

Una red de incertidumbre: La emergencia de riesgo en la planificación urbana

Resultado de investigación finalizada.
GT 01- Ciencia, tecnología e innovación
Francisco Javier Salinas
Rafael Crisosto Borzone

El concepto de ‘red de incertidumbre’ muestra cómo los intentos por modelar y ordenar mediante la operación de transformar supuestos en certezas está destinada al fracaso; se enrola riesgo a una red cuando ciertos supuestos se hacen pasar por certezas, siendo que en realidad son supuestos de incierta concreción. Vemos esto en un caso de planificación de megaproyectos: la gestación de la ciudad satélite de Alerce en la X región de Chile. Ésta es producto de la planificación de una unidad de «expertos» conocida como la División de Proyectos Urbanos (DPU), quienes pensaron un guión para la futura ciudad el cual, no obstante, terminó configurándose de modo diferente al anticipado.

PALABRAS CLAVE:

Planificación, riesgo, gubernamentalidad

¿Por qué una política pública acaba distanciándose de su modelo original?, ¿cómo se puede aprobar un proyecto que luego no es posible concretar? En lo que sigue buscamos dar cuenta del proceso global que distancia las expectativas de los planificadores del resultado concreto de su proyecto, centrándonos en el estudio del caso del *megaproyecto urbano* de Alerce, en la X Región.

Los megaproyectos se caracterizan por el carácter complejo de la toma de decisiones que le dan vida, configurándose a partir de la interacción entre instituciones, políticos, economistas y actores sociales (Altshuler y Luberoff, 2003). Flyvbjerg et al (2003), acotan que dichas tomas de decisiones puede dar paso a una planificación que desestima los costos reales de los proyectos, sostenidos en cálculos racionales que suponen un mundo newtoniano de causa y efecto, un mundo ordenado, cuando en realidad, los planificadores tienen falta de información desde su perspectiva parcial (Flyvbjerg, 2007). Discutimos aquí un modelo de aproximación teórica desde el cual podamos acercarnos al estudio de dos conceptos paralelos: las *certezas de la planificación*, producida por las diversas formas en que los supuestos de la planificación son consideradas garantías, y la *red de incertidumbre* que se abre paso al alero de cada decisión.

Tres enfoques para el problema

La sociedad actual, está muy lejos de describirse en términos de control y seguridad. Por el contrario, la incertidumbre sobre las consecuencias de nuestras decisiones, definida como *riesgo* (Beck, 2010) o *riesgo manufacturado* (Giddens, 2000), dominan los procesos reflexivos. Hoy, por lo tanto, cada selección implica la decisión de arriesgarse a sufrir consecuencias indeseadas a cambio de logros probables. Estos procesos tienen una particularidad: la conciencia de vivir en una sociedad donde las consecuencias de nuestras decisiones no se pueden predecir pero, a la vez, actuamos negando esta realidad. Este fenómeno se comprende como *irresponsabilidad organizada* (Beck, 1997: 188-189): mientras quienes producen riesgos reconocen que sus actos tienen consecuencias inciertas, públicamente ocultan estas potenciales consecuencias adversas y sus causas, presionados por un sistema que opera con definiciones e instituciones que hacen resistir lógicas industriales del siglo XIX. No ha de sorprender que aún en políticas públicas y planificación urbana se siga operando con concepciones como la teoría de la elección racional que sigue siendo un enfoque popular en los libros

de administración (Pal, 1997). A esto se agrega, a nivel de política local, que en Chile el debate sobre política pública está dominada por la teoría económica y la evaluación costo-beneficio (Dávila y Soto, 2011). En lo que sigue, buscamos desarrollar los puntos ciegos de los modelos de racionalidad causal usados en la planificación. Desde las ciencias sociales buscaremos aportar a esta discusión por medio de tres enfoques teóricos aplicados a la planificación urbana: *a) enfoque de la gubernamentalidad, b) enfoque de la performatividad y c) enfoque de las controversias.*

i. Enfoque de la gubernamentalidad:

Basado en los últimos trabajos de Foucault, esta perspectiva comprende al gobierno como la capacidad de conducir las conductas y acciones de otros o de uno mismo (Foucault, 2009) y la gubernamentalidad como todo el aparataje de instituciones, procedimientos y conocimientos que permite especificar el poder sobre una población (Foucault, 2000). En el liberalismo avanzado en el que vivimos hoy, los políticos-expertos tratan de gobernar ya no sobre lo social sino que sobre constructos categoriales que representan la heterogeneidad de este ámbito (ciudadanos, consumidores, empleados, etc.) (Rose, 1993). Pero considerando el advenimiento de una sociedad-red y la amplitud semántica que tiene la definición foucaultiana de gobierno, cabe incluso preguntarse si actualmente el poder gubernamental se da desde el aparato estatal o bien la “gobernanza” pública ha ido tomando cierta autonomía organizativa respecto de dicha entidad (Bovaird, 2005). Lo importante para Foucault, es que nunca se gobierna al Estado o el territorio mismos, sino que a la gente inmersa en dichas estructuras (Barry, 2001; Foucault, 2006: 146 y ss.).

Enfoque de la performatividad

De acuerdo a Law (2008), la teoría del actor-red sería una versión empírica de la relacionalidad foucaultiana de corte post-estructuralista. Lo relacional de esta perspectiva responde a cómo interactúan un actor (o colectividad) y la red heterogénea en la que está inmerso, generando efectos que no son reducibles ni a la agencia ni a la estructura (Callon, 1998a). De acuerdo a Ramos (2012), la performatividad daría cuenta de cómo los modelos y teorías de la ciencia son capaces de convertirse en pautas orientadoras del comportamiento de los agentes inmersos en sus redes; las tecnologías performativas tienen un efecto que va más allá de lo que los humanos puedan decir, pensar o creer, o sea, supera la mera representación e interpretación de los mismos (Callon, 2006), por lo que podría decirse que sus efectos son *reales*.

No obstante, estos efectos performativos directos pueden cuestionarse, por ejemplo, desde las categorías de “enmarcamiento” (*framing*) y “rebalsamiento” (*overflow*) propuestas por Callon (1998b). Según este autor, la performatividad de los cálculos depende de desenmarañar ciertos elementos de la realidad en un marco ajeno al contacto con otros elementos en los que está incrustado, vale decir, de un proceso de “traducción” y “purificación” (Latour, 1993); sin embargo, aquello no considerado por este enmarcamiento -el *ceteris paribus*- termina por rebalsarse, el peso de la realidad heterogénea e híbrida terminaría imponiéndose frente a los intentos utópicos de purificación. Desde una óptica similar, puede decirse que ciertos agentes pueden tener un interés por enrollar a otros actores en sus marcos, no obstante, la complejidad social excluida de dicho ámbito puede jugar como proceso de contraenrolamiento a dicha pretensión (Callon y Law, 1998).

ii. Enfoque de las controversias

Venturini (2010) describe las controversias como una “incertidumbre compartida”. Nuestra actual sociedad destaca por el hecho que en ella la ciencia ya no logra zanjar los distintos debates con su autoridad, pues ella misma se ve como fuente de problemas y fallos, vale decir, riesgos (Beck, 2010). Verdad y ciencia se desligan, junto a una mercantilización creciente del sujeto científico, lo que permite la proliferación de visiones alternativas en base a diversos intereses. En síntesis, tanto esta

mirada como las anteriores hacen notar que la confianza en el saber experto y sus lógicas racionales se ha deteriorado, abriendo puertas a la inclusión de la contingencia social excluida.

Conceptualizando una red de incertidumbre

Los tres enfoques revisados permiten dar cuenta de las concepciones de gobierno, “enmarcamiento” y la aplicación de conocimiento en tecnologías. Al mismo tiempo, dichos enfoques nos permiten ver cómo dichas concepciones son sobrepasadas al entrar en interacción con actores sociales concretos y no ya con las representaciones que se hacía de ellos. Como forma de aproximarnos a este proceso en conjunto, buscamos dar cuenta del proceso constituyente de *certezas de la planificación* y la *red de incertidumbre* que se expresa como negación de la primera. Entenderemos las *certezas de la planificación* como todos aquellos componentes de la planificación que aparentan determinar garantías en el camino futuro. Por *red de incertidumbre*, a su vez, entenderemos la suma de los efectos no previstos de cada decisión tomada en el proceso de planificación.

En la sección que sigue, se mostrará cómo opera esta red de incertidumbre en un estudio de caso que ve cómo es que un gran megaproyecto urbano fracasa en términos de su planificación por la no consideración de varios aspectos sociales que se daban por sentados.

Estudio de caso: el megaproyecto “Alerce”¹

1. Antesala de un megaproyecto

Identificado con el socialismo, Juan Leonhardt propuso en 1967 que el crecimiento de la urbe debía ser bajo la forma de ciudades satélites al estilo soviético: un suburbio con funciones residenciales, complementario en servicios a la ciudad madre², con población y conciencia obrera, con grandes avenidas y con casas espaciosas para las familias. Esta concepción representa el primer intento por definir un marco de planificación para solucionar la problemática del crecimiento de la ciudad. Sin embargo, el proceso sería interrumpido por el Golpe Militar de 1973 y el exilio al que se sometió a Leonhardt.

Leonhardt vuelve a la ciudad a comienzos de los noventa. Ahora sus compañeros socialistas gobernaban en una coalición de centro-izquierda, que buscaba conjugar la integración social con la eficiencia del mercado y el crecimiento de la inversión privada. Así, Puerto Montt se había convertido en la capital de una de las regiones con mayor crecimiento económico de Chile de la década. El cambio en la matriz productiva y el fuerte crecimiento fueron acompañados de un incremento demográfico que en la capital regional fue 14,8 puntos porcentuales superior a la media nacional, llegando a 155 mil habitantes en 2002 (INE, 2002).

Puerto Montt carecía de viviendas suficientes para absorber la demanda habitacional. Se debía construir una gran cantidad de nuevas viviendas sociales, pero el suelo disponible era escaso y su precio elevado. Esto llevó al entonces intendente regional -y posterior alcalde de la comuna- a recoger las ideas de Juan Leonhardt, quien había vuelto a ocupar cargos públicos en el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de la región.

Se crea así una primera certidumbre respecto al futuro de la ciudad. Esta conjugaba los supuestos de crecimiento urbano armónico de Juan Leonhardt, con las promesas políticas del nuevo gobierno democrático de dar solución habitacional a los allegados y erradicar los campamentos, en la medida que el costo fuera viable. Ambas posturas potenciaban la idea de dar soluciones habitacionales en una ciudad satélite.

¹ Trabajo de campo basado en Crisosto y Salinas (2010).

² Mientras la ciudad madre concentraba los servicios, el comercio y las fuentes de trabajo, la ciudad satélite cumplía funciones de suburbio residencial.

2. Las primeras decisiones respecto al megaproyecto

El proyecto comienza a materializarse con una compra de terrenos realizada por el SERVIU de la región. En 1995, dicha institución compró 300 hectáreas en la localidad de Alerce, un sector rural localizado en los límites comunales de las ciudades de Puerto Varas y Puerto Montt, sin servicios en salud, sanidad, educación ni seguridad. Podemos observar dos grandes hitos que comienzan a materializarse por medio de la compra de los terrenos:

- a) Primero, la compra de los terrenos materializa el argumento de que la mejor solución habitacional era construir viviendas sociales a las afueras de Puerto Montt.
- b) Segundo, el supuesto de la complementariedad administrativa entre la localidad y las ciudades madre de Puerto Montt y Puerto Varas. Ambas comunas por ese tiempo eran administradas por partidarios del gobierno. El norte de Alerce quedaría en jurisdicción de Puerto Varas y el sur de Puerto Montt.

Cuando los planificadores compraron los terrenos buscaban concretar sus *supuestos* en una *certidumbre material*. Para los planificadores las acciones concretas que se tomaron, lejos de constituir riesgo, hacían de lo probable algo tangible. Sin embargo, el entonces Ministro de vivienda Sergio Henríquez desconfiaba de la capacidad de las instituciones regulares para abordar un plan de tal magnitud. En 1998 Henríquez declaró que el proyecto que había que ejecutar era demasiado grande como para que el SERVIU lo mantuviera. Esto llevó a la designación de la Dirección de Proyectos Urbanos (DPU), como encargada de coordinar a los actores involucrados en el proceso.

3. La coordinación del megaproyecto y su nuevo enmarcamiento

La DPU tenía a cargo la misión de suplir falencias que los servicios regulares del ministerio de vivienda no podrían afrontar. Se trataba de un equipo con la tarea de coordinar los actores públicos (servicios ministeriales y municipios) y privados (EGIS, constructoras y familias). Se involucraría así en la planificación del proceso de urbanización de Alerce (consistente en la creación de una Imagen Objetivo y la aprobación de un Plan Regulador Seccional), la difusión del proyecto (a los comités de vivienda y empresarios) y la posterior supervisión de la construcción de la ciudad. Para lograr esto, el organismo estaba compuesto por profesionales de alta capacidad técnica, externos al Ministerio de Vivienda. Sin embargo, esto no significaba que fuera un organismo ajeno a la política. Sus principales técnicos, identificados con el PDC³, pensaban que la descentralización de funciones desde el Estado a los privados favorecía políticas públicas más eficientes y eficaces.

La existencia de un organismo externo de planificación y coordinación agrega un nuevo supuesto para la correcta planificación de la ciudad satélite. La nueva institucionalidad pondría a profesionales de alto nivel al servicio de una política pública prioritaria. Objetivos ambiciosos requerían de una planificación que no se podía encontrar en las instituciones regulares del gobierno.

Así, bajo un espíritu que buscaba la cooperación público-privada, la DPU se instala en las oficinas del SEREMI (Servicio Regional Ministerial) de vivienda. Sin embargo, su trabajo no se limitó a encontrar soluciones técnicas a los problemas que debía afrontar el megaproyecto o a darle una mayor estabilidad institucional por medio de la coordinación de los actores implicados. Tras su llegada, se pueden constatar profundos cambios en los objetivos del proyecto, dejando atrás definitivamente la idea de una ciudad satélite a la usanza soviética o una urbanización con el único fin de construir viviendas sociales; ahora se preveía una ciudad satélite con heterogeneidad social, servicios, comercio e industria. En el diario El Llanquihue de Octubre de 1999, las autoridades comienzan a referirse a una política pública que no reproduciría la típica “población SERVIU”⁴, sino incorporaría múltiples variables urbanísticas y

³ Partido Demócrata Cristiano, que estuvo a la cabeza de la presidencia del país durante los primeros dos periodos de gobierno de la Concertación.

⁴ Por población SERVIU se hace alusión despectiva al barrio tipo que construía el SERVIU en aquellos años, con viviendas de escaso tamaño y poca infraestructura Urbana.

sociales. La configuración de una ciudad satélite integral, con servicios y heterogeneidad social, se estabilizaría como el nuevo marco de referencia respecto al proyecto Alerce.

4. *La aprobación del proyecto*

Entre el 2000 y el 2001 el “trazado” o planificación de la ciudad debía someterse a la aprobación de las autoridades políticas, técnicas y la opinión pública. Este proceso puede dividirse en dos instancias a las que se abocó el esfuerzo demostrativo de la SEREMI de vivienda, el SERVIU y el equipo de la DPU:

- a) convencer a los ministerios involucrados y al CORE (Consejo Regional) de invertir los recursos necesarios para financiar el proyecto en el mediano plazo, lo que sólo se aseguraba por medio de un convenio de programación de inversiones⁵;
- b) asegurar el cambio de uso de suelo por medio de la aprobación de un Plan Regulador Seccional por parte de la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente), proceso en el que se sometería a revisión los diversos instrumentos de planificación urbana desarrollada por los equipos técnicos.

La primera prueba a la que se sometió el proyecto fue la negociación de su aprobación por parte del gobierno, representado en los ministros de vivienda, obras públicas, educación y defensa, quienes en conjunto debían aportar cerca del 88% de la inversión pública; el CORE, que debía aportar cerca del 11%; y las municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas, quienes pondrían el 1% del monto de inversión. En conjunto, el costo total del proyecto ascendía a MM\$51.252.

La obtención de financiamiento fue un proceso de negociación política al interior de la coalición gobernante. Se debía convencer a los ministerios que comprometieran sus aportes a largo plazo, por medio de un convenio de programación. La primera firma del convenio -realizada en Marzo del 2000- no incluyó el compromiso del Ministro de Educación José Arellano, dado que este creía que no era función del ministerio construir establecimientos escolares. Sólo cuando éste fue relevado en la conducción del ministerio se pudo obtener el compromiso de la cartera.

Superada esta prueba, los planificadores se volcaron a la obtención de la aprobación técnica requerida. Consideraban que teniendo el financiamiento como respaldo, la CONAMA debía apoyar el proyecto sin mayores reparos, dado que se demostraba la viabilidad del proyecto y la construcción de una infraestructura adecuada. *“El equipamiento básico (educación, salud y seguridad) está garantizado por la inversión fiscal, debidamente respaldada por el Convenio de Programación aprobado por el CORE el 25 de Febrero del año 2000”* (CONAMA, 2001a).

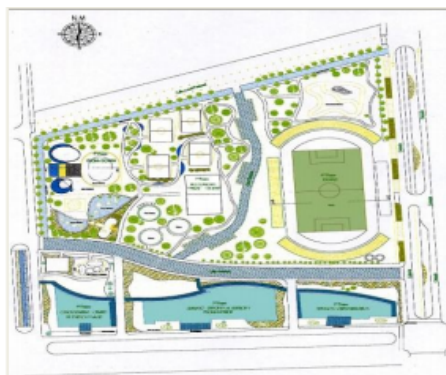
Previo a la aprobación del proyecto las críticas a aquel surgieron con fuerza. Los medios de comunicación regional que habían difundido el proceso ahora recogían los debates técnicos, políticos y ciudadanos que surgían en torno a aquel. El principal reparo de los opositores al proyecto, refería a la posibilidad de que finalmente se creara un ghetto y no una ciudad satélite tal como estaba estipulada. Estas críticas iban a la raíz de las decisiones tomadas por el SERVIU en 1995 al comprar los terrenos en Alerce, por ejemplo, en Mayo del 2000 el arquitecto Nestor Holzapfel exponía en el periódico El Llanquihue que *“las razones que dieron origen a Alerce no fueron suficientemente evaluadas ni comparadas con las ventajas comparativas de un mayor desarrollo urbano de la ciudades madre de Puerto Varas y Puerto Montt”*.

En respuesta, los expertos sintetizaron en las memorias del proyecto los principales argumentos a favor de una ciudad satélite. Esta no sería un ghetto al que irían a parar todos los habitantes de campamentos y allegados de la región, pues sería una localidad heterogénea. Los planificadores decían que el proyecto generaría las condiciones para el desarrollo de la localidad. Para ellos, cuando se tenía una

⁵ Dado que los presupuestos ministeriales son anuales, una política pública de mediano plazo requería de un convenio que comprometiese las inversiones de cada ministerio por un plazo de al menos 5 años. Este compromiso era asumido por los ministros firmantes del programa y requería que en los sucesivos años se incluyera en las partidas presupuestarias el gasto correspondiente al financiamiento del proyecto.

buena planificación, expresada en zonificaciones adecuadas, accesibilidad, buena infraestructura y un poblamiento inicial, “*la experiencia indica que la iniciativa privada no tarda en llegar, proveyendo los equipamientos y servicios que la población necesita, como así también las viviendas para los estratos medios*” (CONAMA, 2001a).

Se esperaba que los futuros habitantes de Alerce tuvieran una calidad de vida envidiable. Así, la futura ciudad satélite tendría 7 plazas temáticas que reivindicarían la identidad local, regional y nacional, además de parques naturales, parques de acceso, paseos interiores, paseos al borde del río, bandejones centrales, ciclovías, centros deportivos y una piscina.



Al promover la vitalización o actividad en las calles de Alerce, ésta localidad adquirirá los siguientes atributos: **Seguridad, Integración Social, Permeabilidad social, Mejoría permanente en la salud de las personas, Disminución de la obesidad especialmente de la obesidad infantil prematura, Espacios más usables, y hermosos por el uso de la vegetación endémica en los parques, CALIDAD DE VIDA** (Lagos, 2000)⁶.

Todo apuntaba a demostrar que crear una ciudad satélite tendría los resultados contrarios a los planteados por los críticos. Las viviendas sociales que se construirían serían de un nivel superior al que se podrían construir en Puerto Montt, ya que había espacio de sobra para entregar grandes terrenos, fijando 160 mts² como el terreno mínimo para cada una de las familias. Incluso el acceso a fuentes de trabajo sería mejor, dado el desarrollo de una futura zona industrial.

Pese a la aprobación final del proyecto por parte de la CONAMA, la entidad manifestó claramente su preocupación por dos supuestos claves del proyecto:

- a) la entidad planteaba su preocupación por el cumplimiento de las inversiones comprometidas en el convenio de programación y su gestión. Si las inversiones en equipamiento y servicios no se cumplían, se corría el grave riesgo de transformar Alerce en un ghetto.
- b) aun así, en el caso de que se cumplieran plenamente las inversiones, a la CONAMA le parecía “aventurado proyectar respuestas de demanda de vivienda privada en base a un instrumento de planificación y no a estudios sobre el mercado inmobiliario de la región” (CONAMA, 2001b).

En el proceso de planificación y evaluación del megaproyecto, fueron varios los actores que previeron que el futuro de la ciudad satélite no sería tan prometedor como los planificadores pretendían. En el proceso se cuestionaron varios de los principales supuestos del megaproyecto, pero aun así este se concretó, comenzando -a partir de fines del 2001- la construcción masiva de viviendas sociales en la zona.

5. De la certeza de los supuestos a la concreción de la incertidumbre

Cabe ahora repasar las *certezas de la planificación* que los técnicos y políticos vieron como *garantías de resultado* a medida que se fueron materializando en decisiones y objetos. Junto a esto, veremos el proceso contrario, vale decir, cómo estos supuestos y sus certezas fueron construyendo incertidumbres

⁶ Transcripción de texto y formato íntegro, negritas y mayúsculas se presentan tal cual como salen en texto el original. Las imágenes también son del documento original.

que cambiaron radicalmente sus trayectorias. Mostraremos cómo, en un proceso co-constitutivo, se pasa de supuestos a certidumbres y se genera otra deriva temporal, aquella donde se van acumulando riesgos decisionales: una *red de incertidumbre* compuesta por los imponderables de la planificación, por aquellos resultados de decisiones y objetos no anticipados por los planificadores, es lo que nace.

Supuesto 1: Las instituciones creadas especialmente para la coordinación y evaluación del proyecto resguardarían éste.

Un supuesto de la planificación era que un megaproyecto no podía ser abordado por medio de los canales regulares del SERVIU y la SEREMI, por lo que se requería de instituciones especializadas con profesionales de primer nivel. Esta premisa se concretó en el plano técnico con el traspaso de la funciones coordinadoras a la DPU. En el plano financiero el mismo argumento se utilizó para recurrir al convenio de programación como herramienta aseguradora de las inversiones requeridas. Sin embargo, una vez aprobado el proyecto la lógica parece cambiar, la DPU va perdiendo protagonismo con el tiempo al ir pasando sus funciones a los organismos regulares, llegando a desaparecer el 2003. Situación similar ocurrió con el comité evaluador de las inversiones del convenio de programación (Directorio de Alerce), que dejó de sesionar el mismo año. Surawski (2006) plantea que a partir de dicha época se presenta una *ciudad satélite acéfala*. Lo anterior, produce la descoordinación en la aplicación del proyecto, *“todo el propósito de los equipos, al desaparecer esa instancia de coordinación y liderazgo, lo hacían como podían no más”* (Ex funcionario DPU).

Supuesto 2: Se cumpliría con la inversión de los recursos comprometidos, lo que garantizaría el equipamiento necesario para la nueva ciudad.

Datos de Surawski (2006), muestran que varios organismos no cumplieron con las inversiones propuestas. Al observar los montos entregados al proyecto, se constata una fuerte tendencia al cumplimiento en la inversión en vivienda (85%), mientras que en obras públicas es sólo de un 69%, en infraestructura educacional llega sólo a un 41% y en deportes a 0%.

A esto se suma que el monto real de toda la infraestructura que quedaba por construir superaba los recursos de inversión comprometidos. Cuando faltaba un año para que los compromisos de inversión presentes en el convenio de programación expiraran, la ministra de vivienda de la época, Patricia Poblete, reconocía que *“es probable que los \$51 mil millones de inversión pública destinada a dar vida al proyecto no sean suficientes”* (El Llanquihue, 19/05/06). Esta subestimación tuvo que ser compensada, en parte, con el mayor gasto del municipio de Puerto Montt, que invirtió 1414% más que lo comprometido.

Supuesto 3: Los instrumentos de planificación urbana guiarían efectivamente la construcción de la ciudad.

Lo que se fue construyendo no reflejaba las descripciones con que el proyecto fue aprobado. Entre las descripciones presentes en los instrumentos de planificación urbana y la realidad había un salto imposible de conciliar. En opinión de los ex planificadores, las propias autoridades y los dirigentes sociales de la localidad, Alerce hasta el 2010 presentaba un crecimiento inorgánico, con varios sitios baldíos a causa de su gestión inmobiliaria, lo que dejó grandes espacios entre cada proyecto inmobiliario. Muchas de las plazas prometidas, áreas verdes, puentes y carreteras (incluido el bypass hacia la ruta 5 que daría vitalidad al área industrial) no se construyeron. Ninguna industria se levantó en los terrenos destinados para ello. La gran avenida central, de cuatro vías, contrasta con las estrechas calles de las poblaciones por las que apenas entra un auto. Alerce era un desierto de viviendas sociales, un lugar estigmatizado como foco de delincuencia y pobreza, resaltando más en la crónica roja del periódico local que por sus logros urbanísticos.

Las autoridades a las que se les delegó el proceso debieron rebajar las expectativas, no había recursos para cumplir con lo prometido. Ante la protesta de los ex planificadores, los terrenos entregados se fueron achicando paulatinamente.

El plan regulador decía que la subdivisión mínima para construir viviendas sociales era de 160 metros cuadrados. Las primeras lo tuvieron, pero poco a poco se bajó a 120, 110, 108, eso se hace porque cuando tienes 8 metros de frente tienes que pavimentar 8 metros de calzada, 8 metros de vereda, de alcantarillado y ese costo se absorbe con las viviendas sociales (Funcionario Municipalidad de Puerto Montt).

Supuesto 4: El cumplimiento de los supuestos 1, 2 y 3, tendrían como resultado la creación de una localidad atractiva para la inversión privada, lo que impulsaría el desarrollo de un Alerce heterogéneo e industrializado

Los involucrados concuerdan en que Alerce hasta el 2010 no es ni heterogéneo socialmente ni industrializado:

- a) En vez de tener una fuente autónoma de empleo, todas las madrugadas parten buses de las empresas que llevan a los trabajadores al verdadero parque industrial de la comuna de Puerto Montt, ubicado en las cercanías de la ruta 5.
- b) En cuanto a la heterogeneidad social. A lo menos entre 2001 y 2010, Alerce era una localidad de pobres.

Supuesto 5: Ambas municipalidades se harían cargo de los habitantes de Alerce, entregando adecuadamente servicios y asistencia social.

La división de Alerce en dos comunas fue pensada por los planificadores del proyecto como sinergia positiva. Durante la década de los noventa, ambas comunas pertenecieron al mismo conglomerado político, mientras que a partir del 2000 la comuna de Puerto Varas pasa a estar en manos de la Unión demócrata independiente (UDI), partido de derecha opositor al gobierno de entonces. Como consecuencia de lo anterior no existió -ni existe- colaboración intercomunal.

Consideraciones finales

Volvamos a la pregunta inicial de esta investigación: ¿Por qué una política pública acaba distanciándose de su modelo original? La respuesta se asocia a una no-consideración de los riesgos asociados a los supuestos de planificación pues, más bien, los riesgos implicados se hicieron pasar por certezas. Esto nos lleva a plantear otra pregunta: ¿Cómo en políticas públicas se hacen pasar supuestos por certezas? Pensamos que esto se logra fundamentalmente en la operatoria de transformar supuestos probables en “certezas probadas”. En el caso aquí estudiado se identificaron al menos cuatro maneras distintas de hacer esto:

- a) *Alineación de actores/ composición:* En nuestra historia, puede verse que la alianza estratégica entre las metas de Juan Leonhardt y Rabindranath Quinteros articula la antigua tesis marxista del arquitecto y el problema de vivienda que inquieta al intendente. Lo anterior, alinea dos intereses distintos en un nuevo híbrido que se encamina hacia la construcción de una ciudad satélite en Alerce.
- b) *La obstinación en el proceso:* La materialidad, la concreción de un pensamiento en un objeto técnico determinado, aumenta los vínculos entre los elementos que componen un proyecto. Esto produjo una obstinación del proceso -obduracy, en términos de Hommels (2005)- dado que la infraestructura hacía menos reversible el proceso. Para el proyecto Alerce, un hecho fundamental en la obstinación fue la compra de los terrenos. Al pasar a ser Alerce un tema público, el lugar en que se construiría la ciudad ya había sido decidido 5 años atrás. Parte de la controversia versaba, por lo tanto, sobre decisiones del pasado que se hacían irrevocables.
- c) *Certeza en la definición de costos:* Más de una vez lo planificadores hicieron referencia al convenio de programación (a los recursos comprometidos por el gobierno) como un respaldo para el proyecto. Los recursos que se gastarían asegurarían el cumplimiento de los objetivos.

- d) *El poder del conocimiento experto*: Detrás de la afirmación de que los instrumentos de planificación urbana demostraban que el proyecto era viable, se levanta el argumento de que al ser los expertos los portadores de un discurso, este tiene mayor validez. La llegada de la DPU hace manifiesta la creencia que los expertos darían solución a los problemas con los que se podía topar el proyecto. La entrega del proceso de planificación desde los burocráticos e ineficientes funcionarios del Estado a los “eficientes expertos”, se hace presente en la responsabilidad adquirida por la DPU.

Ahora bien, si es que el producto de estas certezas no constituyó el mundo planificado, cabe preguntarse entonces, ¿qué gobernó Alerce realmente? Planteamos que el gobierno de Alerce no estaba en manos de la certeza de la planificación sino todo lo contrario: su régimen era el de una red de incertidumbre. Comprendemos una red de incertidumbre como aquella compuesta por la suma de indeterminaciones en el flujo de elementos humanos y no humanos; constituir una red de incertidumbre implica crear riesgo en el enrolamiento que los planificadores hacen de la certidumbre en el marco de una sociedad del riesgo (donde hay incertidumbre respecto a las consecuencias de nuestras decisiones). Cada una de las cuatro maneras de formar certezas que vimos antes, tienen como correlato un desenlace en cuestiones inesperadas desde la perspectiva planificadora:

- a) *Hay contingencia y traición en términos de Alineación de actores*: el sentido de una ciudad satélite desaparece junto a la proyección leonhardtiana de evitar el crecimiento descontrolado cuando en 2009 el municipio de Puerto Montt –ahora liderado por Quinteros- aprueba el plano regulador que cambia los límites urbano-rurales de la ciudad, conurbando Puerto Montt y Alerce. Lo mismo ocurre cuando hay rotación de ministros y alcaldes, quienes no garantizaban los acuerdos previos.
- b) *La contraperformatividad en la planificación*: la planificación de Alerce llevaba inscrita una descripción del mundo a construir, la que estaba compuesta por un set de supuestos que no se concretaron. Esto implicó que los resultados de la planificación fueran contraperformativos en el sentido expuesto por Mackenzie (2007), es decir, tuvieron efectos contrarios a los esperados.
- c) *Subinversión y subestimación de costos*: en Alerce se hace patente la fragilidad de los medios de financiamiento para megaproyectos. El convenio de programación estaba firmado por los ministros del Gobierno que comprometieron las inversiones de sus carteras. Sin embargo, no se consideró la posibilidad de que no se realizara la inversión comprometida.
- d) *El Gobierno de los no expertos*: si bien la política pública se pensó como un laboratorio, donde los expertos solucionarían en abstracto todos los factores relacionados al proyecto, en la práctica lo que se dio fue que una heterogeneidad de actores intervinieron en el proceso.

Estos cuatro puntos muestran la complejidad del ensamblaje que gesta una red de incertidumbre. Esta asociación de elementos desvía el destino de la planificación de megaproyectos, desafiando toda pretensión de control planificador. La incertidumbre urbana es un resultado brutal de una simplificación de la realidad.

Bibliografía

- Altshuler y Luberoff. 2003. *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington: Library of the congress.
- Barry, Andrew. 2001. *Political machines. Governing a technological society*. The Athlone press: Londres.
- Beck, Ulrich. 1997. “La teoría de la sociedad del riesgo reformulada”. *Polis* 97: 171-196.
- Beck, Ulrich. 2010. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bovaird, Tony. 2005. “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”. *International review of administrative sciences* 71 (2): 217-228.

- Callon, Michel y Law, John. 1998. "De los intereses y su transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento". En *Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, compilado por M. Domènech y F. Tirado. Barcelona: Gedisa: 51-61.
- Callon, Michel. 1998a. "El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico". En *Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*, compilado por M. Domènech y F. Tirado. Barcelona: Gedisa: 143-170.
- Callon, Michel. 1998b. *The laws of markets*. Oxford: Blackwell.
- Callon, Michel. 2006. "What does it mean to say that economics is performative". En *Do Economics make markets? On the performativity of economics*, editado por D. Mackenzie, F. Muniesa y L. Siu. Princeton: Princeton University Press: 311-357.
- CONAMA. 2002a. *Modificación de planes reguladores de Puerto Montt y Puerto Varas, sector Alerce. Estudio de impacto ambiental (Addendum nº 1)*. Puerto Montt: Documento CONAMA.
- CONAMA. 2002b. *Modificación de planes reguladores de Puerto Montt y Puerto Varas, sector Alerce. Estudio de impacto ambiental (Addendum nº 2)*. Puerto Montt: Documento CONAMA.
- Crisosto, Rafael y Salinas, Francisco. 2010. *La política pública como construcción socio-técnica: el caso de la ciudad de Alerce en la X región. Taller de titulación I (M. Tironi, profesor guía)*. Santiago: PUC.
- Dávila, Mireya.; Soto, Ximena. 2011. ¿De qué se habla cuándo se habla se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. *Revista de Administración pública* N° 17 pp. 5 / 33
- Flyvbjerg, Bent. 2007. *Megaproject policy and planning: Problems, Causes, Cures*. Aalborg: Uniprint.
- Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils y Rothengatter, Werner. 2003. *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel. 2000. *Essential works, 1954-1984. Volume 3: Power*. Nueva York: The New York Press.
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, Michel. 2009. *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Buenos Aires: FCE.
- Giddens, Anthony. 2000. *Un Mundo Desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Hommels, Anique. 2005. *Studying Obduracy in the City: Toward a Productive Fusion between Technology Studies and Urban Studies*, en: *Science, Technology & Human Values*, Vol. 30, N°3 (verano): 323-351.
- INE. 2002. *Resultados del XVII Censo de población y VI de vivienda*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Lagos, Evelyn. 2000. *Memoria del Plan Director área deportiva y de recreación en Alerce*. Puerto Montt: Documento DPU.
- Latour, Bruno. 1993. *We have never been modern*. Cambridge: Harvard University Press.
- Law, John. 2008. "Actor network theory and material semiotics". En *The new Blackwell companion to social theory*, Editado por B. Turner. Chicester: Willey-Blackwell: 141-158.
- MacKenzie, Donald. 2007. "Is economy performative? Option theory and the construction of derivative markets". En *Do Economics make markets? On the performativity of economics*, editado por D. Mackenzie, F. Muniesa y L. Siu. Princeton: Princeton University Press.
- Pal, Leslei. 1997. *Beyond policy analysis; Public Issue management in turbulent times*. Canada: International Thompson Publishing.
- Ramos, Claudio. 2012. *El ensamblaje de ciencia social y sociedad. Conocimiento científico, gobierno de las conductas y producción de lo social*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.

- Rose, Nikolas. 1993. "Government, authority and expertise in advanced liberalism". *Economy and Society* 22 (3, Agosto): 283-299.
- Surawski, Antonieta. 2006. "Política urbana y contexto local: el caso del proyecto Alerce". Documento Departamento de políticas públicas de la Universidad de Chile: <http://www.ciudadania.uchile.cl/proyest-resultados.html>
- Venturini, Tommaso. 2010. "Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory". *Public Understanding of Science* 19 (3, Mayo): 258-273.