

**GOBERNANZA Y RR.PP.: CASO DE ÉXITO CREO MINERA ESCONDIDA BHP,  
LINEAMIENTOS ODS17**

Flores Barros, Úrsula

DUOC UC Viña del Mar, Chile

[ur.flores@duocuc.cl](mailto:ur.flores@duocuc.cl)

Material inédito y original para su primera publicación en la Revista Académica  
Hologramática

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2025

## **RESUMEN**

El presente ensayo analiza el rol de las Relaciones Públicas como facilitadoras de alianzas estratégicas en procesos de planificación urbana participativa. A partir de un marco teórico que integra el concepto de gobernanza en red (Rhodes, 1997), el modelo de comunicación bidireccional simétrica (Grunig & Hunt, 1984) y los lineamientos del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (ODS 17), se examina el caso del programa "CREO Antofagasta" en Chile. La problemática central es la "desconexión de las aristas comunicacionales que funcionan como eslabón entre lo público, lo privado y la ciudadanía", manifestada en una profunda crisis de confianza y baja participación. La metodología, de carácter cualitativo y exploratorio-descriptivo, se basa en la revisión documental para explorar cómo la comunicación

estratégica se convierte en un catalizador para superar dicha fragmentación. Los resultados, organizados en categorías como participación ciudadana efectiva, articulación multisectorial y narrativa territorial compartida, demuestran que una gestión relacional profesional permite articular a los diversos sectores. Se concluye que las Relaciones Públicas son un factor estratégico indispensable en la construcción de ciudad desde la gobernanza colaborativa, proponiendo su incorporación temprana en la planificación urbana y la formación de comunicadores con enfoque en sostenibilidad y ética.

**PALABRAS CLAVE:** Relaciones Públicas – Gobernanza - Desarrollo Sostenible - , Alianzas - Comunicación Estratégica - Participación Ciudadana

## ABSTRACT

This essay analyzes the role of Public Relations as facilitators of strategic alliances in participatory urban planning processes. Based on a theoretical framework that integrates the concept of network governance (Rhodes, 1997), the two-way symmetrical communication model (Grunig & Hunt, 1984), and the guidelines of Sustainable Development Goal 17 (SDG 17), the case of the "CREO Antofagasta" program in Chile is examined. The central problem is the "disconnection of communicational edges that act as a link between the public, the private, and the citizenry," manifested in a deep crisis of trust and low participation. The qualitative and exploratory-descriptive methodology is based on documentary review to explore how strategic communication becomes a catalyst to overcome this fragmentation. The results, organized into categories such as effective citizen participation, multi-sector articulation, and shared territorial narrative, show that professional relationship management allows for the articulation of diverse sectors. It is concluded that Public Relations is an indispensable strategic factor in city-building from collaborative governance, proposing its

early incorporation into urban planning and the training of communicators with a focus on sustainability and ethics.

**KEY WORDS:** Public Relations, Governance, Sustainable Development, Partnerships, Strategic Communication, Citizen Participation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades contemporáneas se enfrentan a una encrucijada definida por desafíos de una complejidad sistémica. Las problemáticas sociales, ambientales y económicas ya no pueden ser abordadas desde silos de gestión independientes; exigen una respuesta coordinada, resiliente y, sobre todo, colaborativa. En este contexto, surge una interrogante fundamental que guía esta investigación: "¿Qué tan posible es alcanzar ciudades sostenibles si los principales actores no logran establecer un diálogo real y continuo?".

La respuesta a esta pregunta se ve obstaculizada por una realidad palpable en numerosas sociedades, particularmente en el contexto latinoamericano y chileno: una profunda crisis de confianza y conexión. Esta "fragmentación comunicacional" se manifiesta en una desconexión crítica entre las instituciones públicas, el sector privado y la ciudadanía. Los datos son elocuentes: en Chile, mediciones recientes indican un 66% de desaprobación presidencial, un 79.9% de desaprobación general hacia la clase política y una alarmante participación electoral de apenas el 36%.

Esta fractura no es meramente estadística; es el principal inhibidor de la gobernanza efectiva. Impide la formación de alianzas estratégicas, fomenta la apatía ciudadana y condena a los proyectos de desarrollo urbano a una ejecución sin legitimidad social, o bien, a un fracaso prematuro. Es en este escenario de desconfianza estructural donde la comunicación estratégica y las Relaciones Públicas (RR.PP.) emergen no como una herramienta accesorio

de difusión, sino como la disciplina de gestión fundamental para la articulación y la construcción de puentes.

El objetivo general de este ensayo es analizar el rol de las Relaciones Públicas como facilitadoras de alianzas estratégicas en procesos de planificación urbana participativa. Para ello, se propone una revisión teórica de los conceptos de gobernanza en red y comunicación simétrica, enmarcados en el imperativo global del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (ODS 17).

Posteriormente, se analizará el caso de éxito del programa "CREO Antofagasta" en Chile, un modelo de gobernanza impulsado por el sector privado (Minera Escondida | BHP) que ha logrado articular a los tres sectores (público, privado, civil) en torno a una visión común de ciudad. Finalmente, se presentarán conclusiones sobre el valor estratégico de la disciplina y se delinearán recomendaciones para la formulación de políticas públicas y la práctica profesional.

## **2. MARCO TEÓRICO: DE LA JERARQUÍA A LA RED Y EL ROL DE LA COMUNICACIÓN**

Para comprender el potencial de las Relaciones Públicas en el ámbito urbano, es imperativo primero deconstruir el paradigma tradicional de la gestión pública.

### **2.1. La transición a la gobernanza en red**

Históricamente, la administración pública se ha entendido bajo un modelo weberiano, jerárquico y burocrático, donde el Estado opera como el actor central y director (el "gobierno"). Sin embargo, la creciente complejidad de los problemas sociales y la interdependencia de los actores económicos han hecho que este modelo sea insuficiente.

Surge así el concepto de "gobernanza", que se distancia de la acción unilateral del gobierno para centrarse en los procesos de coordinación entre múltiples actores. Específicamente, el concepto de "gobernanza en red", popularizado por R. A. W. Rhodes (1997), es fundamental para este análisis. Rhodes describe la gobernanza como "redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritativa de recursos, con ejercicio de control y coordinación".

En este modelo reticular, el poder es difuso y se basa en la negociación y la interdependencia. El Estado pasa de ser "remero" a ser "timonel", un facilitador o catalizador de la acción colectiva. Sin embargo, para que estas redes funcionen, requieren un lubricante esencial: la confianza. Y la confianza, a su vez, se construye y gestiona a través de procesos comunicacionales estratégicos.

## **2.2. Relaciones Públicas: de la persuasión a la simetría bidireccional**

Si la gobernanza es el "qué" (la red), las Relaciones Públicas estratégicas son el "cómo" (el proceso de gestión de esa red). Históricamente, la disciplina ha sido erróneamente relegada a una función táctica de difusión de información o, peor aún, de persuasión unidireccional (el modelo de "agente de prensa" o "información pública", según Grunig & Hunt, 1984).

Sin embargo, la teoría más robusta y éticamente avanzada de las Relaciones Públicas, el modelo de "comunicación bidireccional simétrica" (Grunig & Hunt, 1984), postula que la función principal de la disciplina no es persuadir a los públicos, sino gestionar la comunicación entre una organización (o, en este caso, una red de actores) y sus públicos para lograr un entendimiento mutuo, un ajuste recíproco y la construcción de relaciones a largo plazo.

Bajo este paradigma, las Relaciones Públicas se convierten en la función directiva que permite "construir confianza, gestionar conflictos y crear sentido compartido" (Grunig, 2009). En el contexto de la gobernanza urbana, el relacionador público asume roles críticos:

1. **Conector y "Boundary Spanner":** Actúa como un "traductor" y puente entre actores con lógicas, lenguajes e intereses distintos (ej. el lenguaje técnico de los ingenieros, el lenguaje político de los funcionarios y el lenguaje cotidiano de la ciudadanía).
2. **Diseñador de Diálogo:** Crea y facilita los espacios y metodologías para que ocurra una "escucha activa y un diálogo genuino", asegurando la inclusión de voces diversas y a menudo marginadas.
3. **Gestor de Narrativas Colectivas:** Ayuda a construir una visión compartida y un propósito común (una "narrativa territorial") que alinee a los actores y movilice la acción.
4. **Guardián de la Legitimidad:** Promueve la transparencia y la rendición de cuentas, elementos fundamentales para sostener la confianza en la red a largo plazo.

### 2.3. El imperativo del ODS 17: las alianzas como mandato global

Este enfoque teórico, que vincula la gobernanza en red con la comunicación simétrica, no es un mero ejercicio académico; es un imperativo global consagrado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (ODS 17) "Alianzas para lograr los objetivos", reconoce explícitamente que la magnitud de los desafíos globales (desde el cambio climático hasta la desigualdad urbana) no puede ser abordada por ningún sector de forma aislada. El ODS 17 hace un llamado explícito a fomentar "alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas" (Naciones Unidas, 2023).

Este objetivo es, en esencia, un mandato para la gobernanza en red. Y, críticamente, estas alianzas no surgen espontáneamente; deben ser gestionadas, nutridas y comunicadas estratégicamente. El ODS 17 exige una "articulación comunicacional eficaz y participativa", colocando a las Relaciones Públicas en el centro de la estrategia de sostenibilidad.

### **3. METODOLOGÍA**

El presente ensayo se basa en una metodología de carácter cualitativo, con un alcance exploratorio-descriptivo. El diseño de la investigación es el estudio de caso único, centrado en el programa "CREO Antofagasta".

La técnica de recolección de datos empleada es la revisión documental y el análisis de fuentes secundarias. Se analizaron documentos institucionales del programa CREO, informes de Minera Escondida | BHP, publicaciones académicas sobre gobernanza en Chile, informes de participación ciudadana del gobierno chileno (Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, 2023) y reportes de la Municipalidad de Antofagasta (2023).

El análisis de la información se realizó mediante la "categorización" de los hallazgos de la ponencia, profundizando en ellos a través de los documentos fuente. Las categorías de análisis predefinidas, extraídas del caso, fueron:

1. Participación ciudadana efectiva.
2. Articulación público-privada-comunitaria.
3. Transparencia y legitimidad.
4. Narrativa territorial compartida.

Estas categorías se examinaron para identificar cómo la gestión de la comunicación y las relaciones fue instrumental en la consecución de resultados, validando el marco teórico expuesto.

#### **4. HALLAZGOS Y DISCUSIÓN: EL CASO CREO ANTOFAGASTA**

Antofagasta, una ciudad portuaria en el norte de Chile, enfrenta las complejidades de ser un polo de desarrollo minero (la "capital minera del mundo") con significativas brechas de desigualdad social y desafíos de infraestructura urbana. En este contexto, la desconfianza histórica entre la gran minería, el gobierno local y la ciudadanía era un obstáculo mayor para cualquier plan de desarrollo.

El programa CREO Antofagasta nace como una iniciativa de Minera Escondida | BHP para implementar un modelo de gobernanza urbana colaborativa, con el objetivo de construir una visión compartida de la ciudad a largo plazo. El análisis del caso revela cómo las funciones de las Relaciones Públicas fueron clave.

##### **4.1. Hallazgo 1: participación ciudadana efectiva**

El primer gran desafío era superar la apatía y el escepticismo ciudadano (recordemos el 36% de participación electoral). El modelo CREO no se limitó a "informar" a la ciudadanía sobre planes ya decididos (comunicación unidireccional), sino que diseñó e implementó "formatos de participación ciudadana" diversos y accesibles.

La ponencia destaca un "notable incremento" en las actividades de diálogo. Esto no es casual; es el resultado de una estrategia de RR.PP. que aplica la escucha activa (Grunig, 2009). Se crearon mesas de trabajo temáticas, talleres barriales, plataformas digitales de consulta y asambleas abiertas. La clave fue diseñar procesos donde la ciudadanía sintiera que su voz no solo era escuchada, sino que tenía incidencia real en los proyectos (ej. diseño de parques, planes de movilidad).



Esta estrategia transformó la participación de un mero requisito legal a un proceso de co-creación, validando el modelo simétrico: la organización (el programa CREO y sus socios) y los públicos (la ciudadanía) se ajustaron mutuamente.

#### **4.2. Hallazgo 2: articulación público-privada-comunitaria (P-P-C)**

El segundo hallazgo es la capacidad del programa para funcionar como una "plataforma" de articulación. En un contexto de "fragmentación comunicacional", donde el municipio, los ministerios, las empresas y las ONGs a menudo trabajan en silos, CREO operó como la entidad "boundary spanner".

La función de Relaciones Públicas fue la de "gestor de la red". Esto implicó:

- **Mapeo de Actores (Stakeholder Mapping):** Identificar no solo a los actores obvios, sino también a los líderes comunitarios, las organizaciones de base y los grupos de interés sectoriales.
- **Facilitación y Negociación:** Crear y mantener las "mesas de gobernanza" donde el sector público (Municipalidad, Ministerios) y el privado (BHP, gremios empresariales) pudieran alinear sus visiones e inversiones con las demandas de la comunidad (ODS 17).
- **Alineación de Intereses:** La comunicación estratégica fue vital para traducir los objetivos corporativos de RSE (Responsabilidad Social Empresarial) de la minera y los objetivos de política pública del gobierno en un lenguaje de "valor compartido" para la ciudadanía.

Sin esta gestión relacional activa, la red de actores P-P-C no se habría "autoorganizado" (Rhodes, 1997); habría permanecido fragmentada.

### 4.3. Hallazgo 3: transparencia y legitimidad

En un territorio marcado por la desconfianza hacia la gran industria (minería) y la política, la transparencia no era una opción, sino un pilar de supervivencia para el programa. El desafío comunicacional era demostrar que CREO no era una estrategia de "lavado de imagen" (greenwashing) de la empresa privada, ni una plataforma política del gobierno de turno.

La estrategia de RR.PP. se centró en la "gestión de la rendición de cuentas" (Accountability). Esto se materializó en:

- **Comunicación Abierta de Procesos:** Publicación de actas de reuniones, metodologías de trabajo y criterios de decisión.
- **Plataformas de Acceso a la Información:** Creación de un ecosistema digital (web, redes sociales) que no solo informaba logros, sino que también comunicaba desafíos y estados de avance de los proyectos.
- **Diálogo Proactivo sobre Temas Sensibles:** En lugar de evitar temas conflictivos (como el impacto ambiental o la gentrificación), el programa abrió espacios para discutirlos, aplicando la gestión de conflictos (conflict resolution) desde un enfoque simétrico, buscando el entendimiento mutuo.

Esta transparencia proactiva fue el mecanismo que permitió construir la legitimidad del programa, diferenciándolo de las prácticas comunicacionales unidireccionales y asimétricas del pasado.

### 4.4. Hallazgo 4: narrativa territorial compartida

Finalmente, el logro más estratégico y duradero de la intervención comunicacional fue la construcción de una "narrativa territorial compartida". Las Relaciones Públicas, en su rol de

"creadoras de sentido" (sensemaking), ayudaron a responder la pregunta: "¿Qué es Antofagasta y qué queremos que sea?".

El programa CREO facilitó un proceso colectivo para definir una visión de ciudad: una Antofagasta "sostenible, integrada, activa y a escala humana". Esta narrativa es mucho más que un eslogan; es un marco estratégico que:

- **Proporciona Identidad y Orgullo:** Genera cohesión social y un sentido de pertenencia que trasciende los intereses particulares.
- **Guía la Toma de Decisiones:** Sirve como un "norte estratégico" para que los proyectos (públicos o privados) se alineen con esta visión compartida.
- **Atrae Inversión y Talento:** Posiciona a la ciudad no solo como un enclave productivo, sino como un lugar deseable para vivir.

La creación de esta narrativa es el resultado final de la articulación de los tres hallazgos anteriores: la participación ciudadana proveyó el contenido, la articulación P-P-C le dio viabilidad y la transparencia le otorgó credibilidad.

## 5. CONCLUSIONES

El análisis del caso CREO Antofagasta, a la luz del marco teórico de la gobernanza en red y la comunicación simétrica, permite extraer conclusiones robustas sobre el rol de las Relaciones Públicas en el desarrollo urbano.

En primer lugar, se valida la tesis central: "la sostenibilidad requiere visión + relaciones humanas". La visión técnica, los planes maestros y la inversión financiera son insuficientes si no existe un capital social y una confianza que los sostenga. El caso demuestra que el

"lazo" que generan las Relaciones Públicas es el componente estratégico que permite que la visión se materialice.

En segundo lugar, se concluye que las RR.PP. son un factor estratégico indispensable en la construcción de ciudad desde la gobernanza colaborativa. Su rol trasciende con creces la gestión de la prensa o la organización de eventos. Las RR.PP. asumen una función directiva al gestionar la complejidad de las redes de *stakeholders*, facilitando el diálogo, mediando conflictos y construyendo legitimidad.

En tercer lugar, el ODS 17 no es solo una meta de política exterior, sino un modelo de gestión territorial. El caso CREO demuestra que las alianzas P-P-C son viables y efectivas, pero requieren una "articulación comunicacional eficaz y participativa".

Finalmente, este ensayo reafirma la máxima que debe guiar a nuestra profesión en el siglo XXI: "No hay desarrollo sostenible sin diálogo, y no hay diálogo sin comunicación estratégica". El rol del relacionador público va mucho más allá de "comunicar"; nuestra labor es ayudar a "construir puentes" que conecten a una sociedad fragmentada.

## 6. RECOMENDACIONES PARA LA PRÁCTICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA

A partir de las conclusiones extraídas, y con el objetivo de escalar modelos exitosos como el de CREO Antofagasta, se proponen las siguientes recomendaciones estratégicas:

1. **Incorporar equipos de Relaciones Públicas desde la formulación de planes urbanos y territoriales.** El error más común es llamar a los comunicadores al final del proceso, para "difundir" un plan ya decidido. Las RR.PP. deben estar en la mesa de diseño inicial para mapear actores, diseñar los procesos de participación ciudadana y asegurar que el plan se construya *con* la comunidad, no *para* la comunidad.

2. **Fortalecer la formación de comunicadores públicos con enfoque en sostenibilidad, ética y gobernanza.** Las mallas curriculares de Relaciones Públicas y Periodismo deben ir más allá de las herramientas tácticas y formar profesionales capaces de entender la complejidad del Estado, la lógica del sector privado y las dinámicas sociales; profesionales que sean, en esencia, "gestores de redes" y mediadores de conflictos.
3. **Promover la evaluación del impacto comunicacional como indicador clave en las políticas urbanas.** El éxito de un proyecto urbano no debe medirse solo en metros cuadrados construidos o en inversión ejecutada. Debe medirse en indicadores de impacto social como el "aumento de la confianza institucional", "calidad de la relación" (Relationship Quality Index - RQI) y "niveles de participación efectiva".
4. **Documentar y sistematizar buenas prácticas comunicacionales.** Casos como CREO deben ser estudiados, documentados y sistematizados para generar modelos replicables que sirvan a otros territorios, adaptando las estrategias a las realidades locales.
5. **Garantizar espacios permanentes de diálogo territorial comunicados de forma clara, diversa y accesible.** La gobernanza no es un evento, es un proceso. El diálogo no puede ser esporádico. El sector público y privado deben invertir en la creación y mantenimiento de infraestructuras (físicas y digitales) para el diálogo permanente, asegurando que la comunicación sea accesible para todos los segmentos de la población.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Grunig, J. E. (2009). Paradigms of global public relations in an age of digitalisation. *PRism* 6(2).

- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. Holt, Rinehart and Winston.
- Municipio de Antofagasta. (2023). *Informes de gobernanza local y participación ciudadana*. Recuperado de <https://www.municipalidaddeantofagasta.cl/>
- Naciones Unidas. (2023). *Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación. (2023). *Participación y comunicación en la gestión pública*. Recuperado de <https://observatorioparticipacion.gob.cl/>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.