

Ensayo

## Penetración neoliberal en Chile: posibilidades y restricciones para la participación ciudadana<sup>1</sup>

NEOLIBERAL PENETRATION IN CHILE: POSSIBILITIES AND RESTRICTIONS TO CIVIC PARTICIPATION

*Hugo Marcelo Zunino*

*Geógrafo y Licenciado en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile*

*Magíster en Planificación Urbana y Doctor en Planificación Urbana, Universidad de Arizona*

*Docente e Investigador, Línea de Geografía, Universidad de la Frontera*

*Email: hugo.zunino@ufrontera.cl*

### Resumen

Desde la revolución capitalista instaurada por el régimen militar chileno las decisiones en torno al uso del territorio han quedado sujetas a procedimientos técnico-rationales. Tal marco social e institucional ejerce su poder a través de reglas impidiendo o facilitando la expresión ciudadana en cuanto a la construcción social y política del territorio. En este contexto se busca reflexionar sobre las posibilidades y restricciones que enfrenta la participación ciudadana en un sistema de corte neoliberal. Para estudiar las formas de participación ciudadana frente a proyectos urbanos impuestos desde una institución central, se examinó la resistencia territorial que enfrentó el Proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción durante los años 2001 y 2003. Metodológicamente se utilizó la identificación de actores estratégicos, entrevistas semiestructuradas y un análisis de reglas del proyecto en sus niveles de coordinación y operacionalización. Además se propone un marco teórico/conceptual útil para desarrollar investigaciones sobre movimientos ciudadanos insertos en contextos macro-sociológicos iguales o diferentes.

*Palabras Clave: sistema neoliberal, reglas, participación ciudadana, resistencia territorial, poder*

### Abstract

Since the capitalist revolution, established by the Chilean military regime, decisions about the use of the territory had been subjected to technical- rational proceedings. Such institutional and social framework applies its power through rules, impeding or allowing citizens' expressions about

1 Una versión previa de este trabajo fue presentado en el marco del Seminario de Resistencia Territorial realizado por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano el año 2005.

the social and political construction of the territory. In this context, we reflect about possibilities and restrictions that civic participation faces in a neoliberal system. To study the ways of civic participation against urban projects, it was examined the case of the territorial resistance to the Rivera Norte project, in the city of Concepción, in the years 2001 and 2003. Methodologically, it was applied an identification of stakeholders, semi-structured interviews and a rule analysis of the project, in its level of coordination and operation. In addition, we propose a theoretical/conceptual framework to develop research about citizens' movements in similar of different macro- sociological contexts.

*Keywords: sistema neoliberal, reglas, participación ciudadana, resistencia territorial, poder*

## Introducción

La presente comunicación busca reflexionar sobre las posibilidades y restricciones que enfrenta la participación ciudadana en el marco del avance y consolidación en Chile de un régimen socioeconómico de corte neoliberal. Considerando que este trabajo busca reflexionar sobre la sociedad en que vivimos y sus implicancias en las distintas esferas de la vida, éste no busca arribar a un conocimiento "objetivo" o "trascendente" acerca del conjunto de mecanismos operando y dándole forma a las relaciones sociales. Más bien, en nuestro caso, representa un intento por *interpretar* cómo, en un marco social dado, el poder es ejercido para facilitar o ser un impedimento para la expresión de la ciudadanía y en qué medida grupos ciudadanos organizados pueden ejercer influencia sobre la construcción social y política del territorio.

El uso de la palabra *interpretar* apunta a poner en relieve la aproximación hermenéutica utilizada: esto es, partir de determinados referentes teóricos/conceptuales, ofrecer una lectura sobre el entorno, la cultura, lo escrito y lo que se ha dicho. En este contexto, este trabajo no está libre de una serie de supuestos/preconcepciones del autor, los que son necesarios de explicitar desde un comienzo, a pesar que el punto de entrada pueda parecer auto-referente.

Primero. Más que una actividad netamente técnica, la construcción territorial –entendiendo por ello al conjunto de acciones y decisiones dirigidas a intervenir en la organización espacial– es concebida aquí una actividad social y política. Social en el sentido que el territorio no es obra de determinadas fuerzas abstractas; muy por el contrario, son agentes urbanos públicos y privados los que destruyen y construyen el entorno. Es también una actividad política en el sentido que cada agente urbano detenta determinadas agendas o intereses que desean avanzar, lo cual hace del territorio un espacio no-neutro y altamente polarizado: cruzados por relaciones de poder de todo tipo en que cierta configuración espacial acorde con determinados intereses se impone sobre otra. Como veremos más adelante, esta aproximación al hecho urbano se encuentra ligada a una visión Foucaultiana del poder, la cual será desglosada más abajo (véase también Zunino 2002, 2006a). Segundo: Donde existe la aplicación de poder para alcanzar determinados fines, siempre están abiertas las posibilidades para resistir. Ante la creencia ampliamente difundida que bajo el sistema neoliberal imperante no hay alternativas, aquí se plantea que este discurso es una de las herramientas más eficientes para resguardar el *status-quo* socio-territorial (Zunino, 2006b). Tercero: Bajo ciertas condiciones y circunstancias, agentes urbanos tradicionalmente

marginados de la toma de decisiones pueden desplegar una serie de estrategias que, eventualmente, pueden contribuir en abrir espacio para influir en instancias de decisión pública (véase Zunino, 2005).

Este artículo se organiza en tres partes: primero un marco teórico y metodológico para interpretar las relaciones de poder y que puede ser extendido para examinar cómo se articula la participación ciudadana en distintas escalas geográficas. El segundo apartado se centrará en examinar cómo la consolidación de un régimen socioeconómico neoliberal se vincula a la participación ciudadana. El tercer apartado reduce la escala de análisis y se enfoca en un caso

particular, donde la resistencia territorial ejercida por agentes urbanos tradicionalmente marginados de los procesos de toma de decisiones, permitieron dotar a la comunidad afectada de una voz con el suficiente peso para incidir en las decisiones: El Proyecto Ribera Norte en la ciudad de Concepción, Chile. En el acápite final se reflexiona sobre las implicancias de la resistencia territorial ejercida en el caso de estudio seleccionado en términos teóricos y prácticos, junto con proponer nuevos enfoques que revitalicen las ciencias sociales, en general, y la disciplina de la geografía, en particular.

## Marco teórico y conceptual

Antes de insertar la cuestión de la participación ciudadana en el contexto del sistema neoliberal debemos abordar cuestiones teóricas de fondo. La discusión que sigue aborda cinco preguntas interrelacionadas que darán origen a una estrategia de investigación: ¿Qué es el sistema social? ¿Son los seres humanos libres o se encuentran a la merced de estructuras generales de dominación? ¿Cuáles son los componentes del sistema social? ¿Cuál es la relación entre la participación ciudadana y el ejercicio del poder? ¿Cuáles son las consecuencias analíticas para abordar estudios dirigidos a entender la trilogía sociedad, resistencia, y territorio?

Primero. ¿Qué es el sistema social? Investigadores usan de muchas maneras, y vagamente, este término para referirse a las relaciones sociales operando a niveles generales, tal como el "sistema neoliberal". Como punto de entrada para esta discusión seguiremos a Giddens (1979, 1984) en su distinción entre estructura y sistema social. Para este reconocido sociólogo, tanto un sistema como una estructura social están compuestos por *reglas*. Para el caso de una estructura social, las reglas sociales son altamente

volátiles y estamos, por tanto, en presencia de "estructuras mutantes" las que cambian en la continuidad de la vida diaria. El sistema social, para Giddens, es un conjunto de reglas que operan por un largo período a través del espacio y el tiempo. Mientras que un determinado escenario socio-político puede considerarse una estructura, el sistema judicial moderno o la institución de la familia se acerca más a la definición de sistema social. Para Giddens las estructuras/sistemas sociales son reproducidas en la continuidad de la vida diaria por una gama de actores sociales. Esta aproximación ha sido criticada desde distintos puntos de vista: por dar excesivo peso analítico a la agencia por sobre la estructura o a la estructura por sobre la agencia, por su inadecuado tratamiento a la noción de poder, por la vaguedad en distinguir una estructura de un sistema social, y por su incapacidad para informar investigaciones empíricas (véase, Boyne, 1991; Clegg, 1989; Gregory, 1985; Gregson, 1987, 1989; Kellerman, 1989; King, 1999; Moos & Dear, 1995; Mouzelis, 1989; Philo & Parr, 2000; Storper, 1985; Thompson, 1989; Waterstone, 1995, 1996; Zunino 2002, 2005; 2006a).

Segundo. ¿Son los seres humanos libres o se encuentran a la merced de estructurales generales de dominación? A pesar de la batería de críticas a la teoría planteada por Giddens, desde el punto de vista del autor, la noción de sistema o estructura social explícita en su trabajo es útil para el tema que nos convoca, puesto que concibe a la estructura social como una creación humana y reproducida mediante la acción de actores situados: esto es, actores que están enfrentados a un conjunto de restricciones provenientes del sistema social pero, a la vez, seres que retienen la posibilidad de resistir, de optar entre distintas tácticas y estrategias para hacer valer determinados intereses. La lectura que se hace del ser humano nos lleva a comprenderlo como un actor que no puede ser entendido como un esclavo de estructuras superiores de dominación; pero tampoco como un agente libre para decidir su propio destino de acuerdo con sus propias convicciones y pensamientos. El entendimiento que el ser humano se sitúa "entre la estructura y la agencia" permite aproximarnos a la participación ciudadana como una actividad que se articula por actores situados en determinadas contextos económicos, sociales, políticos, culturales, espaciales, etc.

Tercero. ¿Cuáles son los componentes del sistema social? Uno de los aspectos no resueltos por Giddens y que requieren de una mayor penetración analítica es su vaga concepción de la noción de regla (Kellerman, 1989; Warterstone 1995, 1996; Zunino 2005, 2006a). Ello dificulta notablemente la aplicación empírica de sus preceptos teóricos. Sugiero, en este contexto, recurrir a la noción y categorización de reglas sociales de Elinor Ostrom (1986), las cuales pueden ser utilizadas como herramientas heurísticas (interpretativas) para comprender dinámicas sociales. Ostrom distingue siete tipos de reglas sociales formales (escritas) e informales (no escritas, como las convenciones sociales), a saber:

- (1) Reglas de posición: establecen quienes participan en instancias decisorias.
- (2) Reglas de borde: son aquellos reglas que indican los procedimientos y mecanismos mediante los cuales los actores sociales entran o salen de una posición (elección, designación, consenso).
- (3) Reglas de alcance: la capacidad que poseen los actores sociales para modificar los resultados de una iniciativa, por ejemplo, de un proyecto de desarrollo urbano.
- (4) Reglas de autoridad: la capacidad de los actores sociales para imponer ciertas formas de comportamiento/decisión.
- (5) Reglas de agregación: constituye el centro neurálgico de toma de decisiones y responden a la pregunta ¿Mediante que procedimientos (votación, consenso, imposición) se toman las decisiones?
- (6) Reglas de información: estudios previos (véase Zunino 2006a) han mostrado que éstas son claves para definir los resultados de una iniciativa: ¿Quién produce la información utilizada en la toma de decisiones? ¿Quién distribuye la información? ¿Cómo se utiliza y manipula?
- (7) Reglas de distribución: incorpora la idea que los resultados de un proceso de desarrollo urbano-territorial no son neutros, siempre habrá ganadores y perdedores. Responden a la pregunta ¿Cómo son los beneficios y costos de un proyecto distribuidos entre los participantes?

La sociedad, por tanto, puede interpretarse recurriendo a la constelación de reglas sociales enmarcando el accionar de los agentes urbanos. Estas reglas operan en distintas escalas geográficas, desde centros de decisión política a escala nacional/mundial hasta en coyunturas locales, como las controversias ligadas al desarrollo de espacios urbanos. En la

operación multi-escalar de estas reglas socialmente construidas está implícita la idea de participación ciudadana. Mediante su lectura se puede interpretar quién toma las decisiones, cómo son éstas tomadas, quiénes son excluidos, y quiénes y mediante qué mecanismos dominan centros neurálgicos del poder. Más aun, esta interpretación puede ayudar a detectar fisuras dentro del sistema de toma de decisiones que pueden ser aprovechadas por aquellos actores tradicionalmente marginados. Así, la sola revelación de los mecanismos operando puede llevar a reconocer un conjunto de posibilidades para intervenir en la construcción social del territorio. Por ejemplo, revelando cómo se maneja y eventualmente se manipula la información, puede servir de base para movimientos sociales ciudadanos que puede tener insospechadas consecuencia en la forma en que se toman las decisiones y en la configuración socio-espacial resultante. Todo esto dependerá del juego entre las restricciones y posibilidades que emergen del sistema social imperante, y las acción o inacción de los agentes sociales.

Cuarto. ¿Cuál es la relación entre la participación ciudadana y el ejercicio del poder? Siguiendo una aproximación Foucaultiana al poder, se entiende que éste es una relación omnipresente (siempre-presente) y en cada fase del proceso decisorio se puede distinguir una particular configuración de las relaciones de poder. Tanto los actores que están en la cúspide de la pirámide como aquellos que se encuentran aparentemente sometidos a dictámenes externos, pueden desplegar una serie de estrategias y tácticas para avanzar agendas específicas. A diferencia, entonces, de aproximaciones estructuralistas que conciben al poder como algo existente “allí afuera” y operando en forma determinista sobre individuos incapaces de generar espacios de contestación,

una aproximación Foucaultiana reconoce que los cambios sociales no son sólo un producto de movimientos gatillados exclusivamente por aquellos que se encuentran en posiciones de privilegio, sino, también y en forma sincrónica, por acciones de individuos que operando en la esfera local, en distintos nodos de resistencia, generan las condiciones para el cambio social.

La importancia que tiene la esfera local para cambiar las estructuras de la sociedad y la forma en que se toman las decisiones, queda reflejada en acontecimientos ocurridos en el país. En el Chile contemporáneo es posible encontrar evidencia inmediata de problemas que, partiendo por conflictos puntuales, han logrado “escalar” afectando aspectos societales fundamentales. Basta recordar el movimiento de los estudiantes secundarios de mayo del 2006 y la incipiente resistencia urbana ejercida para detener proyectos urbanos que se inscriben bajo una forma autoritaria de toma de decisiones (véase Zunino, 2006a).

Quinto. ¿Cuáles son las consecuencias analíticas de estas disquisiciones teóricas? Del marco teórico conceptual recién expuesto deriva una estrategia metodológica consistente en descifrar mediante técnicas de análisis cualitativo (e.g., entrevistas semi-estructuradas, focus-group, técnicas de observación participativa o no-participativa) las reglas sociales operando. La lectura de estas reglas permitirá acceder a los detalles más finos sobre cómo la ciudad y el territorio se construye socialmente por actores situados que detentan intereses particulares y que despliegan una serie de tácticas y estrategias para hacer valer fines determinados. Mayores detalles de las técnicas empleadas para abordar el caso de estudio específico seleccionado se ofrecerán más adelante.

## Avance neoliberal, tecnocracia, y participación ciudadana

Autores como Carruthers (2001), Nef (2003), y Valdés (1995) destacan que a partir de la revolución capitalista iniciada bajo el régimen militar, Chile ha logrado un sorprendente nivel de consenso en torno a su estrategia desarrollo, en donde la voz de los economistas ha relegado a voces consideradas "políticas". Siguiendo a Valdés, el pensamiento neoliberal ha acentuado el rol de la ciencia positivista y ha elevado a los economistas a una posición de superioridad política e intelectual. La noción de libertad ha quedado limitada a la posibilidad de elegir en un mercado abierto, el cual supuestamente se autorregula para alcanzar un óptimo económico y una óptima organización espacial. El punto de contención a esta mirada al hecho territorial, es que este óptimo económico no siempre coincide con el óptimo social, debido al problema de valorizar y tratar cuantitativamente un cúmulo de efectos no-económicos.

La liberalización económica asociada al esquema neoliberal de desarrollo ha repercutido fuertemente en las políticas urbanas aplicadas en las últimas décadas. En 1979 la Política Nacional de Desarrollo Urbano liberalizó el uso del suelo urbano y en la práctica permitió la expansión desregulada de la ciudad. En los inicios de los 2000s un nuevo paquete de reformas ha profundizado la liberalización del mercado de suelo: la legislación ZODUC (Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado), por ejemplo, permite la urbanización de suelos fuera del límite urbano y le otorga al capital privado una fuerte capacidad para negociar la construcción del territorio. Así, siguiendo a Hidalgo & Arenas (2003), la superficie urbanizada de Santiago se duplicó entre 1980 y 2003, pasando 33.000 a más de 60.000 hectáreas.

Este desarrollo no ha sido neutro. Ha habido ganadores y perdedores. Para algunos, emprendimientos urbanos recientes como el nuevo sistema de autopistas urbanas y la extensión del metro han

beneficiado su estilo de vida; mientras otros grupos han absorbido los efectos negativos (la externalidades negativas, siguiendo el lenguaje de los economistas). Por ejemplo, la barrera física y psicológica asociada a una carretera urbana de alta velocidad. Consideremos también el impacto de la progresiva desregulación urbana sobre barrios tradicionales existentes en comunas como Providencia y Ñuñoa (entre otras), en donde complejos residenciales cerrados y la construcción de edificaciones en altura han cambiado radicalmente el sistema de relaciones sociales existentes y la organización territorial.

En el contexto neoliberal el proceso de toma de decisiones es el resultado de procedimientos técnicos-rationales. El régimen militar dejó un legado tecnocrático que ha perdurado a través del tiempo y el cual se refleja una política de élites como medio para consolidar (y validar) el sistema democrático.

La situación en la escala nacional recién esbozada puede interpretarse a través de la noción de reglas sociales desarrollada en el acápite anterior. Las reglas de posición y alcance le han otorgado a élites económicas y políticas amplios espacios para ejercer el poder en distintas esferas, mientras que reglas de agregación limitan fuertemente el proceso de participación ciudadana. Basta con mencionar los procedimientos seguidos para la aprobación de la planos reguladores, los cuales le otorgan a los vecinos una posición (por ley tienen un plazo de 30 días para hacer llegar observaciones) pero no existe una regla de agregación que les permita tener incidencia efectiva en el proceso. La regla más penetrante asociada con el avance neoliberal son un conjunto de reglas formales e informales de información, las cuales prescriben que el único conocimiento que puede considerarse válido para tomar decisiones es aquel derivado de la aplicación de criterios técnicos. Como se argumenta en otro lugar (Zunino, 2006a),

la maquinaria tecno-económica puesta en funcionamiento bajo el régimen militar ha sido reproducida bajo democracia. Cabe señalar además, el carácter fuertemente presidencialista del sistema político nacional: mientras que las autoridades regionales son designadas por el Presidente de la República (regla de borde), las autoridades electas que operan en la escala local (los alcaldes), carecen de los recursos financieros y técnicos para construir una voz fuerte y que tenga efectiva incidencia en la toma de decisiones (regla de alcance). Así, grandes emprendimientos urbanos son dirigidos por el poder central a través de Ministerios o posiciones informales como “Gerente de Proyecto”, tal es el caso, entre otros, del Proyecto Portal Bicentenario en Santiago y el Proyecto Ribera Norte en Concepción.

La construcción autoritaria de la ciudad en el escenario neoliberal no ha estado exenta de resistencia, como se ejemplifica en los distintos nodos en que organizaciones ciudadanas comienzan al alzar su voz. A pesar que el nivel de organización y coordinación es aún incipiente, algunos casos demuestran la efectividad de estas organizaciones en presionar e

influir en los resultados de distintos proyectos. Desafortunadamente, existen pocos estudios que analicen este tipo de acciones y las posibilidades que tienen estos grupos para “escalar” y afectar centros neurálgicos del proceso de toma de decisiones. En Chile, la ciencia territorial, en especial la disciplina de la geografía, aún fuertemente influida por corrientes positivistas, se ha concentrado en generalizaciones y estudios descriptivos. Sin desmerecer esta aproximación, es hora ya de avanzar en estudios más detallados, que examinen las condiciones locales en las cuales se desenvuelven proyectos urbanos y se avance relacionarlas con el contexto global/nacional. Asimismo, falta mucho que investigar sobre los mecanismos y posibilidades de distintos agentes urbanos para cambiar la realidad socio-territorial existente.

En el acápite que sigue analizaremos –tomando como referente el marco teórico y conceptual expuesto más arriba– el Proyecto Ribera Norte en Concepción. Una aproximación más detallada a este caso de estudio se puede encontrar en Zunino (2005).

## Construyendo ciudad en Concepción: el proyecto ribera norte y la resistencia territorial

### El Caso de Estudio

A la luz de lo expuesto hasta aquí, es dable esperar que la construcción autoritaria de la ciudad inhiba, con fuerza, la participación ciudadana. El caso de estudio que pasaremos a examinar muestra que es posible crear instancia más inclusivas y democráticas de hacer ciudad.

En Proyecto Ribera Norte busca intervenir un amplio sector que hasta hace unos pocos años era ocupado en forma irregular por 1200 familias de escasos recursos. A los comienzos de la década de los 1990s, estaban en marcha ambiciosos planes para erradicar

dichas familias hacia la periferia de la conurbación Concepción-Talcahuano y “recuperar” el territorio para la ciudad. El sitio a intervenir se localiza en una posición estratégica: a unos 3 kilómetros del centro de la ciudad de Concepción, riberano al Río Bío-Bío, y con excelentes niveles de conectividad y accesibilidad. En la prensa local de mediados de los 1990s es posible encontrar numerosas declaraciones de autoridades del sector público enfatizando los aspectos positivos del proyecto y como éste dinamizaría la economía local. El discurso “la ciudad de Concepción se encuentra con su río” era utilizado con frecuencia para referirse al proyecto. La cuestión es en

beneficio y detrimento de quién se pretendía llevar adelante esta iniciativa.

Hoy en día el proyecto presenta un importante avance. Los pobladores del borde del río fueron erradicados a un sitio cercano separado por un nuevo puente sobre el río, otorgándoles soluciones habitacionales con estándares de calidad muy superiores a la media nacional. En el lugar intervenido se emplaza hoy una nueva carretera de alto estándar, numerosos proyectos residenciales se encuentra en su fase de venta y/o construcción y la Intendencia está planeando la construcción de un nuevo centro cívico en el lugar ¿Cómo se llegó a esta situación? ¿En dónde quedaron entrapados los intentos de erradicar a los ocupantes ilegales hacia la periferia? ¿Quiénes participaron en el proceso de toma de decisiones? ¿Cuáles fueron las principales tácticas y estrategias utilizadas por aquellos que dirigían el proyecto y por la comunidad afectada?

### **Estrategia Metodológica**

Para responder este tipo de interrogantes, durante los años 2001 y 2003 el autor aplicó los preceptos teóricos y conceptuales tratados en el segundo apartado, los cuales dieron lugar a la siguiente estrategia de investigación:

- La primera fase consistió en identificar los actores estratégicos; entendiendo por tales aquellos que tienen a su disposición un conjunto de reglas formales e informales para ejercer el poder. Para ellos se analizaron cuerpos normativos formales, instructivos públicos, organigramas institucionales y artículos de la prensa local y nacional. Adicionalmente, se identificó a la “comunidad afectada”, entendiendo por ellos a actores que se verían afectados positivamente o negativamente por el proyecto.
- En una segunda fase se entrevistó a estas “posiciones” con el objeto de evaluar aspectos generales del proyecto y detectar a otros actores es-

tratégicos operando en forma más sutil pero no menos influyente. Con ellos se logró llegar a un listado final de actores estratégicos y comunidad afectada.

- La tercera fase fue la principal para generar la información primaria. Para ello, el autor condujo 14 entrevista semi-estructuradas con actores estratégicos y unas 20 entrevistas con la comunidad afectada. La línea de cuestionamiento apuntaba a descifrar las reglas formales e informales que operaron en el proceso de desarrollo urbano. Según la posición de cada autor la pauta abarcaba preguntas como: ¿Cuál es su función dentro del proyecto? ¿Cómo ingreso usted a dicha posición? ¿Cómo ha participado en el proyecto? ¿De qué modo Ud. o la organización que representa ha influido en los resultados del proyecto? ¿Ud. genera información? ¿Quién aporta información en los procesos de decisión?
- La cuarta fase consistió en analizar las reglas operando en dos niveles funcionales (Waterstones, 1996): el nivel de coordinación (en el cual las acciones apuntan a organizar distintos actores públicos y privados para realizar una determinada iniciativa) y el nivel de operacionalización (en el cual se toman decisiones concretas sobre el proyecto).

### **Resultados**

A mediados de los '90s el presidente de la República a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo designa (regla de borde) a un Coordinador de la Oficina Ribera Norte (se crea una posición) para llevar adelante el proyecto. Esta oficina opera formalmente bajo el alero de la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo, pero retiene importantes niveles de independencia respecto de los actores regionales dados sus vínculos con el nivel central. Las entrevistas mostraron que existía una cierta tensión entre los funcionarios de planta de la SEREMI y los personeros de Ribera Norte: estos últimos persona-



jes altamente calificados, que funcionaban en base a metas y objetivos, y por lo general con contratos por tiempo limitado. La independencia de la Oficina se acentuó a convertirse el proyecto en un "Proyecto Bicentenario", sacándolo más aún de la esfera local y atándolo con políticas nacionales de alto impacto comunicacional.

A fines de los '90s se podía identificar un número de personas e instituciones que intentaban imponer una agenda particular. El empresariado local agrupado en la Cámara Regional de Comercio y algunos personajes del aparato público insistían en la rápida erradicación de la población para aumentar el espacio para captar inversión privada. Mientras, los pobladores agrupados en distintas unidades vecinales y comités de defensa presionaron a la autoridad local y regional mediante marchas, tomas y otro tipo de acciones. Demandaban soluciones habitacionales *in-situ* y se negaban a aceptar el traslado hacia la periferia urbana. Los vecinos tenían un alto grado de pertenencia y sentido del lugar. Poco a poco fueron surgiendo líderes emblemáticos encargados de coordinar distintas organizaciones, no sin importantes momentos de tensión y división.

Ante la fuerte presión de la comunidad afectada la Oficina Ribera Norte forma dos unidades: la Unidad Social conformada por los pobladores, la municipalidad, u personal técnico de la Oficina Ribera Norte y la Unidad Técnica: conformada por los inversio-

nistas privados, municipalidad, y personal técnico de la misma Oficina. Así, la primera estrategia del Coordinador fue separar drásticamente los ámbitos de discusión. Mientras que en la Unidad Social era responsable por alcanzar acuerdos con los pobladores, la Unidad Económica tenía como meta llegar a acuerdos básicos con el mundo empresarial respecto a las inversiones a realizar y alcanzar compromisos respecto a la materialización de determinados proyectos. Cabe resaltar el rol relevante que le cupo a la Municipalidad de Concepción, quien era la única posición que mantenía una influencia en ambas Unidades. Mantenía importantes nexos con el mundo empresarial y, a su vez, con el mundo poblacional, con quienes participó activamente en el levantamiento de información.

El juego de poderes y estrategias desplegado por los distintos actores sociales permitió llegar a una solución en que los pobladores no ganaron todo, pero evitaron la erradicación y accedieron a soluciones habitacionales con estándares habitacionales muy superiores a la media nacional. En tanto el empresariado local no consiguió plenamente su objetivo de abrir el borde de río íntegramente a la inversión privada. Tuvieron que conformarse con la existencia de un sector de bajos recursos cercano a uno de los lugares más estratégicos y económicamente rentables de Concepción. La regla de distribución final fue: nadie gana todo, pero nadie pierde todo.

## Conclusiones

A pesar de la existencia de un régimen neoliberal que penetra todos los ámbitos de la vida social y política de la nación, esto no significa que no hay posibilidades de resistir emprendimientos urbanos que siguen una lógica puramente económica. La organización y movilización de la población afectada parece ser un factor esencial para ganar espacios de

influencia, operando dentro del sistema mismo y jugando "con las armas del maestro". Esto no significa, en todo caso, que en Chile estemos en los albores de la conformación de un movimiento ciudadano capaz de escalar hacia temas fundamentales, como lo es la definición de canales eficientes de participación ciudadana. En efecto, como se muestra en una

investigación en 2006 (Zunino, 2006a), en muchos casos, a pesar que existen opciones abiertas para un conjunto de actores sociales, la comunidad afectada permanece al margen y poco incide en los procesos decisivos. La resistencia territorial debemos entenderla tanto en función de las estructuras sociales imperantes como de los agentes urbanos afectados por determinados emprendimientos. Es en esta dialéctica entre agencia y estructura en donde contra-discursos y estrategias de resistencia pueden florecer. La resistencia territorial es la potencial obra de agentes situados, influidos pero no dominados por reglas operando a nivel nacional/mundial.

La terminología resistencia territorial no es utilizada ampliamente en la bibliografía sobre movimientos sociales y tiende a denotar un estado negativo, violento, o no deseado. Desde la perspectiva del autor, esta resistencia debe ser considerada como un elemento vivificador de la vida social. Como fue planteado en la sección teórica, toda vez que se ejerce el poder hay resistencia. Lo ideal, por cierto, sería encauzar esta resistencia territorial de manera tal que se exprese mediante una participación ciudadana organizada, institucionalizada, y efectiva. La lógica del sistema neoliberal, sin embargo, apunta a excluir voces que no responden a una tecnocracia económica y dificulta la organización de la civilidad, pues un mercado perfecto funciona en base a individuos que toman sus decisiones racionalmente. Esta dicotomía libre mercado y participación ciudadana lleva a que muchas veces la resistencia territorial se encauce por derroteros a margen de la institucionalidad vigente, ya sea creando organizaciones de base de distinto corte que se manifiestan por fuera del sistema a través de distintos estilos de movilización. En una sociedad sana compuesta por individuos

que tienen abiertas diversas opciones la resistencia territorial no tiene por qué alarmar a nadie, más bien ser un impulso para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

El marco teórico/conceptual aquí expuesto puede ser útil para informar estudios comparativos sobre movimientos ciudadanos insertos en contextos macro-sociológicos diferentes (e.g., estudios comparativos transnacionales) o dentro de un mismo contexto macro-sociológico (e.g., estudios comparativos intranacionales). Mientras que la primera línea de investigación apunta a descifrar cómo las condiciones macro-estructurales afectan la vida social, la segunda es más apta para investigar las respuestas de agentes situados. Así, cuando Harvey (1982) argumenta que una suerte de anclaje espacial –una determinada organización espacial fija en el espacio/tiempo– capaz de asegurar la reproducción constante del capital y evitar las contradicciones inherentes a este sistema es imposible de alcanzar, tampoco lo es alcanzar un punto de anclaje institucional, ya que las instituciones, en tanto creaciones humanas y no divinas, están en permanente transformación. Esto hace bastante problemática la distinción que hace Giddens entre estructura y sistema social. Si bien es cierto que ciertas reglas tienen mayor permanencia en el tiempo y espacio, ello no significa que sean inmodificables. Más aún, uno pudiera argumentar que toda estructura está en un permanente y en un sin fin proceso de institucionalización. En la época postmoderna, si se permite utilizar este quiebre histórico, todo lo sólido se desvanece en el aire (según nos recuerda Harvey, 1989): la instituciones mutan; el espacio geográfico está en permanente transformación. Lo quieto es muerte, la transformación vida.

## Bibliografía

- Boyne, R. (1991). Power-knowledge and social theory: the systematic misinterpretation of contemporary French social theory in the work of Anthony Giddens. En: BRYANT, C y
- Jary, D. (1991). Giddens' theory of structuration: a critical appreciation. Routledge, London. p. 52-73.
- Carruthers, D. (2001). Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy. En: *Third World Quarterly*. Vol. 22, N°3: (343-358)
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of power*. Sage London.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. Macmillan, London.
- . (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Polity Press. Cambridge.
- Gregory, D. (1985). Suspended animation: the stasis of diffusion theory. En: Gregory, D Y Urry, J. *Social relations and spatial structures*. Macmillan, Basingstoke. p. 296-336.
- Gregson, N. (1987). On duality and dualism: the case of structuration and time geography. En: *Environment and Planning D*, Vol. 5: (184-205)
- . (1989). On the (ir) relevance of structuration theory to empirical Research. En: Held, D. Y Thompson, J. *Structuration theory and his critics*. Cambridge University Press. Cambridge. p. 235-248
- Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. University of Chicago Press; B. Blackwell. Chicago, Oxford.
- . (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell. Oxford, England; New York.
- Hidalgo, R. & Arenas, F. (2003). Los espacios metropolitanos chilenos en el periodo 1992-2002. En: Arenas, F.; Hidalgo, R, Y Coll, J.L *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. p. 11-26.
- Kellerman, R. (1989). Structuration theory and attempts at integration in human geography. En: *The Professional Geographer*, Vol 39, N° 9: (267-274)
- King, A. (1999). Against structure: a critique of morphogenic social theory. En: *The Sociological Review*, Vol. 47, N°2: (199-227)
- Moos, A. I., & Dear, M. (1986). "Structuration theory in urban analysis: 1. Theoretical exegesis", En: *Environment and Planning A*, Vol. 18: (231-252)
- Mouzelis, N. (1989). Restructuring structuration theory. En: *The Sociological Review*, Vol. 37: (613-635)
- Nef, J. (2003). The Chilean model. Fact and Fiction. En: *Latin American Research Perspectives*, Vol. 30, N°5: (16-40)
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. En: *Public Choice*, Vol. 48 : (p. 3-24)
- Philo, C., & Parr, H. (2000). "Institutional geographies: introductory remarks", En: *Geoforum*, Vol. 31: (513-521)
- Storper, M. (1985). The spatial and temporal constitution of social action: a critical reading of Giddens. En: *Environment and Planning C*, Vol. 3: (407-424)
- Thompson, J. (1989). The structuration theory. En: Held, D. Y Thompson, J. *Anthony Giddens and his critics*. Cambridge University Press. Cambridge. p. 56-76.
- Valdés, J. G. (1999). *Pinochet's economist*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Waterstone, M. (1995). *Social theory, structuration and institutional analysis: grounding theory and theorizing practice*. Trabajo presentado en la Universidad de Oregon, Noviembre 1995.
- . (1996). A conceptual framework for institutional analysis of transboundary water resource management: theoretical perspectives. En: Ganoulis, J.; Ducksstein, L; Literathy, P. Y Bogardi, I. *Transboundary water resource management. Institutional and engineering approaches*. Springer. New York. p. 9-18.
- Zunino, H. (2002). *Formación Institucional y Poder: Investigando la construcción social de la ciudad*. En: *Eure*, Vol. 28, N°84: (103-116)
- . (2005). Social theory at work. Analyzing multi-level power relations in the redevelopment of Concepción's riverfront, Chile. En: *Ciudades*, Vol. 2, N°4: (315-337)
- . (2006a) Power relations in urban decision making: neoliberalism, "techno-politicians", and authoritarian redevelopment in Santiago, Chile". En: *Urban Studies*, Vol. 43, N°10: (1825-1846)

Fecha de recepción: 15 de marzo del 2014  
Fecha de aceptación: 30 de junio del 2014