (que se espera sea de largo plazo), si no, corresponder a un estado intermedio y acotado al horizonte del plan.

La tarea de identificación y generación de proyectos de infraestructura buscará generar un listado de proyectos “factibles”, entendiéndose como tales, aquellos resultantes de un **primer filtro** que logre descartar iniciativas que no cumplan con ciertos requisitos mínimos de factibilidad. Adicionalmente, se podrá también identificar advertencias sobre iniciativas que, estando en el listado, poseen dificultades adicionales que deberán tenerse presente al momento de conformar el o los planes preliminares y priorizar el plan definitivo.

La primera actividad de la tarea de generación del plan de infraestructura es la revisión de **complementariedad** y **sustitución** de los proyectos candidatos a formar parte del plan, analizando también si es posible incrementar la complementariedad entre aquellos proyectos identificados como complementarios. Estos ajustes pudiesen significar acotar o extender proyectos, como también agrupar proyectos que dadas sus características puedan ser considerados como uno solo.

La complementariedad entre proyectos tiene que ver con la existencia de **sinergias**, entendida como la situación donde el resultado esperado de cada proyecto por separado es inferior al resultado que es posible obtener de la operación en conjunto.

Tal como lo señala la “Metodología de Evaluación Socioeconómica ex ante de Planes Territoriales de Infraestructura y Gestión de Recurso Hídrico” (MOP-DIRPLAN, 2012b), existen dos fuentes principales de complementariedad entre proyectos: **beneficios** (requisitos: los

³ La resiliencia es la capacidad de recuperarse frente a una adversidad. Se habla de infraestructura resiliente para referirse a aquella infraestructura capaz de resistir y recuperarse frente a crisis tales como riesgos naturales y consecuencias del cambio climático. Por otro lado, al hablar de infraestructura suficiente, de calidad y eficiente, se está refiriendo a responder de forma satisfactoria, tanto en calidad como cantidad, a las necesidades y brechas diagnosticadas previamente, de la mejor forma posible, dados los recursos disponibles para hacerlo.

servicios y bienes se consumen de forma conjunta y los beneficiarios son los mismos) **y costos** (requisitos: misma ubicación territorial y tareas de inversión comunes).

El listado de proyectos ajustados será evaluado según su aporte a los objetivos definidos previamente para el plan, a través del Modelo de Evaluación Multicriterio y el respectivo Modelo de Contribución. A partir de la evaluación del Modelo de Contribución y de la identificación de aquellos proyectos complementarios o sustitutos se podrá pasar a definición del o de los Plan(es) Preliminar(es), que posteriormente deberá(n) iterar con la etapa de **evaluación social** hasta la definición del **Plan Definitivo**.

Es innegable la necesidad de avanzar en poder considerar las **sinergias** existentes entre proyectos que conforman el plan, tanto de costos como de beneficios. Se considera importante abrirse a la posibilidad de que proyectos identificados, a priori, como complementarios pudiesen ser analizados en forma conjunta como si fuese un solo proyecto. Sin embargo, si bien el diseño del plan debe reconocer y potenciar las posibles sinergias, la evaluación multicriterio y el correspondiente modelo de contribución no lo incluyen como un objetivo en sí.

Una vez conformado el plan definitivo, se debe proceder a identificar los mecanismos y las fuentes de **financiamiento** de los proyectos y generar el cronograma de ejecución de las distintas etapas, indicado el gasto estimado por etapa y la fuente de recursos propuesta, constituyendo así un **Plan de Inversiones**.

El **monitoreo** se debe realizar en paralelo con la etapa de ejecución y consiste en monitorear el avance de las etapas de ejecución de los proyectos, ejecución presupuestaria y requerimiento de recursos humanos (seguimiento), ejecución física de las obras (seguimiento y evaluación), entre otros. Es posible también medir el cumplimiento de los objetivos propuestos por los proyectos (evaluación) una vez que se encuentran en operación, a través de la actualización de las brechas detectadas en el diagnóstico.

Por otro lado, se deben establecer fechas donde se realizará el control de metas asociadas a los proyectos del plan. Se propone la realización de un **informe de seguimiento** cada año y un informe de **actualización del plan** a la mitad de su ciclo de vida.

En materia de gobernanza, la elaboración de estos planes impondrá un gran desafío en los Gobiernos Regionales, quienes deberán asumir en el corto plazo el liderazgo del proceso de transformación de sus ciudades. Este proceso, requerirá contar con un grupo amplio y transversal de actores locales comprometidos y motivados por dicha transformación.

Lograr el compromiso e involucramiento del conjunto de actores de la sociedad ha sido una de las principales debilidades que presentan innumerables procesos en esta materia, algunos de los cuales han sido revisados a lo largo de este estudio. Efectivamente, el gestionar un sistema formal de relaciones y procesos, orientado a maximizar la probabilidad de buen éxito de un plan requiere de una serie de condiciones muchas veces no desarrolladas o sobre las cuales los promotores de un proyecto no son conscientes.

Las condiciones que han sido identificadas como necesarias a lo largo de este estudio para el cumplimiento satisfactorio de los objetivos del plan propuesto, han permitido desarrollar

una propuesta de modelo de gobernanza que acompañe las distintas etapas del plan y que logre la colaboración y contribución de los distintos actores locales, regionales y nacionales.

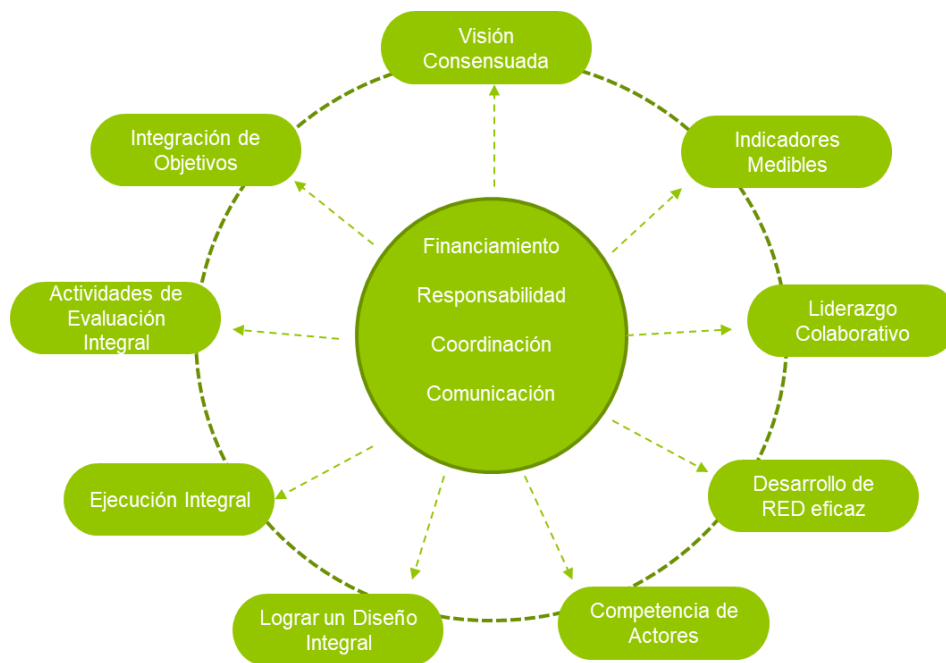
El principal de los componentes dice relación con el logro de **una visión consensuada**, que contribuye con la motivación de los actores locales, y es relevado en la literatura como el principal factor de gobernanza para alcanzar el éxito de un plan. Ello cobra sentido cuando existe una organización comprometida con sus logros, y es capaz de imaginar y desplegar acciones orientadas a cumplirlo en base a un estilo de **liderazgo colaborativo**, es decir, con un liderazgo que invita e involucra a los actores a participar en conjunto en la definición del futuro de la ciudad.

En todos los casos de estudio analizados, destaca la importancia de la capacidad de financiamiento que debe ser gestionada por la Autoridad y desarrollada en base a los mecanismos que permitan controlar y asegurar el desarrollo del plan. Del mismo modo, la capacidad de comunicación debe estar focalizada no solo a mantener informados del avance del plan, sino que además, a que el proceso cuente con mecanismos de transparencia accesibles a toda la población para evitar escenarios de corrupción o conflictos de intereses.

Uno de los desafíos claves para el Gobernador Regional, es contar con una administración con atribuciones concretas transferidas por los organismos de gobierno central, y que a su vez tenga la capacidad de incidir y colaborar con los municipios en desarrollo de la infraestructura y la gestión de la ciudad. La principal responsabilidad es en materia de planificación urbana. La definición de la estrategia y el plan es competencia solo del GORE, y no se puede permitir una iniciativa sectorial replique o desarrolle una planificación que condicione el proceso de transformación liderado por los actores locales. El Plan Mandatorio, es único y cualquier iniciativa sectorial deberá ser consistente con el plan o subordinada a este. Del mismo modo, un plan sectorial, por ejemplo de transporte público, deberá ser consistente al Plan Integral de Infraestructura Urbana, para ser aprobado por el Gobernador Regional.

La capacidad de coordinación del plan es la principal función del GORE, que permite articular y dirigir el avance del plan, y controlar a las unidades ejecutoras, como el SERVIU o a los Municipios, en el cumplimiento del cronograma y presupuesto de las obras mandatadas. En este ámbito, se sugiere no traspasar la responsabilidad de la ejecución de las obras, y dejar dicha función en los actuales servicios o direcciones, generando los incentivos para que dichas unidades colaboren y ejecuten las obras según el convenio acordado entre las partes.

Se espera que la comunicación efectiva y el liderazgo de la autoridad ejercida en conjunto con los alcaldes, permita una relación fluida y colaborativa con el sector privado, sociedad civil y la academia, con el fin de buscar las soluciones más efectivas para el bien común de los ciudadanos.

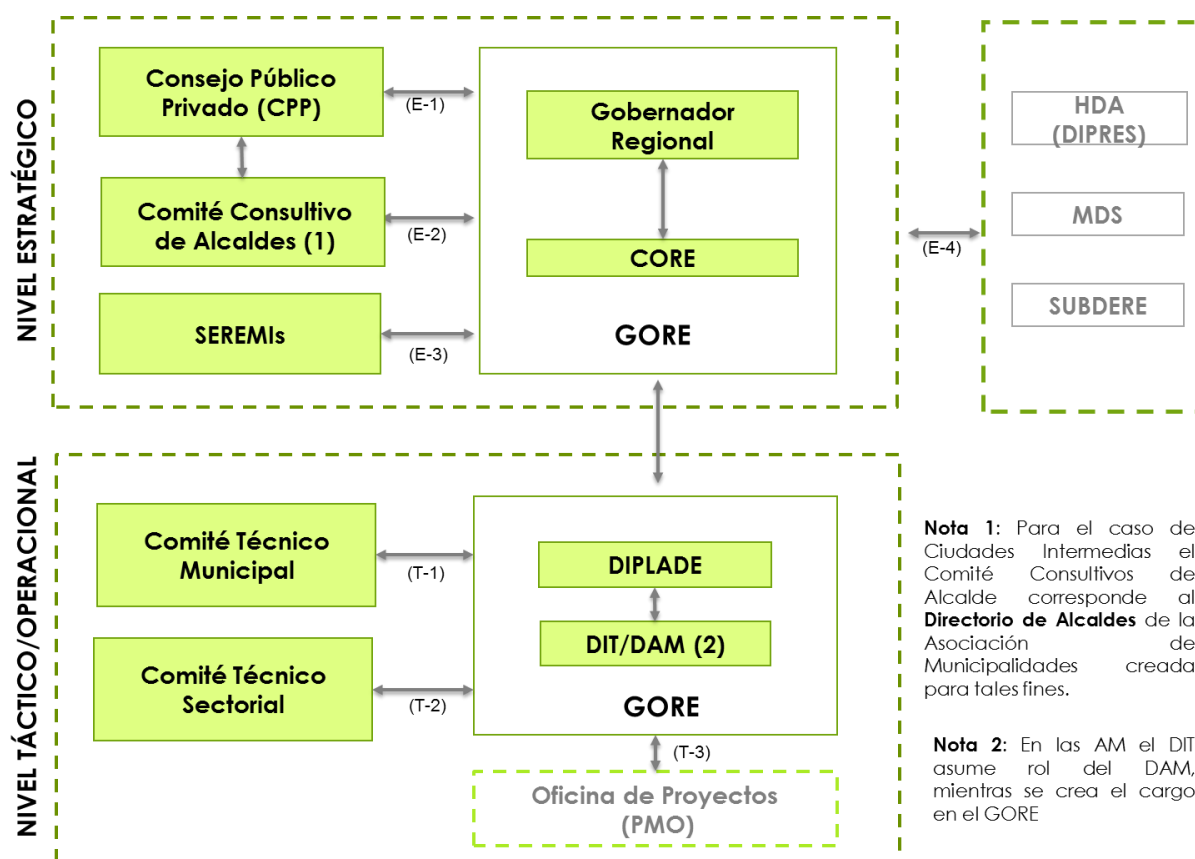
Figura 0-3: Componentes Claves Modelo de Gobernanza

Fuente: Elaboración propia

La siguiente Figura representa las interrelaciones entre los principales actores que se comprometen y vinculan bajo un objetivo común, para impulsar, coordinar y supervisar la ejecución del Plan Integrado de Infraestructura Urbana de la ciudad. La autoridad del GORE, a través del Gobernador Regional, la autoridad local, representada por sus Alcaldes en el caso de una Ciudad Intermedia o el Comité Consultivo de Alcaldes para el caso de Áreas Metropolitanas, las autoridades sectorial representada por los SEREMIs (MOP, MINVU, MTT, MMA), y el Consejo Público Privado (CPP) que integra a los representantes de la sociedad civil, sector empresarial y a las universidades u otras organizaciones sin fines de lucro.

Estos cuatro tipos de actores se relacionan indirectamente a través de GORE con el Gobierno Central, representado principalmente por DIPRES, MDS y SUBDERE.

Figura 0-4: Estructura de Gobernanza a Nivel Ciudad Intermedia y Área Metropolitana



Nota: DIT: División de Infraestructura y Transporte del GORE; DIPLADE: División de Planificación y Desarrollo del GORE; DAM: Departamento de Áreas Metropolitanas.

Fuente: Elaboración propia

La relación entre el GORE y el CPP es de suma importancia en las definiciones estratégicas en la elaboración del plan (la visión, los objetivos estratégicos, las metas e indicadores), dado que hace posible que estos actores de la sociedad se vinculen y comprometan con el desarrollo del plan en forma efectiva. El Gobernador Regional y los Alcaldes (en el caso de Ciudades Intermedias o Áreas Metropolitanas) promueven en conjunto un liderazgo colaborativo, al convocar a la sociedad local para participar en la definición de una Visión de Ciudad y elaboración del Plan, y lograr el respaldo y el compromiso de los actores locales por el logro del plan. Dichas autoridades políticas no imponen ninguna idea o iniciativa. Por otra parte, El CORE se compromete en hacer efectiva la participación ciudadana en la etapa de definición y ejecución del plan.

Para fortalecer la coordinación, y la legitimidad del plan, el GORE representado en la figura del Gobernador Regional debe establecer una alianza estratégica con los Alcaldes, lo que implica una mayor probabilidad de visión sistémica, y colaboración para el financiamiento de iniciativas. Si algún participante actúa siguiendo intereses individuales contradictorios con los intereses colectivos perseguidos por el Plan Integrado, se atenta con el buen éxito de dicho Plan. Para el caso de las Áreas Metropolitanas se recomienda en Comité

Consultivo integrar la decisión de los alcaldes sobre el proceso de planificación, a través de un mecanismo de votación que se acuerde formalmente.

La relación entre el SEREMI y el Gobierno Regional es de suma importancia en la determinación de planes que sean coherentes bajo la perspectiva sectorial, y legítimos desde la perspectiva del interés regional. En este sentido, el SEREMI debe ser entendido como una unidad técnica que colabora con el Gobernador en generar soluciones que incorporen los lineamientos de política pública, independientemente se trate de financiamiento sectorial o financiamiento regional. El SEREMI deberá propiciar que la solución final sea beneficiosa tanto para el contexto regional y nacional.

El Gobernador Regional es el actor clave y es el único responsable de los procesos de planificación dentro de su territorio. Por ello debe desarrollar en base a instrumentos de gestión y financiamiento la elaboración de los planes y su implementación que potencien el desarrollo de las ciudades, relevando el consenso, involucramiento y compromiso de actores locales.

Bajo este mandato, la relación entre la Autoridad del GORE y el Ministerio de Hacienda es clave, puesto que los proyectos del Plan Integral de infraestructura tienen que contar con un financiamiento en materia de inversión Fiscal para poder mantener el flujo de trabajo a lo largo de los años que considera el ciclo de vida del plan (10 años).

En resumen el estilo de liderazgo colaborativo, una visión de ciudad y objetivos del plan consensuados, y la gestión los factores de gobernanza críticos para asegurar el avance del plan, como el financiamiento y la coordinación, permitirán contar con el compromiso de los actores relevantes para llevar a cabo el plan de forma exitosa.

Finalmente, a modo de cierre del estudio, se entregan algunas recomendaciones de líneas futuras de trabajo. Se plantea la necesidad de generar una **aplicación** real de la metodología propuesta y de **avanzar en la sistematización y disponibilidad de información**. Esto último, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y el gasto de recursos públicos en el levantamiento de información de base y diagnósticos realizado constantemente por los organismos públicos. Asimismo, el contar con información actualizada y fácilmente accesible ayuda a cortar los procesos de planificación y de toma de decisiones.