

---

# **ARTÍCULOS**

---



# LA PRODUCCIÓN MULTI-ESCALAR DE LA PERIFERIA URBANA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE VALPARAÍSO Y SANTIAGO, CHILE. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y ANALÍTICOS<sup>1</sup>

**Hugo Marcelo Zunino**

Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de La Frontera. Chile

**Rodrigo Hidalgo Dattwyler**

Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile

## RESUMEN

En este trabajo se construye un marco teórico-conceptual para analizar el ejercicio de poder en la producción social del espacio. Para ello se toman en cuenta factores generales o sistémicos así como la influencia que pueden ejercer individuos y organizaciones operando a un nivel más específico. Se argumenta que el poder se ejerce a través de distintas escalas geográficas por individuos dotados de una capacidad diferencial para afectar instancias de decisión política. El caso de estudio que se analiza —el proceso de urbanización periférica en las regiones de Valparaíso y Santiago en Chile— muestra que factores de tipo sistémico han debilitado las bases para que organizaciones comunitarias ejerzan influencia sobre las decisiones que los afectan. Así, elites políticas y económicas controlan puntos estratégicos del proceso de toma de decisiones, lo cual se relaciona con las posibilidades y restricciones asociadas al modelo económico chileno.

**Palabras clave:** expansión metropolitana, agentes urbanos, gobernanza.

---

Fecha de recepción: enero 2009.

Fecha de aceptación: diciembre 2010.

1 El artículo es resultado del Proyecto Fondecyt 1060759 y 1095222.

## ABSTRACT

In this paper we construct a theoretical and conceptual framework to analyze the exercise of power in the social construction of space. For that purpose, we acknowledge the influence of both, general or systemic elements and the capacity of individuals and organizations to bring about a change. We argue that power is exercised across geographical scales by individuals that hold differential capacity to affect outcomes. The case study analyzed —the peripheral urbanization of the regions of Valparaíso and Santiago in Chile— shows that systemic factors have weakened the basis for community organization to influence on decisions that affect them. Political and economic elites, in turn, control strategic nodes in decision making processes, what is related to the possibilities and constraints related to Chile economic model.

**Key words:** metropolitan expansion, urban actors, governance.

## I. CAPITALISMO Y CAMBIO URBANO

El trabajo de David Harvey (1978) constituye un clásico en la literatura anglosajona en tanto presenta uno de los primeros intentos por desarrollar —desde la perspectiva de la geografía— un marco teórico y conceptual para estudiar de manera sistemática el rol de las ciudades y su transformación en el contexto de la dinámica capitalista. Sus aportes permiten trascender aproximaciones que intentan modelar las transformaciones espaciales a partir de leyes económicas. Así, no pocos han sido los intentos por modelar la expansión metropolitana y las transformaciones morfológicas de las ciudades a partir del valor del suelo determinado por la oferta y demanda (ver, por ejemplo, Anas, Arnott, y Small, 1998). Para Harvey, la transformación de las estructurales espaciales responden a las contradicciones intrínsecas del sistema económico capitalista, razón por la cual su análisis se focaliza en desenmascarar las estrategias espaciales utilizadas para superar dichas contradicciones y la implicancias de estos procesos en términos de relaciones entre clases sociales. Asociado en esta lógica, la provisión de viviendas para la clase trabajadora se entiende como una expresión de las tensiones entre el capital y el trabajo. Mientras que para el capital su provisión aumenta las posibilidades de acumulación y reduce las tensiones sociales, para la clase trabajadora constituye una de sus principales demandas sociales. Más aún, la construcción de viviendas baratas en los suburbios norteamericanos durante los años de la postguerra (1945-1973), constituyó una herramienta efectiva para superar la crisis de sobre-acumulación que afectó a los países vencedores de la segunda guerra mundial y los beneficiados por el Plan Marchall.

Los planteamientos teóricos de Harvey han sido analizados por otros intelectuales de la ciudad, como Manuel Castells, Dorren Massey, Milton Santos y Horacio Capel, entre otros. Castells (1996) pone el acento analítico en la incidencia de los flujos de información organizados a nivel planetario en la espacialidad contemporánea, mientras que Massey (1994) analiza el espacio a partir de relaciones sociales que se verifican en todas las escalas geográficas, desde la global hasta el hogar y el lugar de trabajo. Santos (1991, 1996, 2000) extiende y marca un contrapunto a los argumentos de Harvey al afirmar que en cada lugar conviven

dialécticamente una razón global (el sistema capitalista) y una razón local (particularidades geográficas), enfatizando, de manera similar a Castells, el rol que le cabe a la tecnología como dispositivo principal en la maquinaria que posibilita la influencia del macro sistema social sobre las particularidades locales. Para este autor, existe la oportunidad de crear una sociedad «más humana» en la vorágine globalizante capitalista. En similar línea inquisitiva Capel (2001) muestra cómo en el contexto de la globalización económica contemporánea la arquitectura de las potencias hegemónicas es impuesta en contextos socio-culturales diversos, lo cual es consistente con la observación de Santos quien enfatiza que la globalización económica cobra visibilidad y forma concreta sólo a través del espacio geográfico. Si bien Capel reconociendo plenamente que lo urbano es un constructo social cruzado por diferentes intereses contradictorio, es cauto en cuanto frente a las posibilidades abiertas para construir una ciudad inclusiva, pues el suelo es una mercancía de alto costo y los intereses de los capitalistas tienden generalmente prevalecer; idea que tiende a coincidir con los argumentos centrales de David Harvey (ver Capel 2002). El trabajo de Horacio Capel merece una especial atención, desde su obra *Capitalismo y morfología urbana en España de 1977 hasta sus recientes aportes de lectura de la morfología de las ciudades en general* (2002, 2005), son justamente sus planteamientos teóricos uno de los que más han incidido en la geografía del cono sur latinoamericano. En efecto, el grueso de las investigaciones sobre la ciudades Chilenas, en particular, han centrado su atención en las macro-estructuras sociales como factor de cambio, relacionando las transformaciones en las estructuras espaciales con la globalización económica, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y la desregularización económica (ver, por ejemplo, De Mattos, 1996, 1999, 2002; Hidalgo *et. al.* 2008a, 2008b, 2009; Salazar y Osses, 2008).

En el contexto del rápido barrido del epígrafe anterior —por economía académica necesariamente limitado— uno puede colegir que las proyecciones del trabajo de David Harvey tienen distintas aristas. Por una parte autores como Horacio Capel y Manuel Castells tienden a mantener —con matices y añadiduras— una mirada desde lo global a lo local; en tanto que los trabajos de Dorren Massey y Milton Santos nos invitan a reflexionar desde una perspectiva multi-escalar, otorgándole debida atención a la capacidad de las comunidades locales para incidir en los procesos que configuran el espacio urbano, en este caso la construcción de barriadas populares en los arrabales de la ciudad. En este contexto, en las últimas décadas, especial atención se le ha puesto a las nuevas formas de interrelación público-privada que han sido desarrolladas en el marco de un modelo capitalista basado en la liberalización económica, la pérdida del rol regulador del Estado y la privatización del aparato productivo. Este nuevo modo de gobierno se ha popularizado en el mundo anglosajón bajo el término *governance* (que aquí traduciremos como gobernanza). En términos generales, la noción de gobernanza hace referencia a una forma de gobierno urbano basada en la conformación de redes cooperación entre agentes públicos y privados (García-Herrera y Sabaté, 2005; González y Healey, 2005; Swyngedouw, 2005). Es justamente en este proceso de gobernanza donde queremos central nuestro estudio para responder a las siguientes preguntas de investigación ¿Hasta qué punto los actores locales tienen incidencia en la construcción social de las ciudades Chilenas? Asimismo, al preguntarnos sobre la «capacidad de incidir» resulta necesario adentrarse en una conceptualización del poder, entendiendo éste como parte intrínseca en la operatoria multi-escalar de la

gobernanza (Zunino, 2002; Zunino e Hidalgo, 2009). Procuraremos, asimismo, anclar las disquisiciones teóricas en una metodología que permita descifrar la operatoria del poder en procesos de desarrollo urbano, tomando como ejemplo la provisión de viviendas para la clase trabajadora en dos regiones centrales de Chile.

En referencia a la gobernanza, no existe consenso sobre el carácter y función de ésta en el contexto de las transformaciones capitalistas recientes. No es de extrañar pues que se hayan utilizado una variada gama de referentes teóricos para analizar esta supuesta nueva forma de gobierno urbano. Para unos, la aparente consolidación de nuevas redes de gobernanza representa un camino para alcanzar formas más democráticas y participativas para gobernar la ciudad y sus esfuerzos de investigación se centran en analizar las condiciones necesarias para que ello ocurra (Casellas, 2007; Gerrometta, Häusmann y Longo, 2005; Goldsmith y Larsen, 2004). Para otros, la gobernanza urbana representa una manera efectiva de para consolidar la penetración capitalista (Harvey, 1989) o, relacionado, una nueva tecnología de gobierno para controlar a los individuos desde la distancia (Herbert-Cheshire y Higgin, 2004; Prozorov, 2004; Swyngedouw, 2005).

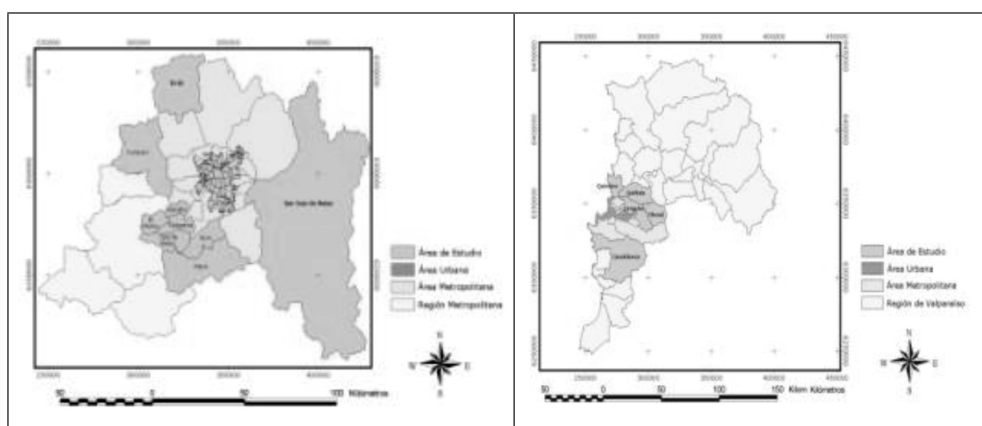
El trabajo que aquí presentamos apunta a entender el procesos de sub-urbanización que están experimentando las aéreas metropolitanas de dos regiones de Chile como un proceso de carácter político (Thor-Andersen y van Kempe, 2003). Desde nuestro punto de vista, para que la gobernanza adquiera la categoría de discurso aceptado por el general de la población es necesario que ciertos actores, con la capacidad para ejercer el poder y operando en una o más escalas geográficas desplieguen estrategias y tácticas para alcanzar fines que ayuden a avanzar agendas particulares. En nuestro análisis integraremos avances teóricos recientes provenientes de la geografía, ciencia política y sociología. En particular, nuestra propuesta se basa en 3 ejes fundamentales: (a) comprender el territorio como un hecho social y político, resultado de la interacción entre los sujetos y los poderes dominantes (Dematteis, 2006), (b) la importancia tanto del contexto y como el de los individuos en las transformaciones socio-espaciales (Giddens, 1984), y (c) el carácter no-deterministas y multi-escalar de las relaciones de poder (Clegg, 1989). Este marco teórico-conceptual junto con reconocer la relevancia de los cambios en la estructura económica y organizacional capitalista para comprender las transformaciones en la estructuras urbanas, dialoga con posiciones post-estructuralistas que asumen que el agente urbano es capaz de comprender las reglas que enmarcan su accionar y, por ende, retienen una *capacidad limitada* para elegir entre diversos cursos de acción.

La noción de «capacidad limitada para ejercer el poder» está asociada también con la idea que cada agente tiene un poder diferencial para afectar procesos de decisión política que inciden en la construcción social del territorio. Mientras que algunos agentes en posición de privilegio para ejercer el poder pueden controlar nodos estratégicos de decisión; otros individuos permanecen excluidos de los procesos de toma de decisiones. Argumentamos, sin embargo, que los excluidos retienen siempre la posibilidad de hacer oír su voz y demandas, ya sea a través de la organización social o movilización política. Es por ello que el ejercicio del poder tiene el atributo de «capilaridad»: para que se sostenga determinada relación de poder se requiere de una complicidad —efectiva o inconsciente— entre los que operan en la cúspide de la pirámide del poder como aquellos que están siendo excluidos. Tanto la noción de capacidad limitada como la de poder diferencial serán relevantes para construir una pro-

puesta teórico-metodológica para analizar las transformaciones en el espacio urbano desde una posición intermedia entre aquellos referentes que le otorgan un papel desmedido a los individuos y aquellos que conceptualizan el proceso urbano como una mera cristalización de las relaciones sociales capitalistas.

En este contexto no entenderemos la provisión de viviendas baratas —el principal elemento causal del proceso de crecimiento urbano periférico que analizaremos— como una necesidad sistémica o solamente como una estrategia para responder a una crisis de sobreacumulación; sino como el resultado de relaciones de poder y conflictos políticos entre una gama de actores que operan a distintas escalas geográficas, desde la global hasta el lugar de residencia (Darse, 1999; Swyngedouw, 2005). La evidencia empírica con la cual pretendemos unir teoría y análisis se concreta en la provisión de viviendas baratas en dos regiones de Chile, trabajo que se basa en una investigación más amplia intenta analizar las transformaciones socio-espaciales generadas por la expansión residencial y las relaciones de poder que se establecen entre los agentes urbanos, públicos y privados, que actúan en las comunas de la periferia de las áreas metropolitanas de Chile (Zunino, 2006). El trabajo involucró un amplio despliegue de recopilación, sistematización y geo-referenciación de los proyectos de vivienda social y condominios privados en dichos territorios. Al mismo tiempo se realizó una lectura crítica de los instrumentos de poder usados por los agentes intervinientes, la que fue complementada con información recolectada a través de entrevistas semi-estructuradas conducidas con actores estratégicos operando en las municipalidades de las comunas periféricas involucradas en este estudio como son Casablanca, Limache, Olmué, Quillota, Quintero, en la periferia del área Metropolitana de Valparaíso (AMV), y Paine, Buin, Isla de Maipo, El Monte, Peñaflor, Talagante, Curacaví, Til-Til y San José de Maipo, para el caso del Área Metropolitana de Santiago (AMS). La Figura 1 identifica el área de estudio.

Figura 1  
COMUNAS DE LAS PERIFERIAS DEL AMS Y AMV INVOLUCRADAS EN EL ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

Organizaremos la presentación del trabajo de la siguiente manera. En la siguiente sección —apoyándonos en estudios recientes sobre la construcción social del territorio, el despliegue del poder y el rol de las escalas geográficas en el marco de la articulación capitalista neoliberal— desarrollamos el marco teórico-conceptual que emplearemos en nuestro análisis. Seguidamente, en la tercera sección, presentaremos un análisis de los principales modos en que el proceso de crecimiento periférico se ha desarrollado en las Áreas Metropolitanas de Valparaíso y Santiago, Chile. En misma sección analizamos los circuitos para ejercer influencia y las tecnologías de gobierno empleados por élites políticas y económicas para incidir en las transformaciones urbanas recientes en el área de estudio; junto con un análisis sobre las restricciones y posibilidades que enfrentan los habitantes de los suburbios pobres para incidir sobre las políticas públicas asociadas a los procesos de expansión metropolitana. A modo de conclusión, evaluaremos las potencialidades del marco teórico-metodológico desplegado y discutiremos sus implicaciones.

## **II. GOBERNANZA, ESCALAS Y PODER: UNA APROXIMACION CONCEPTUAL, TEÓRICA Y ANALÍTICA**

### **1. Consideraciones teórico-conceptuales**

Siguiendo a González y Healey (2005) la capacidad de los arreglos de gobernanza para sustentar la acción colectiva depende no solamente de la existencia de un conjunto reglamentos formales y una adecuada estructura organizativa, también cobran relevancia el conjunto de reglas informales (no escritas) que regulan las prácticas sociales (también Ostrom, 1996). El proceso de la formación institucional no ocurre al margen de la sociedad; los individuos trabajan en el medio de influencias «macro-sociológicas» como la reestructuración productiva neoliberal exógenas y «micro-sociológicas» como la capacidad de la comunidad local de organizarse y crear espacios de resistencia. Éstas influencia —que podríamos denominar exógenas y endógenas— están co-presentes en todos aquellos instantes espacio-temporales en que individuos defendiendo intereses particulares intentan organizarse y llevar a cabo una acción colectiva para avanzar fines particulares. Clegg (1989) sugiere una aproximación al poder consistente con la lógica recién expuesta. Este investigador afirma que el poder opera a través de tres circuitos que están asociados al mismo número de escalas de análisis. El nivel de los episodios está relacionado con las prácticas sociales más inmediatas. En esta escala el poder se manifiesta en las tácticas y estrategias políticas desplegadas por individuos que utilizan los recursos disponibles en su entorno inmediato (por ejemplo, el capital social de la comunidad), con el objeto de establecer alianzas y aumentar su capacidad para incidir en los procesos de toma de decisiones (el poder de los individuos o «poder agencial»). Al segundo nivel Clegg lo denomina de integración social y representa el punto en donde se encuentran las influencias del sistema social y la capacidad de los individuos para avanzar fines determinados. Es en este ámbito en donde toman forma concreta los arreglos de gobernanza para la acción colectiva. El tercer nivel se denomina integración sistémica y se relaciona la capacidad del sistema socio-político e ideológico que opera en una escala más general. El sistema imperante regula —pero no controla determinísticamente— la conducta de los individuos operando a escalas más restringidas (el poder de las estructuras sociales, el «poder estructural»).



¿De dónde proviene la capacidad para regular la conducta de los individuos? Para Giddens (1984), los individuos pueden ser entendidos como «agentes situados o estructurados» (ver también Zunino, 2002). Esto es individuos restringidos y a su vez posibilitados por la estructura social imperante, la cual puede ser leída como un conjunto de reglas y recursos.

Desafortunadamente, Giddens ni sus seguidores ofrecen una herramienta heurística para descifrar las reglas que estarían condicionando y posibilitando el accionar de los individuos, limitando la capacidad de ésta aproximación teórica para informar estudios empíricos. Retomaremos este punto metodológico en el siguiente apartado. Primero nos permitimos realizar algunas observaciones conceptuales. Muchos investigadores utilizan los conceptos «nivel» y «escala» indistintamente, como si fuesen sinónimos. Mientras que la noción de nivel alude a las capas estáticas en que la sociedad se dividiría jerárquicamente (por ejemplo, el nivel mundial, nacional, regional y local), la noción de escalas geográficas alude al hecho que éstas constituyen creaciones sociales y, por ende, son móviles y sujetas a manipulaciones para alcanzar fines determinados. Una escala regional, por ejemplo, puede ser creada por los planificadores o interés empresariales dominantes para manipular al espacio y sociedad con el fin de transformar un ámbito territorial y alcanzar una organización espacial que responda a las necesidades de acumulación. Así, la constante reconfiguración escalar es necesaria para la reproducción del sistema capitalista, lo cual adquiere expresión concreta en la nueva función estratégica que ha adquirido la escala global en tanto centro de comando y control de la economía mundial. Las escalas son creaciones sociales por donde el poder circula y podemos colegir entonces la existencia de una política escalar que tiene una función estratégica (ver Swyngedouw, 1997, 2005).

Los aportes teóricos de Clegg, Halley, Giddens y González permiten entender el proceso de gobernanza urbana como un producto de las relaciones sociales entre una gama de actores operando a distintos niveles funcionales. Así como los seres humanos no son individuos enteramente libres, los sistemas sociales tampoco pueden entenderse como estructuras macro-sociológicas (por sobre la sociedad) que en forma determinista y absoluta modelan, a través del tiempo, al espacio y a la sociedad. Los arreglos de gobernanza no constituyen estados terminales neutros, pues dichos arreglos están cruzados por relaciones de poder de distinto tipo (por ejemplo, relaciones de colaboración, competencia o sumisión) y expresan el resultado la relación dialéctica entre las los agentes individuales y el sistema social del cual forma parte.

Frente al supuesto carácter progresista y emancipador de las estructuras de gobernanza que se han desarrollado en el contexto del sistema capitalista contemporáneo y que quedarían caracterizadas por la interacción una gama de actores (públicos y privados) y por el acceso igualitario al ciclo de toma de decisiones; Swyngedouw (2005) deja en evidencia las contradicciones de estos discurso, en la medida que muchos arreglos institucionales son impuestos por los intereses dominantes y las reglas que enmarcan su accionar no son consensuadas por todos los partícipes, sino definidas por intermedio de principios informales que operan al margen de escrutinio público. Bajo esta lógica, la gobernanza contemporánea representaría una forma de consolidar la penetración capitalista mediante el despliegue de estrategias y tácticas que modelan a la sociedad de acuerdo con los requisitos que imponen los sectores dominantes.

La aproximación teórica esbozada al comienzo de esta sección resulta, a primeras luces, atractiva para interpretar la dinámica social por medio de la cual las instancias de gobernanza son socialmente construidas. No obstante nuestro principal punto de contención es que, de manera similar a los estudios que relacionan los cambios en las estructuras sociales con las transformaciones urbanas, el espacio aparece como un mero receptor de influencias sociales, una cristalización de la sociedad; neutro, reducible a un plano cartesiano. Frente a esta posición afirmamos que el territorio no es un mero reflejo de la sociedad o un eco de relaciones de poder. El espacio geográfico constituye un elemento estratégico para el ejercicio del poder. El más conocido teórico del poder, Michel Foucault, no desconocía esta situación y su trabajo está cruzado por metáforas espaciales. En su libro *Vigilar y Castigar* (1995) muestra como la manipulación del espacio constituye una práctica central para controlar y dominar a los prisioneros. El panóptico permitía a los vigilantes observar a los internos sin ser visto, lo cual hacía posible ejercer el poder de una manera económica: los prisioneros al no tener certeza sobre si el guardia estaba o no en la torre de vigilancia, debían asumir que estaban bajo una vigilancia constante. Bajo estas condiciones un número significativo de prisioneros pueden ser controlados por unos cuantos vigilantes, eventualmente el panóptico podría cumplir su función sin la necesidad que hubiese alguien presente. La efectividad del poder invisible queda manifiesta en la siguiente afirmación de Foucault (1979: 86):

«el poder es tolerable solamente bajo la condición que enmascare una parte significativa de él. Su éxito es proporcional a su habilidad para esconder sus propios mecanismos» (traducción: autores).

El espacio también puede constituir la base del poder en situaciones que se desenvuelven a la escala más cotidiana. Por ejemplo, la arquitectura de la vivienda social contemporánea al crear espacios de vigilancia y de castigo facilita que los padres domestiquen al niño.

Un segundo punto necesario de ponderar es el carácter «capilar» del poder. El poder no viene desde arriba ni desde abajo, debe haber siempre una relación consistente entre lo general y particular para que la relación de poder específica se sostenga a través del tiempo. Foucault (1980) ofrece el ejemplo del sistema social feudal. El poder emanado del monarca sólo podía ser sostenido en la medida que los ciervos de la tierra tuviesen un comportamiento «apropiado», consistente con la reproducción del sistema social. Así, de manera similar a como lo hace Clegg aunque con menos eufemismos lingüísticos, Foucault entiende el poder como una relación que se manifiesta en distintos niveles funcionales y que circula horizontal (a través del espacio) y verticalmente (a través de las distintas esferas del accionar individual y colectivo). La consecuencia lógica de este punto es que cuando se ejerce el poder siempre existe la posibilidad de resistencia. Los actores retienen siempre la capacidad para dejar de operar según las reglas —formales e informales— que el maestro les impone. El niño siempre tiene la capacidad de resistir la espacialidad que lo subyuga, como todo padre lo sabe.

En este punto se puede colegir una analogía entre poder, espacio y resistencia. El espacio entendido en su rol productor juega un rol estratégico para generar espacios de resistencia y visiones alternativas respecto al mundo y la sociedad. La aglomeración de la clase trabajadora en un espacio específico de la ciudad genera condiciones para facilitar la interacción social y gatillar procesos de resistencia y eventualmente de insurgencia. Este elemento era ya

bien conocido en los tiempos de la revolución Francesa, y, seguramente, desde hacía mucho tiempo. La situación contraria —fragmentación espacial de la clase subyugada— facilita su dominio. De manera consistente, para el geógrafo Giuseppe Dematteis (2006), la territorialidad representa la capacidad del lugar para influir en el comportamiento social y su proyecto apunta a estudiar la ciudad como el resultados del conflicto entre los sujetos promotores de cierto cambio (la ciudad dominante), los sujetos que temen y se oponen a dicho cambio (la ciudad resistente) y aquellos que desean un cambio distinto (la ciudad insurgente). En su discurso Dematteis imputa a las disciplinas sociales del cargo de «ocultar el territorio». Si consideramos que existe una base territorial para ejercer el poder, podemos afirmar que la capacidad de resistencia es contingente al lugar: esta depende no tan sólo de la particular dialéctica entre agencia y estructura que encontremos, sino también dependiente de la territorialidad en que esta dialéctica necesariamente se enmarca.

Un último punto antes de entrar a la sección metodológica. Así como los recursos para ejercer el poder están desigualmente distribuidos a través del espacio, también lo están en la sociedad y su distribución asimétrica no depende tan sólo de la posición del individuo en la sociedad (aspecto estructural) sino también de sus características personales, de los recursos propios que el individuo pueda desplegar (aspecto individual). Este elemento, por muy evidente que parezca, es muchas veces obviado por una literatura enfrascada en desarrollar modelos conceptuales abstractos por sobre la aplicación de estos preceptos para comprender la realidad contingente. En el campo de la investigación de la gobernanza urbana Mullin, Peele y Cain (2004) muestran, por ejemplo, como las reglas formales que enmarcan las prácticas sociales de los alcaldes crean un conjunto de oportunidades y restricciones que inciden en su capacidad para influir sobre otros oficiales del gobierno municipal y sobre sus constituyentes (aspecto estructural). Ambos factores, juntos con las condiciones personales del alcalde (aspecto individual), determinarán las probabilidades de éxito de las estrategias municipales. Sin embargo, en la aproximación de estos autores el espacio permanece oculto, y se pasa por alto la base territorial para el ejercicio del poder.

## **2. Consideraciones Analíticas**

### *A) Sobre el poder del sistema social*

Este trabajo se centrará en analizar los mecanismos utilizados por las élites políticas y económicas para dibujar la nueva geografía en las regiones de Valparaíso y Santiago, junto con las posibilidades y restricciones que enfrentan los habitantes pobres que habitan los suburbios y barriadas localizadas en las comunas periféricas de dichas regiones.

Reconocemos, en primer lugar que el poder no está distribuido de manera simétrica en la sociedad, y para investigar la base social para su despliegue analizaremos las influencias que han tenido las drásticas reformas al sistema económico y político sobre el tejido social del país y sobre la forma en que las decisiones políticas son tomadas en el ámbito de gestión pública. Como herramienta heurística para analizar los cambios en la base social para el ejercicio del poder utilizaremos la categorización de las reglas formales (escritas) e informales (no escritas) propuesta por Elinor Ostrom (1986). Esta categorización también nos será de utilidad para establecer las conexiones entre las distintas escalas geográficas.

Para Ostrom las reglas son entidades lingüísticas construidas por un grupo de individuos para alcanzar orden y predictibilidad en situaciones definidas. Son, por tanto, útiles para describir como determinados sectores ejercen el poder para alcanzar un fin determinado (base social del poder). Los esfuerzos implícitos o explícitos para alcanzar fines determinados pueden interpretarse a través de las siguientes reglas sociales:

- Crear una serie de posiciones que tendrán injerencia en los procesos de decisión política. Especificar quienes participan y quienes son ignorados. A estas prescripciones se les denominan reglas de posición.
- Establecer como estas posiciones entran o salen de procesos de decisión política. Por ejemplo, en una situación de formación de una estructura de gobernanza ¿Cómo son los partícipes elegidos? ¿Votación? ¿Por los recursos que poseen? ¿Designados por la autoridad política de turno? A estas prescripciones se les denominan reglas de borde.
- Definiendo —en un proceso de decisión política— como se maneja la información. Por ejemplo: ¿Quiénes producen la información? ¿Qué individuos tienen acceso a la información generada? La manipulación y ocultamiento de la información puede ser una estrategia efectiva para manipular el proceso de decisión política (ver Zunino, 2006). A estas prescripciones se les denominan reglas de información.
- Especificando las acciones que cada posición esta requerida, obligada o permitida de realizar. Por ejemplo, las reglas formales que regulan la planificación territorial establecen que institución es responsable de desarrollar cierto instrumento de planificación territorial. A estas prescripciones se les denominan reglas de autoridad.
- Prescribiendo como las decisiones políticas son tomadas. Por ejemplo, ¿Son tomadas en base a procedimientos democráticos? ¿Son impuestas? ¿Consensuadas por todos? ¿Consensuadas por una élite dominante? A estas prescripciones se les denominan reglas de agregación.
- Especificando cuales resultados del proceso de decisión política cada posición esta requerida, obligada o permitida de afectar. Esta regla se deriva de la regla de autoridad y de agregación, estableciendo el alcance de cada posición en cuanto al ámbito de acción que puede afectar. A estas prescripciones se les denominan reglas de alcance.
- Prescribiendo como los costos y beneficios del proceso de decisión política. Evidentemente en los procesos de decisión política no son neutros y siempre existen ganadores y perdedores. Dada la multitud de intereses contrapuestos, es discutible que se puedan llegar a una situación en que «todos ganan». A estas prescripciones se les denominan reglas de distribución.

En el apartado III analizaremos cómo ha cambiado la base social para el ejercicio del poder de las élites dominantes a partir del proceso de reestructuración capitalista iniciado a mediados de la década del setenta. Para ello leeremos la institucionalidad construida por el gobierno militar que gobernó da Chile entre 1973 y 1990 y sentó las bases de la institucionalidad contemporánea. Asimismo, en bases a la categorización de las reglas sociales ya expuestas (Ostrom, 1996) pondremos atención en cómo los procesos sociales operando a un nivel local y se desenvuelven bajo los condicionantes del contexto macro-estructural macro-estructurales - y los procesos sociales asociados en función de las reglas sociales de Ostrom

recién expuestas. Este análisis permitirá evaluar que sectores sociales se encuentran en una situación de privilegio para manipular el espacio y sociedad. A este nivel de abstracción no nos referiremos en detalle a los mecanismos concretos empleados por las élites dominantes para manipular la sociedad en general, pues ello representa una línea de investigación por sí misma y escapa de los límites de este trabajo. Lo que nos interesa aquí es definir cómo el sistema social restringe y posibilita el actuar social y colectivo en escalas más específicas. En este contexto, y recogiendo las aportaciones de los trabajos de Clegg (1989) y Giddens (1984), consideraremos 3 niveles funcionales, a saber:

- El nivel del sistema social. Se refiere al ámbito de acción más general y, en el marco de esta investigación en particular lo entenderemos como el conjunto de leyes sociales formales e informales que tienen una relativa estabilidad en el tiempo y espacio. En términos concretos, lo definiremos en función del conjunto de prescripciones que se derivan de la implementación en Chile de un programa radical de reestructuración económica capitalista que tuvo también significativas y duraderas repercusiones en el tejido social del país. Es justamente en este ámbito de acción en donde se establecen las restricciones y posibilidades para la acción colectiva e individual en ámbitos más específicos. En este ámbito de acción se define el poder del sistema social.
- El nivel de la estructura. Nivel funcional intermedio entre el sistema social y los individuos. Alude al ámbito de acción en donde se cristalizan los acuerdos para el accionar colectivo. Consiste en un conjunto de reglas formales e informales que son más volátiles en relación con aquellas que definen al sistema social. En concreto, este nivel funcional, para el caso específico de nuestro caso de estudio, es aquel ámbito en que se sientan las bases para el desarrollo urbano del país, y, concretamente, queda representado por las distintas políticas urbanas y de vivienda que operan en dos escalas administrativas: nacional y municipal.
- El nivel de los episodios. El ámbito de acción más particular, concreto e inmediato. Queda representado por el accionar de individuos limitados y posibilitados por el nivel estructural. Concretamente, para esta investigación centraremos el análisis en barriadas localizadas en comunas periféricas de las regiones de Valparaíso y Santiago. Los individuos y colectividades operando en este nivel funcional tienen abiertas opciones tanto para reproducir la estructura (la ciudad dominante), oponerse a la estructura (la ciudad resistente) o cambiar la estructura (la ciudad insurgente). En este ámbito de acción el poder se manifiesta por el accionar de una gama de individuos.

#### *B) Sobre el nivel de la estructura social*

En este ámbito de acción se leerán los conductos concretos a través de los cuales ciertos grupos de individuos ejercen el poder sobre el espacio y la sociedad. Particularmente centraremos el análisis en los instrumentos de planificación territorial y en los programas de vivienda social, entendidos ambos como herramientas de poder político dirigidas a avanzar intereses particulares. Estos instrumentos se leerán utilizando la misma herramienta heurística desplegada para describir las posibilidades y restricciones asociadas con el nivel del sistema social.

En base a reglas sociales definida por Ostrom (1986) se ofrecerá una lectura de las prescripciones formales que regulan la planificación territorial y la política de vivienda. La información derivada de la lectura de estos instrumentos de poder es complementada con información recolectada a través de entrevistas semi-estructuradas conducidas con actores estratégicos operando a en las municipalidades de las comunas periféricas involucradas en este estudio como son Casablanca, Limache, Olmué, Quillota, Quintero, en la periferia del AM de Valparaíso y Paine, Buin, Isla de Maipo, El Monte, Peñaflo, Talagante, Curacaví, Til-Til y San José de Maipo para el caso del AM de Santiago (Figura 1).

Por actor estratégico entendemos aquellas posiciones dentro del gobierno local que tienen el suficiente alcance para influir en los resultados de una política pública. Nos referimos concretamente a Directores de Departamento municipales y asesores de los Alcaldes, posiciones que disponen de canales formales e informales para hacer valer sus puntos de vista y tienen acceso a información estratégica en la aprobación de cualquier política pública a escala municipal. Las entrevistas fueron efectuadas durante el año 2007 y se estructuraron partir de las reglas sociales de Ostrom. Asimismo, se condujeron 8 entrevistas con dirigentes de organizaciones vecinales en las ocho comunas que comprende este estudio (también guiadas por las reglas sociales). El objetivo de este paso metodológico fue reconocer la participación o exclusión de los vecinos y sus organizaciones en los procesos de aprobación de los instrumentos de gestión urbana, con especial énfasis en el plan comunal de uso del suelo.

En este nivel funcional pretendemos alcanzar dos objetivos. Por una parte, descifrar las relaciones de poder establecidas entre los distintos agentes urbanos durante el proceso de aprobación de los mencionados instrumentos de gestión urbana (poder de base social). Por otra parte, nos interesa establecer como el poder se ejerce directa y activamente a través de la manipulación del espacio para alcanzar fines determinados (poder de base territorial).

### *C) Sobre el nivel de los episodios: el poder de los Individuos*

Teniendo como fuente de referencia entrevistas conducidas durante el año 2007 con dirigentes vecinales y con la comunidad receptora de viviendas sociales, interesaba en este ámbito de acción reconocer la posicionalidad de los representantes de la comunidad respecto a los mecanismos de participación ciudadana a los que pueden recurrir para hacer oír su voz, la eventual construcción de estructuras de gobernanza que los incluya, los principales problemas que afectaban la comunidad y la organización interna que se han dado. Estos elementos están dirigidos a evaluar su capacidad para ejercer el poder. Además de la base social para el ejercicio del poder se considerará la base territorial en cuanto a las restricciones y posibilidades que les ofrece el medio para organizar acción colectiva y avanzar en hacia la resolución de sus problemas más urgentes.

En síntesis, el referente metodológico aquí expuesto está construido para mirar en forma no-determinista a proceso de sub-urbanización, mediante una adecuada consideración de las posibilidades y restricciones que enfrentan los individuos que operan en distintos niveles funcionales. Conjuntamente, se entiende que el proceso de sub-urbanización constituye una estrategia política que persigue fines bien determinados y que, a su vez, significa que ciertos sectores sociales ganan y otros pierden. El carácter parcial de toda política nos lleva

a conceptualizar la producción de cierta configuración espacial como un proceso social cruzado por relaciones de poder que se articulan o circulan horizontalmente (sobre un espacio definido) y verticalmente (entre niveles funcionales). El hecho que utilicemos la misma herramienta heurística para analizar el contexto social que enfrentan los agentes urbanos en distintos niveles, hace posible la integración vertical; esto es, describir la forma en que los distintos ámbitos de acción se interrelacionan y dan origen a cierta configuración o arquitectura de poder. En nuestro análisis, el espacio aparece como una categoría de análisis por sí misma, en la medida en que se manipula deliberadamente para ejercer el poder y porque éste constituye una fuente de poder.

### **III. LA PRODUCCIÓN DE LA SUB-URBANIZACIÓN EN LAS COMUNAS PERIFÉRICAS DE LAS REGIONES DE VALPARAÍSO Y SANTIAGO: LA CIRCULACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL DEL PODER**

#### **1. Efectos socio-espaciales de la sub-urbanización**

Según en el Censo de 2002 las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso y sus respectivas comunas periféricas, como las que se estudian en este trabajo, concentran cerca siete millones de habitantes, es decir cerca 48 por ciento de la población nacional, agrupando más de la mitad de la población urbana del país. En ellas concurren importantes procesos de transformación socio-espaciales en su proceso de expansión que incluyen: suburbanización, periurbanización y atisbos de post-urbanización.

Todos estos procesos han sido ampliamente discutidos en la realidad medio angloamericana y europeo en general. En término suburbanización tiene una raigambre angloamericana y alude fundamentalmente a los espacios residenciales situados en los márgenes de la ciudad consolidada. Para Ferrás Sexto (2000) la suburbanización «se identifica con el flujo de personas que abandonan los centros urbanos para instalarse en su periferia». En Europa, para Hidalgo y Borsdorf (2009), los conceptos de periurbanización y suburbanización han sido utilizados como sinónimos de post-urbanización. La suburbanización es una etapa que podríamos situarla como anterior a la post-suburbanización. Los barrios suburbanos se encuentran conectados al centro de la ciudad por infraestructura vial que favorecen la movilidad diaria a través del automóvil pero en las cuales también concurre el transporte público una vez alcanzado cierto umbral de demanda de viajes diarios. Estos lugares se caracterizan también porque presentan altos contingentes de población en las noches y una escasa cantidad durante el día, dado que parte importante de las actividades de trabajo, estudio y la provisión de ciertos servicios son dependientes del núcleo de la aglomeración. Por lo mismo el equipamiento urbano es básico.

El concepto de periurbanización tiene su origen en Francia y se emplea en algunos países como Suiza. En ocasiones se denomina periurbanización también como rururbanización Longchamp (1989) entiende como comunas periurbanas (*communes périurbaines*) no solo a edificaciones residenciales anexas, sino que a la penetración de áreas urbanas residenciales en el medio rural. A diferencia de la suburbanización las áreas de expansión a gran distancia de la ciudad se agrupan en torno a los antiguos núcleos rurales; a causa de la gran distancia de la ciudad.



La post-urbanización alude a un nuevo modo de organización urbana, en donde las infraestructuras físicas y virtuales juegan un papel fundamental, existen múltiples pequeños centros polifuncionales, que frecuentemente, pero no siempre, se agrupan alrededor de una función principal. Se inicia un proceso de consolidación de centralidades periféricas distantes de la aglomeración principal que son capaces de satisfacer la demanda de bienes y servicios que otrora era servida en ella y una deslocalización del mercado trabajo que es ayudado por las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (Borsdorf, 2005).

En el caso chileno, una batería de estudios ha analizado principalmente el proceso de sub-urbanización y periurbanización y en definitiva la expansión de las principales áreas metropolitanas de Chile. Prácticamente todos los estudios relacionan, en forma acertada, esta dinámica urbana con las profundas modificaciones que ha sufrido la estructura económica del país en las dos últimas décadas. Los estudios señalan que un sinnúmero de patologías urbanas están asociadas con la expansión de las áreas metropolitanas hacia su periferia, siendo la creciente segregación social unos de los efectos nocivos de esta dinámica. No obstante la creciente polarización social estaría siendo mediada por la construcción de barrios cerrados o incluso «ciudades valladas» tanto en áreas ya consolidadas del casco urbano como en las periferias metropolitanas (De Mattos, 1996, 1999; Dockemdorff, Rodríguez y Winchester, 2000; Rodríguez and Winchester, 2001, Salazar y Osses, 2008).

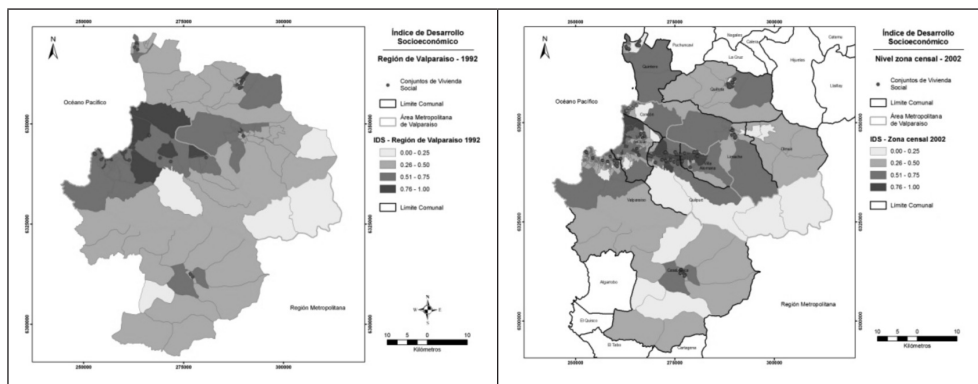
La construcción de viviendas sociales en la periferia urbana es uno de los motores de la sub-urbanización. Diversos estudios dan cuenta de la creciente localización de grandes conjuntos habitacionales para los segmentos más pobres de la población en áreas alejadas de los sectores urbanos más consolidados. Lo anterior da origen a lo que se ha denominado como «precariópolis estatal» (Hidalgo, Zunino y Álvarez, 2007). Los habitantes de estas barriadas populares viven en una situación social compleja. El equipamiento y la infraestructura urbana no es capaz de absorber las demandas de la población dando origen a una situación de marginalidad, la cual se agudiza al considerar las largas distancias que los habitan deben recorrer para llegar a su lugar de trabajo.

Para el caso del área metropolitana de Valparaíso, Hidalgo, Sánchez, Aliaga, Marchant, Zunino y Álvarez (2007) muestra que las comunas localizadas en el anillo periférico están recibiendo una mayor cantidad de vivienda social que las comunas centrales. Similar situación ocurre con los municipios que conforman el área metropolitana de Santiago y su periferia (Hidalgo, 2007). A pesar que las investigaciones muestran el efecto negativo de esta modalidad de crecimiento urbano y los problemas que significan para los supuestos beneficiados por estos programas, la acción del Estado sigue fomentando la localización periférica de la vivienda (Figura 2).

Haciendo alusión a la contracara de esta situación, la otra modalidad de expansión en la periferia metropolitana tiene relación con los agentes privados y la capacidad económica de aquella parte de la población metropolitana de las áreas analizadas que puede modificar su localización residencial por sus ingresos monetarios consecuentes con sus aspiraciones de tamaño de las viviendas y su capacidad de movilidad con respecto a sus expectativas de consumo y mercado laboral. Los estudios realizados dan cuenta que este modo de crecimiento metropolitano cada vez más distante de la mancha urbana y beneficiado por las infraestructuras viales, que en el caso del AMS tienen que ver con las autopistas de pago que favorecen la automovilidad dan cuenta de una verdadera «privatópolis» (Hidalgo, Borsdorf, Zunino y



Figura 2  
 LOCALIZACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES EN LA PERIFERIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALPARAÍSO SEGÚN  
 ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO, 1992-2002

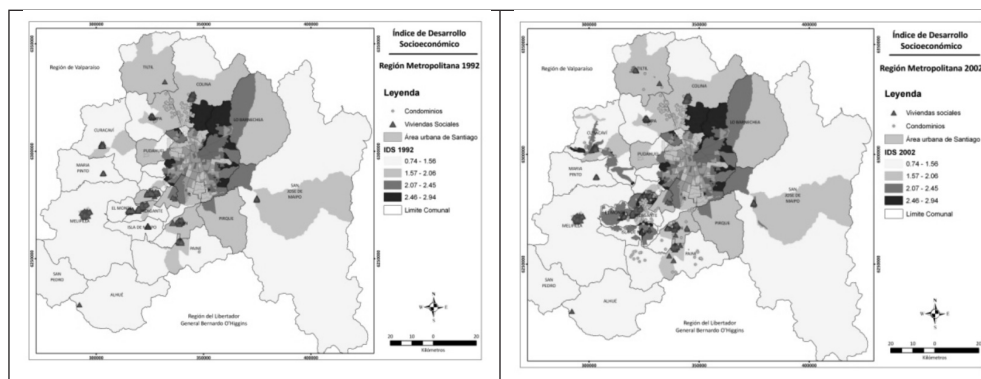


Álvarez, 2008) que se relaciona con el aumento de los límites espaciales en la promoción y construcción de espacios residenciales cerrados, marcados por barreras de protección y seguridad, en los cuales se comienza a vivir una progresiva auto segregación no solo del habitar sino que también de los servicios necesarios que apoyan dicha función. En este sentido, cada vez más se comienzan a ofrecer productos inmobiliarios con mayor sofisticación para las clases medias y altas en la periferia rural que incluyen supermercados, colegios, jardines infantiles y espacios de ocio exclusivos para sus residentes, tal cual existen en el interior del AMS. Lo único que se excluye, hasta el momento, en estos proyectos tiene que ver con las fuentes laborales donde se desempeñan los posibles propietarios (Hidalgo, Borsdorf y Sánchez, 2007).

La figura 3 muestra la relación entre la localización periférica de las viviendas sociales (precariópolis), condominios (privatópolis) y los niveles de desarrollo socioeconómico (IDS) detectados para los años 1992-2002<sup>2</sup> en la periferia del área metropolitana de Santiago. A la escala de comuna se muestra una tendencia de que la vivienda social se localiza cada vez en lugares más distantes del núcleo de la aglomeración y en comunas con mayores niveles de pobreza. Al mismo tiempo se observa una importante dispersión de los condominios por la periferia rural metropolitana, muchas veces cercanos a las viviendas construidas por el Estado para los más pobres pero no necesariamente integrados o relacionados entre sí.

2 El procedimiento del cálculo del IDS fue tomado a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), metodología propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD/MIDEPLAN, 2000). El IDS se construyó en base a tres tipos de indicadores o dimensiones: bienes suntuarios, nivel de estudio de la población de más de 25 años y calidad de la vivienda (Hidalgo y Borsdorf, 2005). El primero de ellos consideró nueve variables para 1992 y once para 2002. En el caso de las áreas urbanas, la unidad de análisis elegida fue la zona censal; y en el de las áreas rurales, el distrito censal. Estas últimas son categorías manejadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la gestión y manejo de la recolección y tratamiento de los datos censales.

Figura 3  
 LOCALIZACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES Y CONDOMINIOS EN LA PERIFERIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO SEGÚN ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO, 1992-2002



## 2. Sistema Social, Tecnocracia y Participación Pública

### A) *El sistema social*

Las radicales reformas neoliberales iniciadas por el gobierno autoritario (1973-1990) y continuadas con más sutileza por los gobiernos democráticos (1990-presente) no apuntaban tan sólo a la esfera económica, buscaban cambiar integralmente a Chile, y en gran parte consiguieron este objetivo. En un nivel general, este proyecto mesiánico transformó la mentalidad de los ciudadanos en términos de la forma de entender los problemas y cómo de encarar su resolución. Se ha pasado desde el «sujeto político» que intentaba la acción colectiva como herramienta para alcanzar sus fines hacia una radical individualización, en donde el accionar del sujeto y sus decisiones están basadas en una estricta racionalidad económica. La construcción de esa mayor individualización se logró a través de reforzar el alcance de las elites políticas y económicas (reglas de posición y alcance), tecnificar el proceso de toma de decisiones en materia de gestión pública (reglas de información y agregación) y atomizar a los sectores más pobres (reglas de posición). El fraccionamiento de los movimientos populares, el sistema político binominal — a la usanza del sistema Norteamericano— y la desmedida concentración del poder en el ejecutivo

En similar línea argumentativa, Olavarría (2003) señala que la constitución aprobada en 1980 contiene rasgos claramente autoritarios y representó una estrategia eficiente para incrementar el poder de las elites sociales, económicas y políticas pues desmanteló el sistema de partidos políticos y forzó a los trabajadores a negociar en forma fragmentada. Estas estrategias fueron, por cierto, reforzadas por una represión puntual dirigida a aquellas agrupaciones que pudiesen convertirse en nodos anti-sistémicos. desincentivó la participación de los ciudadanos en asuntos públicos. Un aspecto estratégico fue acentuar el poder de las elites, concentrando en ellas la capacidad decisoria. En primer lugar, esto se logró mediante la producción de una elite tecno-económica que paulatinamente fue accediendo a posiciones

relevantes dentro de aparato formal del Estado (ver también Valdés, 1995). Ya a fines de los años ochenta gozaban de un status privilegiado. Las elites monopolizaban la producción de información (reglas de información), dominaban centros neurálgicos de toma de decisiones (reglas de agregación) y utilizaban el aparato formal del Estado para impulsar sus fines (reglas de autoridad). De este modo, lograron el suficiente alcance para constituirse en el referente principal para comandar la política social, económica y espacial del país. En lo sustantivo, el poder de estas elites se mantiene hasta el día de hoy. Su conformación interna ha variado por la incorporación de sectores profesionales ligados a los partidos políticos gobernantes (reglas de posición y borde), pero, en lo sustantivo, siguen compartiendo cuotas relevantes de poder, ahora revestido con un halo discursivo democrático (ver Zunino, 2006).

En forma asociada con la consolidación de estas elites (regla de posición), comienza a dominar en la esfera pública el lenguaje económico que penetra los intersticios más sutiles de la sociedad. Siguiendo a Valdés (1995) los principios macroeconómicos se convirtieron en mandatos sacrosantos y el equilibrio económico en el principal mantra, garantizado mediante la atracción de capital extranjero, la promoción del crecimiento económico y el ahorro interno. Esto tiene efectos en términos de reglas información, autoridad y alcance. En el proceso de toma de decisiones se considera como válida solamente aquella información generada a través de la utilización de conocimientos técnicos y las decisiones son tomadas por un grupo de individuos en instancias que quedan al margen del escrutinio público (reglas de autoridad y agregación).

Efectivamente, en Chile la burocracia estatal se ha tecnificado gradualmente y se han generado nodos de poder dentro del Estado con el alcance suficiente para imponer sus puntos de vista en distintas esferas. Esto refuerza el carácter tecnocrático, elitista y autoritario de la toma de decisiones en la esfera pública en Chile (también E. Silva, 1996; P. Silva, 1998). Para E. Silva (1995: p. 200) la herencia tecnocrática del gobierno militar se relaciona con el esfuerzo de los gobiernos democráticos por el «manejo de las cosas» por sobre una mirada más integral a los fenómenos sociales.

El estilo de gobierno impuesto por el gobierno militar y reproducido por los gobiernos democráticos margina importantes sectores de la sociedad de la gestión pública (reglas de posición). Desde el retorno de la democracia los partidos políticos, para Olavarría (2003), han sido administrados «desde arriba» a través de acuerdos cupulares sin la participación de organizaciones de base. En este contexto los problemas sociales dejaron de tener una connotación política y pasaron a ser considerados asuntos técnicos, lo cual repercutió en la esfera local al empujar a los más pobres a operar en forma fragmentada, marcando un fuerte contraste con el pasado cuando las políticas sociales dependían de la habilidad de los movimientos sociales para organizarse y hacer oír su voz (Taylor, 2003). En forma similar a lo planteado por Olavarría, E. Silva (1995) señala que el la posición de privilegio que se le da al conocimiento técnico en la toma de decisiones y un sistema político que favorece la búsqueda de soluciones consensuadas a debilitado profundamente la participación pública (reglas de agregación). Para Taylor, un objetivo de las reformas políticas iniciadas por el gobierno autoritario involucró frenar las posibilidades de resistencia colectiva a través de una atomización de los sectores populares. Esto se logró, en parte con la eliminación del Estado como foco de lucha colectiva, la descentralización de los servicios públicos y la privatización de las actividades económicas.

B) *El nivel de la estructura: las prescripciones formales que enmarcan el desarrollo urbano*

La Ley General de Urbanismo y Construcciones (1975) regula el proceso de planificación urbana. En términos netamente formales la planificación en Chile tiene una marcada estructura piramidal. En el nivel nacional los lineamientos políticos generales están dados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, instrumento de carácter indicativo que fija el marco para los demás niveles de planificación. Este instrumento es elaborado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) y aprobado por medio de Decreto Presidencial. A nivel regional los lineamientos para regular el desarrollo urbano están definidos en el Plan Regional de Desarrollo Urbano. Este instrumento indicativo es elaborado por la Oficina Regional del MINVU (SEREMI-MINVU) en conjunto con las municipalidades y requiere de la aprobación final del MINVU. A nivel inter-comunal se encuentra el Plan Regulador Inter-comunal, que, de acuerdo a los lineamientos definidos por las políticas nacionales y regionales, establece una macro-zonificación (usos del suelo) y define los límites urbanos de las áreas metropolitanas. Su elaboración corresponde al SEREMI-MINVU quien realiza consultas a las municipalidades involucradas. El plan debe ser sancionado por el Intendente Regional y el Consejo Regional (CORE). El Intendente es una posición designada por el Presidente de la República y el CORE es un órgano asesor del Intendente compuesto por un grupo de Consejeros Regionales que son elegidos por los Concejales Municipales. Los Concejales Comunales, a su vez, son posiciones elegidas por sufragio en las elecciones municipales. Una vez sancionada la propuesta zonificación a escala inter-comunal está debe ser aprobada, el última instancia, por el MINVU.

Los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) establecen las directrices para el desarrollo urbano a nivel comunal. En tanto los Planes Reguladores a nivel y los Planes Seccionales establecen los usos del suelo a escala comunal y de detalle, respectivamente. Los planes reguladores comunales y seccionales deben ajustarse con los usos del suelo permitidos en Plan Regulador Inter-comunal. Estos instrumentos son elaborados por las respectivas municipalidades y deben ser sancionados por el Consejos. La aprobación final la otorga el SEREMI-MINVU (Tabla 1).

Tabla 1  
NIVELES, NORMAS E INSTRUMENTOS VINCULANTES E INDICATIVOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

Nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política nacional de desarrollo urbano</li> <li>• Ley general de urbanismo y construcciones</li> <li>• Ordenanza general de urbanismo y construcciones</li> </ul>
Nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)*</li> <li>• Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)</li> </ul>
Nivel metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regulador Intercomunal (PRI)</li> <li>• Plan Regulador Metropolitano (PRM)</li> </ul>
Nivel comunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regulador Comunal (PRC)</li> <li>• Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)*</li> </ul>

\* Instrumentos indicativos, no vinculantes.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1975 y Larraín, 1990.

En un primer nivel de análisis llama la atención el fuerte presidencialismo y verticalismo implícito en la política. Las posiciones involucradas en los niveles administrativos nacional y regional son designadas por el nivel superior (regla de autoridad). Así, el Presidente de la República —hechas las consultas necesarias y considerando los equilibrios políticos— nombra al Ministro del Vivienda y Urbanismo, al Intendente y al Jefe de la Oficina Regional del MINVU. Con todo, es dicho Ministro el que tiene el alcance necesario para afectar directamente las decisiones con respecto al desarrollo de las ciudades. Para ello puede hacer uso de una amplia gama de reglas de autoridad e información, incluyendo nombrar a SEREMI-MINVU, establecer las prioridades del SEREMI-MINVU, definir la agenda de los distintos Departamento y Divisiones del MNVU, fijar las prioridades, manejar el presupuesto, aprobar los distintos instrumentos de planificación enumerados en el acápite anterior, disponer la realización de estudios y asesoría; entre otras atribuciones formales. Asimismo, dispone de distintos conductos informales para influir en otras posiciones en el aparato formal del Estado.

La política de vivienda social también es responsabilidad del MINVU. A pesar que tanto la planificación del desarrollo urbano como la política de vivienda están estrechamente relacionadas pues ambas afectan un mismo ámbito territorial, los vínculos formales son febles y, en términos de organización institucional, cae bajo la responsabilidad de otra repartición del ministerio. Más aun, estas reparticiones se encuentran físicamente separadas, lo cual no es un elemento menor: la distancia constituye un elemento que —pese a todos los discursos vinculados con las nuevas tecnologías de información— sigue teniendo consecuencias importantes. En efecto, las posibilidades de interacción social cotidiana entre los profesionales y técnicos se reducen dificultando es establecimiento de alianzas y lazos de confianza mutua. Esta situación también se presenta en muchas de las regiones del país.

En lo medular la política de vivienda de Chile —cuyas bases fueron sentadas por el Gobierno Militar— establece un sistema de subsidio a la demanda al cual las familias pueden acceder después de haber ahorrado capital por un tiempo, cuyo monto varía según el nivel de ingreso de la familia y su aspiración. El requisito de ahorrar cumple una doble función. Por una parte contribuye al financiamiento de un porcentaje no menor de la vivienda. Por otra parte, e igualmente significativo a nuestro juicio, constituye una herramienta de poder social efectiva para educar y domesticar a los sujeto, los cuales desarrollan el comportamiento adecuado para ser partícipes en la reproducción del sistema capitalista. No obstante este proceso está cruzado por contradicciones. A nivel de discurso el mercado ofrece la posibilidad de elección entre distintas alternativas; sin embargo los adquirentes de las viviendas sociales no tienen la capacidad de elegir la localización de sus viviendas. La provisión de vivienda básica es responsabilidad del sector privado y al MINVU le cabe solamente un rol fiscalizador. Para aumentar sus márgenes de utilidad los agentes privados construyen en aquellos sectores donde existe disponibilidad de suelo barato y urbanizable, generalmente en la periferia de las principales ciudades. Dado que la oferta de vivienda básica no alcanza a satisfacer la necesidades el MINVU intenta regular la demanda mediante una gama de programa específicos, que pretende ayudar a los más necesitados pero que, a su vez, los atrapan, confinan a un espacio determinado. De esta forma son los criterios técnicos económicos de los desarrollistas inmobiliario los que priman para definir la localización de la vivienda social (regla de información, autoridad y alcance), pasando incluso por sobre los instrumentos formales dirigidos a regular el desarrollo urbano, como lo veremos más adelante cuando analicemos la praxis de la planificación.

Mientras que la política de vivienda se amolda con consistentemente restricciones y posibilidades establecidas por las reglas informales relacionadas con la constitución de un régimen neoliberal de desarrollo, la política de desarrollo urbano ofrece herramientas concretas para avanzar una política de uso del suelo que encauce y dirija el crecimiento de las áreas metropolitanas ¿Porqué no ha sucedido esto? ¿Quién lo está evitando?

La Política de Desarrollo Urbano de 1979 se cita comúnmente en la literatura especializada con responsable del crecimiento horizontal y creciente segregación que afectan a las principales ciudades chilenas. Esta normativa establece que el suelo urbano no es un recurso escaso explicando —con una férrea lógica económica— que su aparente escasez se produce por las excesivas distorsiones al mercado de suelo y declara que la incorporación de nuevos suelos para usos urbanos y su delimitación deben realizarse observando y estudiando el comportamiento del Estado. Consistentemente, la zonificación y normas de uso de la tierra deben originadas a partir de las demandas generadas por las actividades económicas. Como consecuencia de esta norma se expande sustantivamente el límite urbano, hasta el punto que dicho límite deja de ser un elemento condicionador los procesos de urbanización.

A pesar que esta política fue parcialmente modificada por la Política de Desarrollo Urbano de 1985 genero efectos sociales y espaciales que repercuten hasta el día de hoy. En los primeros años de la década de los ochenta se consolidan los inversionistas inmobiliarios y los dueños de la tierra como posiciones privilegiadas con el alcance para regular el desarrollo urbano del país. En efecto, participan en el proceso por el hecho que disponen de recursos financieros o grandes parcelas de terreno (reglas de borde), tienen la capacidad para tomar decisiones en el contexto de una economía de mercado (reglas de agregación), manejan información técnica estratégica conocen no accesible para los agentes del estado o otros intereses (reglas de información). Más aun, un conjunto de prescripciones informales organiza un sistema en que se abren espacios para que los intereses privados impongan su criterio en la elaboración de normas urbanas. Esta influencia fue destacada por metódicamente los actores municipales entrevistados. La apertura de estos canales que por lo general permanecen ocultos y al margen del escrutinio público, es un elemento de singular importancia, teniendo en cuenta que modificar un comportamiento arraigado en la consciencia de los actores públicos y privados no es simplemente un cuestión de modificar una regla formal existente. En este contexto y favorecidos por la cantidad de información estratégica que pueden producir — los agentes inmobiliarios privados despliegan una compleja y activa estrategia territorial consistente en: comprar grandes extensiones de terreno en lugares próximos a urbanizarse, establecer circuitos informales de diálogo con personeros municipales, urbanizar terrenos y/o especular con la tierra. El trabajo con los actores municipales permitió también aislar una táctica central en el crecimiento en extensión en las comunas. El suelo rural no puede ser urbanizado según la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En estas situaciones los inversionistas privados pueden solicitar a otra repartición del estado un «Cambio de Uso del Suelo» por lo cual el terreno pasa a ser considerado como urbano y apto para edificar. La municipalidad sólo interviene para «recepcionar» el inmueble y cobrarles el impuesto territorial respectivo a los urbanizadores.

La literatura anglosajona le ha entregado una considerable importancia a la formación de estructuras de gobernanza que estarían avanzando intereses progresistas como cooperación, integración social y participación en la toma de decisiones. Estos arreglos institucionales

están ausentes en la realidad chilena. Aunque la evidencia disponible no es concluyente, existirían instancia informales que involucraría a actores públicos y privados, como lo muestra otra investigación realizada en base a un proyecto concreto (Zunino, 2006).

Llama la atención la falta de interés de las autoridades políticas por modificar sustantivamente la dinámica de toma de decisiones en materia urbana, teniendo las prescripciones formales para ello. En nuestra opinión la mentalidad neoliberal ha penetrado tan fuertemente en los intersticios de la sociedad y las abstractas «reglas del mercado» se han naturalizado en la sociedad.

El trabajo de recopilación de información realizado por los autores muestra que los Planes Reguladores en las municipalidades materia de este estudio se encuentra desactualizado y, en la práctica, no tienen utilidad alguna en términos de regular el desarrollo urbano (por ejemplo, uno data de 1984). Asimismo, los Planes Comunales de Desarrollo se encuentran «en elaboración» en 4 de las ocho municipalidades y en las otras dos estaban desactualizados.

Estamos, por tanto, en presencia de una sociedad dominada con escasa o nula respuesta, resistencia a los ámbitos de poder dominante. Con todo, estos actores son partícipes — y por ende responsables — de la reproducción del sistema social. Con su comportamiento la comunidad local, en especial la de aquellos favorecidos por los programas de vivienda básica, le permite al poder actuar capilarmente. A pesar de lo señalado, en otros ámbitos territoriales, sobre todo al interior de las principales metrópolis, está emergiendo con cierta fuerza y organización algunos movimientos en la Región Metropolitana de Santiago cuya importancia no puede ser minimizada.

### *C) La escala del episodio. La ciudad dominada*

La supremacía de los intereses inmobiliarios en esta escala se relaciona con una exclusión de los otros intereses. Si bien los distintos grupos comunitarios tienen una posición formal en el proceso de aprobación de los Planes Reguladores Comunales no existen reglas de agregación formales que prescriban la manera en que esas observaciones son tomadas en cuenta (votación, plebiscito vinculante). Las 10 entrevistas en terreno conducidas con autoridades locales y los propios vecinos indican que los mecanismos de participación pública son definidos discrecionalmente por las autoridades locales. En parte sustantiva (60%) de los casos analizados el mecanismo consisten en convocar a una asamblea o reunión sin real peso en la toma de decisiones. También se encontraron otros canales informales como la recepción de observaciones a través de la página web de la municipalidad, con todos los ribetes excluyentes que ello significa (reglas de borde).

Los ámbitos de acción donde las decisiones relevantes eran tomadas escapaban muchas veces la escala estrictamente comunal e involucraban a actores operando a distintos niveles. Estos elementos distancian a la comunidad local de los centros de poder y los margina del proceso de toma de decisiones.

Los vecinos entrevistados residían en complejos de vivienda social localizados en comunas periféricas con respecto a las Regiones de Valparaíso y Santiago. La organización de la comunidad es bastante débil. Muchos de los dirigentes se mostraron su disgusto por la falta de interés de los vecinos en participar, lo cual puede ser indicativo de la falta de una cultura de participación. La mayoría de los entrevistados desconoce la situación que se encuentra la



comuna respecto del uso del suelo y no han participado en las consultas públicas que realiza la municipalidad. Un hecho relevante es que, paradójicamente, la evaluación de la municipalidad es positiva. Esto tiene relación cómo los pobladores construyen y enmarcan los problemas. Para los dirigentes los problemas más recurrentes son dos: delincuencia y convivencia con los vecinos. Son cuestiones puntuales, y por mucha importancia que tengan para los vecinos, su ámbito de influencia es local y la municipalidad puede responder en base a medidas limitadas. Son problemas que difícilmente pueden escalar hacia esferas más generales.

El trabajo en terreno que se realizó efectuado los años 2007 y 2008 representa un primer intento por «bajar» los aspectos teóricos expuestos en la primera parte de este trabajo a la realidad empírica. Estamos conscientes que aún quedan muchos aspectos que afinar en términos de métodos y técnicas. No obstante, recordamos al lector el carácter eminentemente teórico de esta comunicación. A pesar de aquellos creemos haber mostrado una aproximación metodológica concreta para superar la dicotomía teoría-práctica, arribando a conclusiones importantes —aunque generales— sobre la operatoria multi-escalar del poder en los procesos de gobernanza urbana, en general, y de provisión de viviendas sociales, en particular. Estos resultados preliminares los analizaremos someramente en la sección final.

#### IV. CONCLUSIONES

El marco conceptual y analítico expuesto está diseñado para describir los canales a través de los cuales el poder se ejerce sobre el espacio y sociedad. El despliegue combinado de la noción de escala geográfica con una conceptualización del poder que considera, ecléctica pero consistentemente, elementos de las aproximaciones de Clegg, Giddens y Foucault facilita un análisis multi-escalar y desarrollar una mirada no determinista a los procesos de desarrollo urbano. En efecto, permite reconocer las principales tecnología de gobierno empleadas por el poder dominante para lograr fines determinados. Ahora bien, un análisis no-determinista no implica un ciego convencimiento del potencial de la agencia individual, sino reconocer ese potencial y evaluar —en el contexto de la dialéctica entre la estructura y la agencia— las limitantes y posibilidades para organizar acciones de resistencia o insurgencia.

En el caso que estudiamos, los canales de participación de las comunidades locales aparecen cerrados. El poder no circula, está enfrascado en una lógica desde lo global a lo local. Esta conclusión refuerza la posición de teóricos como David Harvey, Horacio Capel y Manuel Castell que enfatizan la incidencia del «poder estructural», aquel que tiene su sustento en el sistema social capitalista. Esta situación está asociada con un conjunto de reglas social operando en la esfera macro-sociológica y que permiten la naturalización de las relaciones de mercado y la tecnificación del proceso de decisión política (reglas de información, agregación, y alcance informales), la presencia de circuitos al margen del escrutinio público para ejercer poder, favoreciendo a algunos y excluyendo a otros (regla de agregación y distribución informales), y la falta de interés del Estado por hacer uso de las prescripciones a su disposición para cambiar la geometría de poder existente (regla de autoridad formal).

La comunidad local no es ente pasivo en la reproducción del sistema social (tienen una posición). Su pasividad es uno de los elementos que está facilitando el ejercicio del poder mediante el «anclaje» de las acciones de sectores sociales actuando a niveles más generales con las prácticas sociales concretas que se desenvuelven en la escala de los episodios. La



comunidad local —habitando conjuntos habitacionales de vivienda social que exhiben déficits un cuanto al equipamiento comunitario que limita las posibilidades de interacción social y acción colectiva— permanece atrapada en el espacio abstracto, sin sentido de pertenencia a un lugar. Años de represión y exclusión política han naturalizado una cultura de la pasividad y desinterés en los asuntos públicos. Los agentes locales aludidos son tan responsables como los agentes operando a niveles más generales en la operatoria del poder.

Efectivamente, los inversionistas privados mantienen contacto con autoridades del gobierno local (los municipios) y como personeros del aparato central de Estado. Su lógica de acción no está definida, por tanto, por su confinamiento en el niveles local; son actores que actúan en distintas esferas, constituyen actores multi-escalares. La comunidad local constituye una esfera estratégica para el mantenimiento en el tiempo y en el espacio de relaciones de poder asimétricas.

Un punto que es necesario destacar es la aplicación de una estrategia espacial clara desplegada por los agentes inmobiliarios (regla de autoridad y alcance informales); marcando un fuerte contraste con la reducida o nula capacidad de de las comunidades locales, la que aparecen con reducidas posibilidades de avanzar acciones colectiva que aborden temas más sustantivos (reglas de alcance). Esta situación está relacionada con la forma restringida y acotada territorialmente con que los habitantes de los complejos de vivienda social enmarcan los problemas.

La sociedad se organiza en base a una multitud de reglas formales e informales y es imposible sistematizar cada una de ellas. Un estudio que utilice la noción de «regla social» será necesariamente incompleto. La escala del análisis determinará la profundidad que se pueda alcanzar. En estudios generales sobre procesos que involucran una gran cantidad de posiciones es por cierto necesario trabajar con reglas de la forma más económica posible, privilegiando las escalas más generales y descifrando las relaciones de poder básicas. En estudios específicos el investigador se puede apoyar en métodos etnográficos para alcanzar lecturas más detalladas, privilegiando escalas específicas. Un segundo punto que se debe tener precaución es reconocer que se está trabajando con reglas sociales, no con reglas naturales. Todo intento de generalizar en demasía o llegar a visiones únicas es aventurado. Lo que aquí expusimos son las relaciones más evidentes que se dan en un proceso general de desarrollo urbano en un lugar y tiempo particular. A este respecto hemos tratados a grupos de individuos (la comunidad local, los agentes inmobiliarios) como cuerpos que representan una determinada posición frente al mundo y que emplean distintas tácticas y estrategias para avanzar los fines que le son propios. Esta es una generalización que se justifica al analizar procesos de gran alcance, pero en ningún caso el investigador debe asumir que no existe diferencia entre ellos. No debemos olvidar que los pobladores de conjuntos de vivienda social no son meros títeres del sistema, sino que —como agentes estructurados— retienen la capacidad de resistir aprovechando las fisuras que el mismo sistema ofrece. Así lo demuestra el trabajo de Zunino e Hidalgo (2010), quienes identificaron espacios de resistencia relativamente cohesionado en ciudades menores del sur de Chile.

Quizá uno de los elementos sustantivos que mostró esta investigación es que el sistema de planificación territorial en Chile retiene un claro perfil autoritario. Tanto la política de vivienda, la existencia de conductos informales para tomar decisiones con respecto de la planificación de la áreas urbanas y la poca voluntad de Estado para impulsar cambios al

desarrollo urbano del país han reducido la planificación del uso del suelo a ser un mero medio discursivo (y no efectivo) para regular el desarrollo de las principales áreas urbanas. Se necesita pues reinventar la política territorial —incluida la política de vivienda— y avanzar hacia una política de suelo efectiva, que apunte no solamente a construir espacios de residencia para los más desposeídos sino avanzar en la construcción de lugares, que tenga un significado y sentimiento específico para sus habitantes.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAS, A., ARNOTT, R. y SMALL, K. (1998): «Urban spatial structure». *Journal of Economic Literature*, nº 36, 1426-1464.
- BORSODORF, A. (2005): «Introduction: «Évolutions postsuburbaines en Europe et dans le Nouveau Monde». *Revue de Géographie del' Est*, nº 45, 125-132.
- CAPEL, H. (1977): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona. Libros de Cordel.
- CAPEL, H. (2001): *Dibujar el mundo: Borges, la ciudad y la geografía del siglo XXI*. Barcelona. Ediciones del Serbal.
- CAPEL, H. (2002): *La morfología de las ciudades. Vol I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona. Ediciones del Serbal.
- CAPEL, H. (2005): *La morfología de las ciudades. Vol II. Aedes facere: tecnica, cultura y clase social*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- CASELLAS, A. (2007): «Gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo económico: adaptaciones locales a estrategias globales». *Scripta Nova*, vol. XI, núm. 243, 10 de julio de 2007. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-243.htm>.
- CASTELLS, M. (1996): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Barcelona. Alianza Editorial.
- CLEGG, S. (1989): *Frameworks of Power*. London. Sage.
- DARSE, M. (1999): «The discourse of «community» and the reinvention of social housing policy in Australia». *Urban Studies*, nº 36, 13-16.
- DOCKEMDORFF, E., RODRÍGUEZ, A. y WINCHESTER, L. (2000): «Santiago de Chile: metropolization, globalization and inequity». *Environment & Urbanization*, nº 12, 171-183.
- DE MATTOS, C. A. (1996): «Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995». *Eure*, nº 65, 39-60.
- DE MATTOS, C. A. (1999): «Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo». *Eure*, nº 76, 29-56.
- DE MATTOS, C. (2002): «Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual?». *Eure*, nº 85, 51-70.
- DEMATTEIS, G. (2006): «En la encrucijada de la territorialidad urbana». *Bitácora Urbano Territorial*, nº 10, 53-63.
- FERRÁS SEXTO, C. (2000) «Ciudad dispersa, aldea virtual y revolución tecnológica: reflexión acerca de sus relaciones y significado social», *Scripta Nova*, vol. XI, núm. 69 (68), 1 de agosto 2000. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-68.htm>
- FOUCAULT, M. (1979): *The History of Sexuality: An Introduction*. London. Guilford.

- FOUCAULT, M. (1980): «Power and strategies» en *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings* (Gordon, C. editor). New York, Pantheon Books, 134-145.
- FOUCAULT, M. (1995): *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York. Vintage.
- GARCÍA, L. y SABATÉ, F. (2005): «Planeamiento urbano, participación ciudadana y gobernanza: el plan general de Santa Cruz de Tenerife (Tenerife, Canarias)». *Scripta Nova*, vol. IX, núm. 194 (84), 1 de agosto de 2005. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-84.htm>.
- GEROMETTA, J., H. HAUSEMANN, H. y LONGO, J. (2005): «Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city». *Urban Studies*, n° 42, 2007-2021.
- GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. London. Polity Press.
- GOLDSMITH, M. y LARSEN, H. (2004): «Local political leadership: Nordic style». *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 28, 121-133.
- GONZÁLEZ, S. y HEALEY, P. (2005): «A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity». *Urban Studies*, n° 42, 2055-2069.
- HARVEY, D. (1978): «The urban process under capitalism: a framework for analysis». *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 2, 101-131.
- HARVEY, D. (1989): *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- HERBERT-CESHIRE, J. y HIGGIN, V. (2004): «From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development». *Journal of Rural Studies*, n° 20, 289-302.
- HIDALGO, R. (2007): «¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile», *EURE*, n° 33, 57-75.
- HIDALGO, R. y BORSODORF, A. (2005): «Barrios cerrados y fragmentación urbana en América Latina: estudio de las transformaciones socioespaciales en Santiago de Chile (1990-2000)» en *Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana* (Hidalgo, R. Trumper, R. y Borsdorf, A., editores) Santiago, Serie GEOlibros, Academia de Ciencias Austriaca y Okanagan University College, 105-122.
- HIDALGO, R.; BORSODORF, A. y SÁNCHEZ, R. (2007a): «Hacia un nuevo tejido urbano. Los megaproyectos de ciudades valladas en la periferia de Santiago de Chile». *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, n° 151, págs. 115-135.
- HIDALGO, R.; ZUNINO, H.; ÁLVAREZ, L. (2007b): «El emplazamiento periférico de la vivienda social en el área metropolitana de Santiago de Chile: consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización». *Scripta Nova*, vol. XI, núm. 245 (27), 1 de agosto de 2007. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24527.htm>.
- HIDALGO, R., BORSODORF, A., ZUNINO, H., y ÁLVAREZ, L. (2008a): «Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria». *Scripta Nova*, vol. XII, núm. 270 (113), 1 de agosto de 2008. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-113.htm>

- HIDALGO, R., MARCHANT, C., ZUNINO, H., Y ÁLVAREZ, L. (2008b). «La precariopolis estatal. Repercusiones socio-espaciales en el Área Metropolitana de Santiago». En: Ciudad, Poder, Gobernanza (Yáñez, G., Orellana, A., Figueroa, O. y Arenas, F., editores) Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros, 217-224.
- HIDALGO, R. y BORSODORF, A. (2009): «El crecimiento urbano en Europa: Conceptos, tendencias y marco comparativo para el área metropolitana de Santiago de Chile. *Estudios Geográficos* (Madrid) vol. 70, n° 266, 181-203.
- LARRAÍN, P (1992): «El sistema natural en la planificación urbana chilena». *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 19, 59-68.
- LONGCHAMP, J. (1989), *La périurbanisation dans l'ouest lémanique*. Lausanne. Université de Lausanne.
- MASSEY, D. (1994): *Spatial division of labor: social structures and the geography of production*. London. Macmillan.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1975): *Decreto Ley N° 458 Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Santiago. MINVU.
- MULLIN, M., G., PEELE, y CAIN, B. (2004): «City Caesars? Institutional structure and mayoral success in three California cities». *Urban Affairs Review*, n° 40, 19-43.
- OLAVARRÍA, M. (2003): «Protected Neoliberalism. Perverse Institutionalization and the Crisis of representation in Postdictatorship Chile». *Latin American Perspectives*, n° 30, 10-38.
- OSTROM, E. (1996): «An agenda for the study of institutions». *Public Choice*, n° 48, 3-24.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROZOROV, S. (2004): Three theses on «governance» and the political. *Journal of International Relations and Development*, n° 7, 267-293.
- RODRIGUEZ, A. and WINCHESTER, L. (2001): «Santiago de Chile: metropolización, globalización, desigualdad». *Eure*, n° 80, 121-139.
- SALAZAR, A. y OSSES, P. (2008): La ruralidad en la Región Metropolitana de Santiago de Chile (2002): determinación y relación con los grupos socio-profesionales. *Scripta Nova*, vol. XII, núm. 270 (112), 1 de agosto de 2008. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-112.htm>.
- SANTOS, M. (1991): A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas. *Terra Livre*, n° 9, 7-17.
- SANTOS, M. (2000): *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo. Record.
- SANTOS, M. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo. Publifolha.
- SANTOS, M. A aceleração contemporânea. Em *O novo mapa do mundo* (Santos, de Souza, M., Capuano, F e Arroyo, M., organizadores). São Paulo. Hucitec.
- SILVA, E. (1995): «Intellectuals, technocrats, and politics in Chile: from global projects to the 'management of things'». En *Designers and Development: Intellectuals in the Third World* (Galjart, B. y Silva, P., editores) Leiden, University Press, 190-212.

- SILVA, E. (1996): *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder, CO. Westview Press.
- SILVA, P. (1998): «Neoliberalism, democratization, and the rise of technocrats». En: *The Changing Role of the State in Latin America* (Vellinga, M., editor). Boulder, CO, Westview Press, 75-92.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): «Neither global nor local. «Glocalization» and the politics of scale». En: *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local* (Cox, K., editor) New York. Guilford Press, 137-166.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): «Governance innovation and the citizen: the janus face of governance-beyond-the-state». *Urban Studies*, n° 42, 1991-2006.
- TAYLOR, M. (2003): The reformulation of social policy in Chile, 1973-2001. *Global Social Policy*, n° 3, 21-44.
- THOR-ANDERSEN, H. Y VAN KEMPEN, R. (2003): «New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark». *Cities*, n° 20, 77-86.
- VALDÉS, J. G. (1995): *Pinochet's Economists*. Cambridge. Cambridge University Press.
- ZUNINO H. M. (2002): «Formación Institucional y Poder: Investigando la construcción social de la ciudad». *Eure*, n° 28, 103-116.
- ZUNINO, H. M. (2006): «Power relations in urban decision-making: neo-liberalism, 'techno-politicians' and authoritarian redevelopment in Santiago, Chile». *Urban Studies*, n° 43, 1825-1846.
- ZUNINO, H. M. y HIDALGO, R. (2009): «Spatial and socioeconomic effects of social housing policies implemented in neoliberal Chile: the case of Valparaíso.» *Urban Geography*, n° 30 (5), 514-542.
- ZUNINO, H. e HIDALGO, R. (2010): «En busca de la utopía verde: migrantes de amenidad en la comuna de Pucón, IX Región de la Araucanía, Chile». *Scripta Nova*, vol. XIV, núm. 331 (75), 1 de agosto de 2010. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-75.htm>.

