

- ▲ **Palabras clave/** Planes maestros, Plan de Desarrollo Comunal, proyectos urbanos, diseño urbano.
- ▲ **Keywords/** Master plans, Communal Development Plan, urban projects, urban design.
- ▲ **Recepción/** 15 mayo 2014
- ▲ **Aceptación/** 28 julio 2014

El Plan Maestro como instrumento de diseño urbano: potencialidades y limitantes. El caso de la ciudad de Antofagasta.

The Master Plan as a Tool for Urban Design: Potentials and Restrictions. The Case of Antofagasta.

Mg. Gino Pérez Lancellotti
Arquitecto, Universidad Católica del Norte, Chile.
Master en Projectación Urbanística Universidad Politécnica de Cataluña, España.
Magister en Dirección de Empresas, Universidad Católica del Norte, Chile.
Académico de la Escuela de Arquitectura, Universidad Católica del Norte, Chile.
gperez@ucn.cl

RESUMEN/ Los instrumentos de planificación territorial que norman el crecimiento de las ciudades en Chile, regidos por la Ley General de Urbanismo y Construcción, suelen evolucionar a una velocidad diferente de los cambios y necesidades del entorno. Antes de su implementación ya reflejan obsolescencia y rigidez, sobre todo para abordar problemas de diseño urbano a la escala del espacio público. El artículo describe el instrumento Plan Maestro como una alternativa de planificación más flexible, aplicable a diversas escalas de desarrollo urbano. Para ello, se realizó una revisión de experiencias históricas en la aplicación del instrumento en la ciudad de Antofagasta y las más recientes implementaciones a través de una sucesión de proyectos. Se reconocen sus potenciales en su flexibilidad, rapidez y estrategias para concretar los proyectos, y sus limitaciones están en su reducido poder normativo, pues depende más bien de las voluntades de los equipos técnicos y las autoridades de turno. **ABSTRACT/** Territorial planning tools that regulate the growth of cities in Chile, ruled by the General Law on Urbanism and Construction, often evolve at speeds that fail to match the changes and needs of the environment. Before they are even implemented they already reflect obsolescence and rigidity, particularly to address urban design issues at the public space scale. The article describes the Master Plan tool as a more flexible planning option applicable to different scales of the urban design. For this purpose, a revision was conducted of the historical experiences with this tool in the city of Antofagasta and more recent uses in several projects. Its potentials in terms of flexibility and project implementation strategies were acknowledged, while limitations include reduced regulatory power due to the fact that implementation basically depends on the will of teams of technical experts and decision-makers in office.

1 INTRODUCCIÓN. La ciudad de Antofagasta, desde su fundación, ha ido creciendo en base a una sumatoria de proyectos de gran interés, relacionados con políticas urbanas propias que responden a momentos históricos y crecimientos económicos particulares. Dentro de este contexto general, y debido principalmente a la obsolescencia de los instrumentos de planificación territorial, sobretudo el “Plan Regulador”, es que ha aparecido la figura del

“Plan Maestro” como una herramienta de planificación y de diseño urbano al parecer mucho más flexible y eficiente que puede ayudar a revertir el estado actual de los principales espacios públicos de la ciudad de Antofagasta. Éstos se encuentran muy deteriorados, sobre todo los parques del borde costero, algunos abandonados y con poca o casi nula mantención de sus áreas verdes. Por otra parte, el informe entregado por la OCDE (2013) ofrece un preocupante diagnóstico de la ciudad, que se resume en la siguiente frase: “Antofagasta es hoy la mejor ciudad para trabajar pero no para vivir”. Ante esta disyuntiva histórica, se impone acceder prontamente a instrumentos urbanísticos más eficientes y estratégicos.

2 LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL VIGENTES EN LA CIUDAD. Actualmente se encuentra en vigencia el Plan Regulador Comunal que fue aprobado el año 2002. El



Imagen 1. Áreas de crecimiento y de expansión urbana (fuente: SECOPLAN IMA, 2013).



Imagen 2. Costanera central y poza histórica proyecto Plan Bicentenario (fuente: el autor, 2013).

proceso de elaboración de este instrumento comenzó el año 1995 con la puesta en marcha del PLADECO de ese año, elaborado por la Secretaria Comunal de Planificación de la Ilustre Municipalidad. Dentro de sus lineamientos, se comprometió la actualización del Plan Regulador Comunal del año 1981. La actualización demoró siete años y en ese proceso tuvo que incorporar algunos Planes Seccionales que se estaban elaborando por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como el Plan Seccional La Chimba, aprobado el año 2001 y el Plan Seccional La Negra, aprobado el año 2003. El Plan Seccional del casco central y borde costero de Antofagasta fue incorporado en la aprobación del Plan Regulador vigente. Transcurrida casi una década desde su aprobación, este instrumento de planificación territorial está siendo cuestionado debido a que se encuentra desactualizado y no cuenta con una revisión en profundidad de sus alcances normativos en relación al explosivo crecimiento que ha experimentado la ciudad en los últimos años (imagen 1).

Otro aspecto importante del Plan Regulador, es la incapacidad de generar una planificación, una gestión y una coordinación con las iniciativas multisectoriales que se están ejecutando y que afectan, sobre todo, al diseño y mejora del espacio público de la ciudad. Si bien existe un proyecto de ley ingresado

en el Parlamento que apunta en esta dirección, actualmente no se cuenta con un instrumento legal que pueda ordenar y planificar a esta escala¹.

3 ¿QUE ES UN PLAN MAESTRO?

Podemos entender por Plan Maestro (Master Plan o Plan Director), un instrumento que tiene su origen en el año 1960 en los países anglosajones, principalmente dentro del concepto más amplio de Ordenamiento Territorial e influenciado con las vanguardias del movimiento moderno. Actualmente, este instrumento se está utilizando en nuestro país en el ámbito de la planificación estratégica de ciudades, como un plan especial de detalle (como en el caso español) para delimitar y planificar el desarrollo de un área en particular. Se compone, básicamente, de una imagen objetivo con la idea del proyecto de ciudad que se quiere lograr, una memoria con una cartera de proyectos, etapas de gestión, estrategias de implementación y posterior seguimiento del plan.

Ya la idea de trabajar con planes de desarrollo físico, asociados a propuestas de estructuración de movilidad y de morfología urbana, se había utilizado en la ciudad de Antofagasta principalmente en la planificación y posterior ejecución de edificios del "Campus Universitario de la Universidad del Norte" en la década de los 60 (Galeno, 2009). Por otra parte, el

concepto de Plan Maestro, asociado esta vez a un instrumento de planificación territorial, fue utilizado en la planificación de las zonas portuarias. La idea reaparece a fines de los años noventa, con el llamado "Plan Gubbins", oficina de arquitectura que se adjudicó el estudio Plan de Renovación Urbana Casco Central borde costa Antofagasta, el cual tenía como misión coordinar todas las iniciativas sectoriales y generar una imagen objetivo y un plan de gestión para su concreción mediante un plan seccional. Posteriormente, este Plan sentó las bases para la propuesta del "Plan Bicentenario", pues Antofagasta fue una de las primeras ciudades en adherir a esta idea de ejecutar una serie de proyectos urbanos de gran impacto para la celebración de los 200 años de la república (imagen 2). Doce años después, y mediante una propuesta elaborada por la comunidad plasmada en el documento PLADECO 2012-2020, aparece nuevamente como instrumento operativo la figura del "Plan Maestro", esta vez, para lograr la recuperación de los espacios públicos y áreas verdes de la ciudad.

4 EL "PLAN BICENTENARIO", LOGROS Y RETOS PENDIENTES.

En el año 1998, se realizó un estudio urbano para la primera renovación urbana del centro de la ciudad y su área portuaria. El encargo fue mandatado por el Gobierno Regional, el

¹ Promulgación proyecto de ley Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Imagen 3. Arriba, Maqueta Plan de Renovación Casco central; abajo, Zona Portuaria Antofagasta 1999 (fuente: GORE/MOP/ MINVU/IMA, Gubbins Arquitectos, 1999).



Ministerio de Obras Públicas y la ilustre Municipalidad. Este proyecto fue adjudicado a la oficina Gubbins Arquitectos y Asociados, que metodológicamente trabajaron con la idea de un “Plan Maestro”, debido a que los objetivos que se plantearon incorporaban la generación de una imagen objetivo consensuada del casco y borde costero central de Antofagasta y un Plan estratégico de gestión e inversiones². Además, este plan de renovación urbana se haría posible a través de un instrumento legal, la figura de un “Plan Seccional”. Este plan contempló una imagen objetivo mediante una maqueta y dibujos en perspectivas que posteriormente dieron origen a los proyectos del “Plan Bicentenario” del año 2010. Este “Plan Bicentenario” logró cambiar el rostro a una parte importante de la ciudad, concretando proyectos como la nueva costanera, los paseos peatonales del centro histórico de la ciudad, conjuntamente con la remodelación de las aceras del entorno de la Plaza Colón y la remodelación de la Plaza Sotomayor, lugar de reunión de los habitantes de la ciudad sobretodo para encuentros ciudadanos y de carácter cultural. También, se lograron concretar varias playas artificiales, como la remodelación del Balneario Municipal, aumentando el frente de playa, la construcción de la playa artificial primera etapa Playa Paraíso y la construcción de la playa artificial el Trocadero, en el sector norte. Específicamente, en la zona portuaria se logró, mediante el sistema de concesiones y arrendamiento, la ejecución de un gran

centro comercial con una plaza pública, el cual se constituyó en el primer proyecto Bicentenario privado para la ciudad (imagen 4). Se lograron también finalizar proyectos como la costanera central, donde se pudo incorporar una ciclovía. Quedaron pendientes el desarrollo urbanístico de la zona del Ferrocarril Antofagasta Bolivia (FCAB) y del Tren Urbano, limitado al nivel de idea. El mayor aprendizaje gracias esta experiencia, que comienza el año 1999 y finaliza el año 2010, fue la importancia de contar con un instrumento de planificación urbanístico a corto y mediano plazo más

estratégico y flexible, lo cual permitió que los organismos públicos y entidades privadas se alinearan en el logro de los objetivos mediante convenios de programación que generaron sinergias en cada uno de los proyectos que se fueron concretando. Los aspectos deficientes de esta experiencia radican en que fue omitido el mantenimiento de estos nuevos espacios entregados a la ciudad y, sobre todo, que la idea del Plan de rehabilitar la zona portuaria³ y los terrenos del Ferrocarril no se logró concretar totalmente. Solo se materializaron en un 90% los proyectos de iniciativa pública y el Mall.

Imagen 4: Costanera central y centro comercial en zona portuaria Proyecto Bicentenario Privado (fuente: el autor, 2013).



² Informe Plan de Renovación Casco Central y Borde Costero Antofagasta, Gubbins Arquitectos asociados.

³ Actualmente, parte de los terrenos del Puerto la Empresa de Portuaria de Antofagasta, EPA, están concesionado a la empresa ATI, la cual está construyendo galpones para acopio de carga a granel de concentrado de cobre. Esto va en contra de lo que se propuso el año 1999 en el Plan Bicentenario.

5 EL PLAN DE DESARROLLO COMUNAL 2013-2014.

Una segunda etapa de Renovación Urbana para la ciudad se inició con el diagnóstico elaborado con participación ciudadana y formalizado en PLADECO 2013-2022 (Plan de Desarrollo Comunal) con sus respectivos lineamientos estratégicos.

El resultado de la consulta ciudadana se tradujo en una carta de navegación en base a cuatro ejes estratégicos prioritarios, en los cuales se enfocarán los esfuerzos en materia de inversión y de gestión: Educación y Salud de Calidad; Conectividad e Integración; Desarrollo Sustentable con Capital Humano; Antofagasta Cultural y Participativa.



Imagen 5: Plan Maestro de Recuperación de los espacios públicos y áreas verdes de la ciudad (fuente: elaboración CREO SECOPLAN IMA, 2013).

En el segundo eje declarado por el PLADECO, destaca la necesidad de conectividad, movilidad y transporte público de calidad, pero también aparece, dentro de las iniciativas, la generación de un “Estudio Plan Maestro y Plan de Gestión de Espacios Públicos y Áreas Verdes” (imagen 5).

6 LA OPCIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN PARA RECUPERAR LOS ESPACIOS PÚBLICOS.

Una vez más se recurre a la figura del “Plan Maestro” para abordar esta nueva etapa de desarrollo de la ciudad. Más que un plan tridimensional que prefigura una imagen objetivo para la ciudad, esta vez se apuesta por elaborar un “Plan

estratégico de gestión e inversiones”. Por lo tanto, los proyectos se fueron abordando en diferentes etapas de ejecución y a distintas escalas de intervención. La primera acción fue gestionar los proyectos del borde costero, algunos de los cuales, como el nuevo paseo del mar, ya se encontraba ejecutado (imagen 6).

Debido a que el proceso de recuperación de estas obras es a largo plazo y requieren de una cuantiosa inversión, la estrategia fue comenzar con obras menores que dieran inicio a la recuperación y activación de algunos espacios públicos que actualmente se encuentran muy deteriorados. Se rescataron diseños de parques costeros

elaborados por diversas oficinas de arquitectura, los cuales sirvieron de base para buscar la forma de financiarlos. En una segunda etapa de acción, se abordaron los grandes proyectos para parques urbanos y áreas deportivas ubicados en la zona central longitudinal de la ciudad, en que la escala de intervención fue mayor. Estos proyectos involucraban una gran inversión en obras urbanas, por lo cual se comenzaron a ejecutar por etapas. Por último, la tercera estrategia de gestión urbana contempló la planificación y coordinación de los proyectos e iniciativas de distintas entidades públicas y privadas que están interviniendo en las zonas

periféricas de la ciudad.

El acierto que se puede desprender de este trabajo, es el proceso de elaboración y reconstrucción del Plan, que necesitó de una coordinación intersectorial y multi disciplinaria. Las reuniones de trabajo, “rayando planos sobre la mesa”, generaron un nivel de coordinación y de sinergias que hicieron posible que en un par de meses se contara con los proyectos e iniciativas tanto públicas como privadas.

Pero, por otro lado, existe la imposibilidad que un Plan Maestro, al no estar contemplado en la ley y ser solamente un instrumento de gestión, pueda sostenerse en el tiempo y queda a la voluntad de las autoridades y gestores públicos de turno.

En efecto, si no existe un seguimiento de los compromisos del PLADECO, es muy difícil que se logren los objetivos allí declarados por la comunidad.

7 LOS PLANES MAESTROS PARA LA RECUPERACIÓN DE BARRIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, está utilizando también la figura de planes maestros para la

Imagen 6. Recuperación del borde costero, paseo del mar y piscina artificial DOP MOP (fuente: el autor, 2013).





Imagen 7. Proyecto borde costero, sector parque Croacia, de Eliash Arquitectos (fuente: IMA).



Imagen 8. Parque Pablo Neruda, construcción Skater Park (fuente: el autor, 2013).



Imagen 9. Intervención Quebrada Riquelme (fuente: el autor, 2013).



Imagen 10. Programa Mejoramiento de Barrios (fuente: el autor, 2013).

recuperación de los barrios. Mediante esta estrategia, está interviniendo en algunos lugares, concretamente para recuperar sectores de la zona alta de la ciudad, en las quebradas. Un proyecto concreto que se ha logrado con este programa gubernamental es la ejecución de una primera etapa de un mirador en la quebrada Riquelme (imagen 9). Posteriormente, se tiene contemplado un equipamiento y una multicancha, todo esto con la participación en el diseño de los habitantes del lugar.

8 EL PLAN CREO ANTOFAGASTA.

Durante el mes de Abril del año 2012, se presentó a la comunidad la propuesta denominada "Plan Maestro integrado, Antofagasta Sostenible", una iniciativa liderada por el Gobierno Regional conjuntamente con el Municipio de la ciudad. Se trata de una iniciativa que se venía ya elaborando desde hace unos meses atrás, y que se inserta dentro de los compromisos adquiridos por Chile al integrarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

De esta manera, la figura del plan maestro también está siendo utilizada por el equipo

multidisciplinario CREO Antofagasta, que articula la relación público-privado sobre todo con las empresas mineras y de la construcción para dar respuesta al desafío del crecimiento de la ciudad. Una de las líneas de trabajo es "elaborar una estrategia integrada de desarrollo sustentable para la ciudad que recoja todos los planes, proyectos, programas e iniciativas que están actualmente en desarrollo"(CREO Antofagasta, 2013).

Uno de los aspectos positivos que tiene este plan, es que cuenta con un "laboratorio" compuesto por un equipo de profesionales que pueden apoyar al gobierno local en la generación y gestión de proyectos urbanos. Por otro lado, un aspecto negativo del plan es su condición estructural, ya que carece de personalidad jurídica y son difusos sus mecanismos de sustentabilidad, stakeholders y mecanismos de *accountability*.

9 CONCLUSIONES. El Plan Regulador vigente de Antofagasta, como instrumento de planificación territorial, se encuentra obsoleto en parte por el desfase entre su concepción y su implementación. El instrumento denota



Imagen 11. Plan de Recuperación quebradas, borde cerro, "Antofagasta limpia y conectada" (fuente: CREO Antofagasta, 2013).

rigideces e incapacidades para planificar sistemáticamente el crecimiento de la ciudad e influenciar el diseño del espacio público.

Frente a esto, el Plan Maestro constituye una herramienta urbanística, a pesar que no está inserta en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Es una alternativa de diseño urbano más flexible y estratégica que contribuye a la rehabilitación de áreas urbanas mediante proyectos detonantes, recuperando los espacios públicos de la ciudad. Desde fines del año noventa ha sido utilizado en Antofagasta y continúa manteniéndose para proyectos urbanísticos específicos. Mientras no sea aprobado en el Parlamento la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Maestro sigue ofreciendo potencialidades operacionales para abordar temas de ciudad.

Los ejemplos de Antofagasta sobre la figura del Plan Maestro, en algunos casos, abordan más bien aspectos de la planificación estratégica con un Plan de Gestión de obras, y en otros efectivamente se trabaja con

imágenes objetivos de ciudad y gestión urbanística. En cualquier caso los objetivos son los mismos, coordinar las acciones para lograr concretar los proyectos urbanos en el corto y mediano plazo, buscar fuentes de financiamiento conjunto entre el sector público y privado y crear equipos de trabajos transversales y multisectoriales para el logro de las metas propuestas. ▲▲

REFERENCIAS

- CREO Antofagasta. (2013). Estudios territoriales de la OCDE: Antofagasta, Chile. Antofagasta: Autor.
- CREO Antofagasta. Plan CREOANTOFAGASTA. Consultado 16 de julio 2014. Disponible en www.creoantofagasta.cl.
- Gubbins, P. y Gubbins, V. (1999). Renovación Urbana Casco Central, Bordo Costero Antofagasta. Consultado 16 de julio 2014. Disponible en <http://www.gubbinsarquitectos.cl>.
- Galeno, C. (2009). Campus Moderno Universidad del Norte, Planificación y arquitectura fundacional, 1961-1976. Antofagasta: Ediciones Universitarias.
- Herce, M., y Magrinya, F. (2005). La ingeniería en la evolución de la Urbanística. Barcelona: Ediciones UPC.
- Ilustre Municipalidad de Antofagasta. (2013). Plan de Desarrollo Antofagasta PLADECO 2013-2022. Antofagasta: Autor.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU. (2014) Nueva Política de Desarrollo Urbano. Santiago: Autor. Consultado 16 de julio de 2014. Disponible en <http://politicaurbana.minvu.cl/>
- Seidessos, G. (2007). Cómo Gestionar Las Ciudades Del Siglo XXI. Editorial Pearson Educación.