

IMAGINARIOS DE DESARROLLO URBANO: ATISBOS DE COOPERACIÓN LOCAL EN UNA METRÓPOLIS NEOLIBERAL Y COMPETITIVA¹

IMAGINARIES OF URBAN DEVELOPMENT:
GLIMMERS OF LOCAL COOPERATION IN A COMPETITIVE NEOLIBERAL METROPOLIS

MATIAS GARRETON* ANDREA CASTRO* LUIS VALENZUELA *

o
Matias Garreton²
Universidad Adolfo Ibáñez
Andrea Castro³
Universidad Adolfo Ibáñez
Luis Valenzuela⁴
Universidad Adolfo Ibáñez

Resumen

La ciudad y la sociedad urbana materializan en el tiempo y el espacio un sistema de relaciones de poder y de mecanismos de intercambio, que evoluciona a través de cambios valóricos en el imaginario colectivo, transformación de las instituciones y reestructuración material de las ciudades. Este artículo propone un marco teórico que integra estas perspectivas con el objetivo de comprender cómo se articulan procesos contradictorios de urbanización en Chile, identificando similitudes y disputas relacionadas con políticas públicas y movimientos sociales, desde la última dictadura hasta hoy. Este estudio integra y extiende teorías de evolución social e institucional para problematizar la discusión de fuentes secundarias, observación participante y análisis cartográfico. La evidencia obtenida respalda la tesis de que las transformaciones recientes en el Gran Santiago han sido tensionadas por políticas neoliberales que han establecido incentivos dominantes para la competencia, negando imaginarios sociales basados en un principio complementario de cooperación y desmantelando las estructuras de incentivos correspondientes. Argumentamos que esta contraposición ideológica puede superarse, para lo cual es necesaria una reforma institucional que genere una estructura de incentivos para fomentar políticas participativas e intersectoriales, lo que no impide que los incentivos a la competitividad ya establecidos sigan operando. Diversos programas participativos implementados en la última década, que tienen en común un fuerte componente urbano o territorial, han generado un importante aprendizaje que podría contribuir a diseñar instituciones que fomenten de forma más equilibrada las prácticas competitivas y cooperativas.

Palabras clave

evolución institucional; imaginario social; Gran Santiago; participación ciudadana; urbanismo neoliberal

Abstract

The city and the urban society materialize in time and space a system of power relations and mechanisms of exchange, which evolves through changes in the collective imaginary, the transformation of institutions and the material restructuring of cities. This article proposes a theoretical framework that integrates these perspectives with the objective of understanding how contradictory urbanization processes are articulated in Chile, identifying similarities and disputes related to public policies and social movements, since the last dictatorship until today. This study integrates and extends theories of social and institutional evolution in order to problematize the discussion of secondary sources, participant observation and cartographic analysis. The evidence thus obtained supports the thesis that recent transformations in Greater Santiago have been strained by neoliberal policies that have established dominant incentives for competition, while negating social imaginaries based on a complementary principle of cooperation and dismantling the corresponding incentive structures. We argue that this ideological confrontation can be overcome with long overdue institutional reforms, in order to generate an incentive structure capable of fostering participatory and intersectoral policies, without implying the abolition of established incentives for competitiveness. Several participatory programs implemented in the last decade, which have in common a strong urban or territorial component, have generated relevant knowledge that could inform the design of institutions capable of fostering competitive and cooperative practices in a more balanced way.

Keywords

institutional evolution; social imaginary; Greater Santiago; citizen participation; neoliberal urbanism

INTRODUCCIÓN: IMAGINACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

La ciudad y la sociedad urbana materializan en el tiempo y el espacio un sistema de relaciones de poder y de mecanismos de intercambio, cuyas características son determinadas por circunstancias históricas, geográficas e ideológicas (Castoriadis, 1987; Lefebvre, 1974). Desde una perspectiva evolutiva, la trayectoria de las instituciones y la disponibilidad geográfica de recursos determinan en gran medida los cambios que son y no son posibles en función del contexto presente, entendiendo esto como un "sendero institucional", *path dependence* (Mahoney, 2000). En este sentido, cabe preguntarse cuáles son las condiciones que posibilitan el cambio social estructural, ampliando los límites de lo que sería posible más allá de la reproducción de tendencias históricas. Para esta ampliación, la imaginación y las ideologías juegan un rol esencial, materializado por la influencia que pueden tener sobre la transformación de las instituciones (Patalano, 2007).

El vínculo entre el espacio mental de la imaginación y la evolución de las instituciones puede parecer tenue, pero aportes teóricos de diversas disciplinas permiten conceptualizarlo y comprender cómo opera, en particular a través de cambios en el imaginario social (Castoriadis, 1987; Loasby, 2001; Patalano, 2007). Las instituciones, que pueden entenderse como una estructura de incentivos y de reglas que permiten la organización social, incluyendo el diseño de políticas y marcos regulatorios, son determinantes para la transformación de las condiciones materiales de las sociedades (North, 1994; Ostrom, 2009). Considerando la relación entre imaginario social, evolución institucional y acumulación material, este artículo se estructura en torno a la pregunta: ¿qué imaginarios han influido en la construcción reciente del Gran Santiago y cómo pueden complementarse para mejorar la planificación urbana?

Con el objetivo de contribuir a la elaboración de un marco teórico que permita comprender la articulación de distintas estructuras de incentivos para la urbanización en Chile, en el siguiente artículo se argumenta que en las políticas públicas y movimientos sociales coexisten dos imaginarios opuestos, pero complementarios de organización social, determinados por los principios de competencia y cooperación. Para analizar esta conjetura, se recurre a la revisión y vinculación de teorías de evolución social e institucional, al análisis de datos históricos

y documentos oficiales, a la observación participante de los autores en diversas instancias de cooperación entre la academia y el sector público, a la experiencia de uno de ellos en la sección de Barrios de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, y al análisis geográfico del Gran Santiago.

Este argumento se desarrollará en las siguientes secciones. Primero, una discusión teórica acerca de la relación entre imaginario social, instituciones y evolución de la sociedad. Segundo, una breve revisión de la teoría neoliberal y de las consecuencias que su implementación ha tenido en las instituciones chilenas. Tercero, un análisis de la influencia del ideal neoliberal de la metrópolis competitiva en la reestructuración a gran escala del Gran Santiago. Cuarto, una indagación de fenómenos de cooperación comunitaria que emergen desde los vacíos de una institucionalidad subsidiaria hasta instalarse en políticas públicas urbanas y territoriales. Finalmente, y como conclusión, se argumenta que la experiencia de programas participativos recientes puede contribuir a diseñar una reforma institucional con un mejor equilibrio de incentivos estructurales para la competición y la cooperación.

IMAGINARIO SOCIAL, INSTITUCIONES Y CAMBIO SOCIAL

Siguiendo a Castoriadis (1987), el imaginario social puede entenderse como un campo colectivo de representaciones mentales que dan sentido a la existencia del hombre en el mundo, a partir de experiencias fragmentadas de una realidad infinitamente compleja, que escapa a la posibilidad humana de comprenderla en su totalidad.⁵ Debido a esta comprensión incompleta, el imaginario social está en permanente actividad, creando nuevas relaciones semánticas (símbolos y significados) entre elementos que no habían sido previamente conectados. En sociedad, la estructuración colectiva de este imaginario da forma a las instituciones, entendidas como un sistema simbólico socialmente aceptado en el que se combinan elementos imaginarios y funcionales (Castoriadis, 1987). Es decir, las instituciones traducen una visión dominante de la realidad, con mayor o menor influencia de distintas ideologías, en reglas para la organización del comportamiento colectivo.



Figura 1. Retroalimentación entre imaginario social y realidad contingente.
Fuente: Elaboración propia.

Estas reglas son una manifestación externa de significados imaginados para interpretar una experiencia fragmentaria, no son una representación objetiva de la realidad (Patalano, 2007). En consecuencia, la evolución de los imaginarios no puede ser comprendida ni anticipada por la ciencia, ya que las categorías y el método científico también se estructuran a partir de relaciones fundamentales imaginadas en un tiempo anterior. Entonces, el cambio social no puede ser analizado como una causalidad lógica, sino que involucra discontinuidades radicales generadas por la evolución del imaginario social, manifestadas como revoluciones institucionales o como eventos contingentes que alteran el curso histórico (Castoriadis, 1987; Mahoney, 2000).

Las instituciones pueden entenderse, desde una definición amplia, como prescripciones que organizan y estructuran las interacciones humanas, abarcando desde normas informales de comportamiento, agencias de Gobierno, hasta la Constitución Política de una Nación (North, 1994; Ostrom, 2009). Así, las instituciones permiten la acción colectiva, resolviendo la incertidumbre generada por el comportamiento de otros actores o por accidentes imprevisibles (Boltanski, 2008). Esta capacidad de generar certeza reposa en la formalización de un imaginario que fue socialmente aceptado en un momento histórico, pero que sigue evolucionando y que, por lo tanto, puede cuestionar a las instituciones establecidas.

La percepción de este tipo de discordancia entre los comportamientos permitidos y la realidad percibida, puede estimular la representación de nuevas relaciones semánticas que a su vez podrían impulsar innovaciones institucionales (Loasby, 2001). Las instituciones menos

formales son más adaptables, pero a medida que la discordancia entre las normas vigentes y el imaginario social se incrementa, se genera la posibilidad de transformar instituciones a niveles más elevados de formalidad (Ostrom, 2009). De una parte, las instituciones determinan la estructura de incentivos de una sociedad, promoviendo o disuadiendo ciertos comportamientos (North, 1994); y de otra, la implicación emocional de las personas con distintas relaciones simbólicas atribuye valores cambiantes a las normas de organización social (Patalano, 2007). De este modo, se genera un sistema de retroalimentación entre el imaginario social, las instituciones y la realidad contingente (Figura 1).⁶

En particular, los incentivos y regulaciones que organizan la interacción entre personas pueden reforzar o debilitar su confianza mutua, modificando su inclinación hacia comportamientos competitivos o cooperativos. Desde una perspectiva evolutiva, existe evidencia de que los seres humanos pueden actuar como agentes egoístas que solo buscan el beneficio propio o recurrir a normas de organización que permiten generar beneficios colectivos, pudiendo modificar sus decisiones en uno u otro sentido según las consecuencias de sus acciones previas (Ostrom, 2014). En consecuencia, la imposición de sistemas normativos a partir de convicciones ideológicas puede generar profecías autorrealizadas. Por ejemplo, si los incentivos estructurales de una sociedad solo recompensan la competitividad, eventualmente las personas se comportarán en su mayoría como agentes egoístas, lo que sería una confirmación espuria del supuesto inicial que haya privilegiado el individualismo por sobre otras alternativas de interacción social. En este sentido, la legitimación de

un sistema a través de reglas definidas por él mismo es tautológica, y anula la posibilidad de que una sociedad defina las normas que la rigen en forma autónoma y deliberativa (Castoriadis, 1987).

En el caso chileno, la profunda reestructuración del Estado que fue llevada a cabo durante la dictadura de Pinochet estuvo orientada por una ideología neoliberal aplicada por primera vez en el mundo a gran escala; esto fue posible gracias a la fuerte concentración del poder en un régimen autocrático (Gárate, 2012; Harvey, 2003, 2005). Esto permitió realizar una reestructuración profunda y abrupta, que modificó en el largo plazo las instituciones y el imaginario valórico de Chile.

DE LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL AL ESTADO SUBSIDIARIO

El neoliberalismo es distinto al liberalismo clásico, que tiene una larga tradición filosófica y empírica que se remonta a la obra *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776), en una época en que el libre mercado constituía una forma de emancipación del servilismo feudal y monárquico. Dentro de esta tradición, el aporte social del mercado fue formalizado en la definición de un *óptimo de Pareto*, situación en la que el equilibrio de precios produciría el mayor beneficio general, lo que depende crucialmente de la atomización de la oferta y de la demanda. Para alcanzar este óptimo, es necesario que haya competencia pura y perfecta, lo que no ocurre cuando existen imperfecciones de mercado, como tendencias monopólicas, rigidez de oferta y falta o asimetría de información. La presencia de estas imperfecciones ha justificado la implementación de diversas formas de regulación pública y la creación de monopolios estatales en áreas específicas, los que pese a presentar problemas de otros tipos,⁷ permiten evitar ineficiencias y abusos en mercados socialmente relevantes (Varian, 2006).

El neoliberalismo contemporáneo, que se basa en el individualismo metodológico de Friedrich Hayek (1948) y en la teoría económica de Milton Friedman (1962), se diferencia radicalmente del liberalismo clásico por el rechazo *a priori* de la regulación y de la intervención del Estado en el mercado, limitando la acción pública a la defensa de la propiedad privada, a la mantención de un sistema monetario estable y a asuntos de seguridad nacional

(Friedman, 1962). A partir de la premisa ideológica de que el ser humano se comporta como un agente que solo busca maximizar su beneficio individual (Rand & Branden, 1964), se concibe un sistema social en el que la distribución de recursos se resuelve exclusivamente a través de la competición organizada mediante el equilibrio de precios, proponiendo una ética de mercado como única guía para toda acción humana (Harvey, 2005). Insistimos en que este imaginario neoliberal es muy diferente al ideario liberal, que propuso originalmente un sistema de intercambio entre ciudadanos libres, iguales y participantes de una comunidad política (Tocqueville, 1835).

La aplicación de la teoría neoliberal fue particularmente abrupta en Chile, pero en general su implementación en otros países ha sido de forma gradual, estableciendo una disciplina de mercado sobre estructuras institucionales previas, en procesos condicionados por los senderos institucionales propios de cada contexto (Brenner & Theodore, 2002). Históricamente, se distinguen dos épocas de implementación del neoliberalismo a escala global (Peck, Theodore & Brenner, 2009), las que también son reconocibles en el caso chileno. Primero, una fase de reducción drástica del rol del Estado en la economía, lo que produjo severas crisis sociales e inestabilidad económica en la década de 1980. Segundo, desde 1990 se ha observado una fase incremento del gasto social asociada con la privatización de bienes públicos, principalmente en la forma de *vouchers* individuales que facilitan la compra de servicios como vivienda y educación, con un diseño que garantiza la rentabilidad de proveedores privados (Garreton, 2017). Esta evolución tiende a generar confusión entre lo que es una economía social de mercado, en la que existen capacidades relevantes de regulación y producción públicas,⁸ y una economía neoliberal con más gasto social, en la que los subsidios estatales fomentan la actividad económica en mercados de bienes públicos y garantizan la rentabilidad de empresas privadas (Peck et al., 2009; Silva, 2011).

Diversos autores afirman que en Chile aún existe un sistema neoliberal que afecta en particular al desarrollo urbano (Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant, 2013; López-Morales, Gasic y Meza, 2012; Mattos, Fuentes y Link, 2014; Silva, 2011; entre otros). Un rasgo distintivo del neoliberalismo en este país fue su implementación abrupta y vertical durante un régimen autoritario,⁹ que se estructuró en la Constitución de 1980 mediante el

diseño de un Estado subsidiario.¹⁰ Este principio limita la participación de agencias públicas en cualquier mercado en el que existan proveedores privados, mediante restricciones normativas y económicas. En lo normativo, el sector público solo puede actuar según lo expresamente determinado en la ley, a diferencia del sector privado, que puede realizar todo lo que no esté explícitamente prohibido. Esto implica que cualquier innovación relevante en políticas públicas requiere de una ley o decreto previo, además de la respectiva glosa para su consideración en la ley de presupuesto, lo que suele requerir uno o varios años de tramitación.¹¹ En lo económico, las políticas o proyectos públicos son evaluados mediante modelos econométricos específicos para cada sector y priorizados según este criterio por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que asigna los financiamientos respectivos. Una vez ejecutado el presupuesto, se realiza una evaluación *ex post*, con criterios similares y con énfasis en la correspondencia entre la glosa autorizada y lo efectivamente realizado, bajo supervisión estricta de la Contraloría General de la República.

Este rigor burocrático al que se somete la acción pública ha contribuido a la administración de un presupuesto fiscal limitado, que asciende a un 24% del PIB,¹² y a evitar el mal uso de fondos públicos. Sin embargo, aunque esto puede haber sido necesario en la difícil situación económica de Chile en la década de 1980, hoy impone una excesiva rigidez y limita la innovación en políticas públicas, en un contexto de creciente descontento social y de demandas por políticas más integrales y participativas. Por una parte, la evaluación econométrica sectorial no es apta para proyectos intersectoriales, por ejemplo la planificación integrada de vivienda y transporte, e ignora las externalidades entre sectores, por ejemplo, el incremento de tiempos de viaje generado por poblamientos periféricos o la congestión provocada por altas densidades de habitación. Por otra, la fiscalización en base a glosas previamente aprobadas impide hacer modificaciones relevantes a proyectos urbanos en función de procesos de participación ciudadana, como lo ilustra un caso reciente. Un equipo profesional ganó una licitación para peatonalizar dos calles paralelas conectadas por una perpendicular. Durante el proceso participativo estipulado en las bases, los vecinos

manifestaron casi unánimemente el deseo de cambiar este trazado por uno rectilíneo, a lo que los profesionales accedieron, presentando a la municipalidad una alternativa de menor costo. Esta fue rechazada con el argumento que el trazado estaba contenido en las bases de licitación con que se asignó el presupuesto, y que cualquier modificación podría resultar en un sumario de Contraloría.

Este y otros casos similares muestran cómo operan en la actividad diaria de la función pública restricciones diseñadas para reducir y controlar a un Estado subsidiario, tan normalizadas en el quehacer burocrático que ya no se cuestiona su origen ideológico, que apunta a la minimización del Estado. En el fondo, la cuantificación sectorial y la tutela normativa son normas necesarias para evitar el mal uso de fondos públicos, pero son igualmente restrictivas, por lo que no son suficientes para modernizar las instituciones si no se complementan con incentivos estructurales a la innovación y la cooperación en el sector público. Así, en un contexto de neoliberalismo centralizado, se ha implementado una forma incompleta de “nueva administración pública” (*New Public Management*; Hood, 1995), en la que se han introducido principios de competencia interna y se han adoptado prácticas de tipo empresarial en el sector público; sin embargo, ello no se complementó con una mayor flexibilidad de gestión ni con incentivos directos al buen desempeño. En suma, las restricciones que emanan en último término del diseño constitucional del Estado subsidiario establecen una estructura de incentivos que fomenta la competencia y disuade la cooperación, lo que se manifiesta en la incapacidad recurrente de coordinación de las agencias públicas, salvo contadas excepciones.

En la sección siguiente se analizará cómo este tipo de tautología ideológica —crear instituciones que estimulan la competencia y desincentivan la cooperación, para luego afirmar que somos individualistas— ha contribuido a la materialización de una sociedad urbana desigual y segregada en el Gran Santiago.

DESARROLLO URBANO COMPETITIVO Y SECTORIAL

Chile fue la primera nación en la que se aplicó la teoría neoliberal a gran escala, privatizando las empresas del Estado, despidiendo a un tercio de los empleados públicos, reduciendo el gasto público y limitando la capacidad de las instituciones públicas para regular los mercados

ERRADICACION DE POBLADORES DE CAMPAMENTOS DEL AREA METROPOLITANA.
POR COMUNA DE ORIGEN Y DESTINO. 1979 - 1985

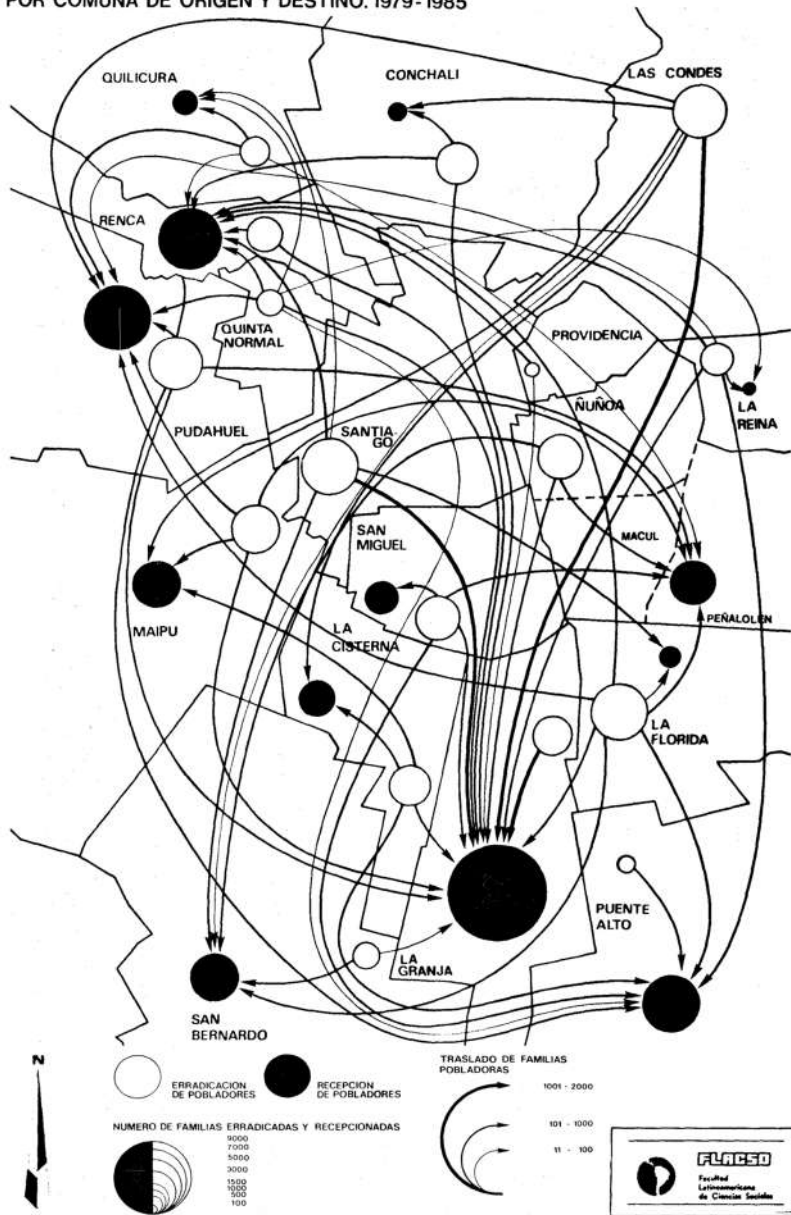


Figura 2. Erradicaciones en el Gran Santiago durante la dictadura de Pinochet.

Fuente: Morales, Levy, Aldunate y Rojas, 1990, p. 21.

(Harvey, 2003). Esta ideología económica, hasta entonces puramente teórica, fue radicalmente aplicada por un régimen autoritario, pese a que antes del golpe militar existía un apoyo popular mayoritario al gobierno de Allende, que promovía políticas redistributivas (Gárate, 2012).

En este caso, el quiebre del sendero institucional fue impuesto por la fuerza militar y la represión de la oposición política, además de desprestigiar sus ideologías con campañas mediáticas (Klein, 2007). Al mismo tiempo, se promovía la meritocracia y se ampliaban las capacidades de

consumo, tanto por el crecimiento económico como por el acceso a instrumentos de crédito. Se fomentó así una ideología estructurada en torno a la competitividad, la que se consolidó en el imaginario colectivo tras la recuperación de la democracia y durante sucesivos gobiernos de una coalición de centro-izquierda (Gárate, 2012; Paredes, 2011). Al fomentar los incentivos a la competitividad sin un desarrollo paralelo de mecanismos solidarios, se contribuyó a la legitimación del individualismo como estrategia dominante de interacción social (Garretón y Cumsille, 2002; Orstrom, 2014).

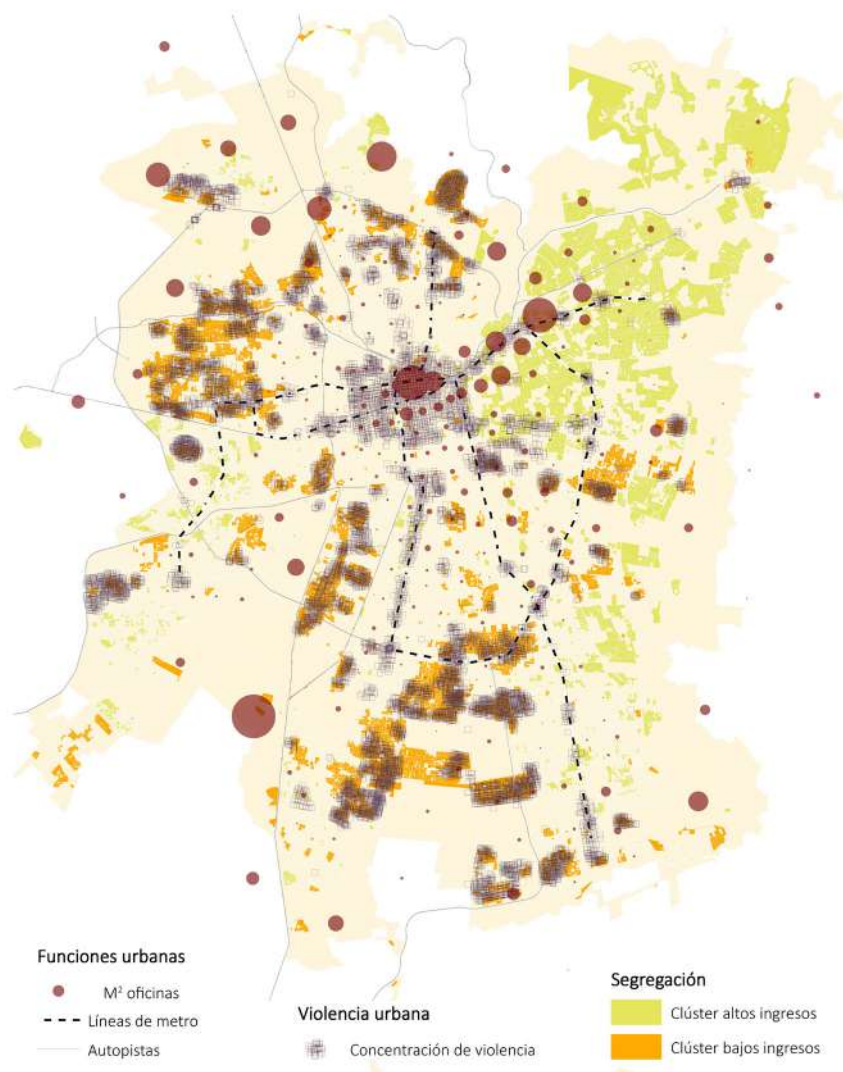


Figura 3. Segregación, violencia urbana y subcentros de negocios en el Gran Santiago. La segregación es determinada por una autocorrelación espacial significativa (95%) de la homogeneidad residencial de altos y bajos ingresos. La concentración de violencia es definida por una autocorrelación significativa (99%) de cinco tipos de delitos, con influencia decreciente: drogas, armas, homicidios, agresiones y robos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Censo 2012, de la Subsecretaría de Prevención del Delito 2012 y del catastro de superficies construidas del SII 2015.

Durante la dictadura se inició una reestructuración administrativa y socioeconómica radical del Gran Santiago. Por una parte, se erradicó a más de 150.000 pobladores de bajos ingresos desde las zonas más acomodadas de la ciudad hacia áreas marginales (Morales et al., 1990). Por otra, se crearon nuevas comunas y se modificaron sus perímetros según un criterio explícito de generar mayor homogeneidad socioeconómica (Hardy, 1989). En el marco de un Estado subsidiario, se promovió la especialización territorial de la administración pública para focalizar el gasto social en zonas donde se concentra la pobreza, pero con recursos públicos insuficientes (Hardy, 1989). Esto ha tenido como consecuencia una insuficiencia crónica de financiamiento para municipalidades con población de bajos ingresos y una acumulación de desventajas

por la mala calidad de servicios públicos de educación, salud y urbanización (Fernández, Manuel-Navarrete, Torres-Salinas, 2016; Hidalgo, 2007).

En paralelo, se amplió el límite urbano para incrementar la oferta de suelo y se permitió la construcción de parcelas de agrado fuera del área urbana (Poduje, 2006), sentando las bases para el desarrollo de proyectos inmobiliarios suburbanos destinados a grupos de altos ingresos. Estos procesos se intensificaron tras la recuperación de la democracia, debido a la aceleración del crecimiento económico y del incremento de la tasa de motorización. En Santiago centro, el desarrollo inmobiliario fue promovido con subsidios y desregulación de alturas de construcción, desencadenando una dinámica que ha revertido la tendencia al despoblamiento de esta comuna y que se



Figura 4. Inauguración de obras de cierre del Programa “Quiero mi Barrio” en el barrio Teniente Merino 2, Concepción. Fuente: Municipalidad de Concepción, 2015.

ha propagado a zonas aledañas. Desde el año 2000, se aceleró la construcción de oficinas, generando nuevas subcentralidades de negocios que se insertan en el cono de mayores ingresos al nororiente del Gran Santiago y en periferias industriales con buena conectividad vial (Figura 3). En conjunto con la expansión del metro y la construcción de autopistas concesionadas, estos procesos de desarrollo urbano dieron forma a una metrópolis moderna, pero desigual, estructurada por y para la competitividad de mercados urbanos y globalizados (Garreton, 2017). Este aspecto exitoso del desarrollo urbano es contrastado por fuertes desigualdades de calidad de vida en el Gran Santiago. En particular, los sectores de destino de las erradicaciones (Figura 2) concentran hoy problemas de pobreza y violencia urbana (Figura 3), estigmatización, externalidades ambientales negativas y mala calidad de servicios públicos de seguridad, salud, educación y urbanización (Rodríguez y Rodríguez, 2009). Cabe destacar que en el Gran Santiago se aprecia claramente una doble geografía de violencia urbana (Figura 3). Por una parte, un patrón característico en zonas céntricas y de alta afluencia de público donde obviamente hay una mayor probabilidad de confrontaciones. Por otra, focos marginales estrechamente asociados con la geografía de la concentración de la pobreza. Esta acumulación de

desventajas es agravada por la capacidad del espacio de actuar como un concentrador y multiplicador de los procesos de reproducción y diferenciación social (Lefebvre, 1974), agudizados por una estructura institucional basada en un imaginario de competitividad que, por definición, produce ganadores y perdedores.

El desarrollo urbano subsidiario fomenta el individualismo y orienta la experiencia colectiva hacia espacios de consumo (Salcedo, 2002), lo que analizado sin una perspectiva temporal confirmaría el supuesto ideológico de que los seres humanos son agentes egoístas. Pero la historia reciente de Chile muestra que este modelo se originó a partir de instituciones autoritarias. En este sentido, la sociedad urbana del Gran Santiago ha sido reconfigurada a partir de principios heterónomos, por una ideología inicialmente externa al imaginario social, pero que se internaliza en él a través de los incentivos normativos y materiales que genera (Castoriadis, 1987). Sin embargo, la complejidad del imaginario social no se reduce a esta tautología de mercado, ya que en Chile se constata también la persistencia movimientos e instituciones de cooperación local que han sido progresivamente formalizados, proceso que será analizado en la próxima sección.



Figuras 5 y 6. Fotografías de la inauguración del Mes del Barrio a 10 años del Programa "Quiero mi Barrio".
Fuente: Programa "Quiero mi Barrio", 2016.

INSTITUCIONALIZACIÓN LOCAL DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA

Las instituciones cooperativas de pequeña escala y baja formalidad son ubicuas en la sociedad, como es el caso de la familia y de las redes de apoyo entre vecinos (Orstrom, 2009). A un nivel organizacional superior, en Chile han actuado movimientos de pobladores desde 1957, adoptando diferentes formas de acción colectiva y de empoderamiento comunitario, articulados en torno a demandas de vivienda y manifestándose territorialmente a través de tomas de terrenos (Cortés, 2014; Espinoza, 1998). Aunque en el gobierno de Allende se establecieron relaciones institucionales entre el Estado y estas organizaciones, el desmantelamiento de la democracia municipal y de las juntas de vecinos después del golpe militar generó un vacío institucional para la articulación entre el Estado y las organizaciones comunitarias. De este modo, los movimientos de pobladores adoptaron una posición reivindicativa sustentada en un imaginario de lucha social, pero también en el interés pragmático de obtener soluciones habitacionales (Espinoza, 1998).

La implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 marcó una inflexión en las políticas habitacionales, tanto en el sentido de las erradicaciones masivas (Figura 2) como en la incorporación del capital privado para la construcción de vivienda social. Aunque este giro fue exitoso en términos cuantitativos, especialmente tras la recuperación de la democracia, la evaluación de los beneficiarios de estos programas ha sido buena en cuanto a las viviendas, pero muy crítica respecto de la inseguridad, vida comunitaria y aislamiento de los barrios en que se ubican (Brain, Concha y del Campo, 2002; Brain, Suárez, Joaquín y Sabatini Downey, 2010; Puente la Torre y Muñoz, 1990, entre otros). Esta desafección por el entorno que rodea a las viviendas sociales refleja la importancia de las redes de apoyo comunitarias, tanto para resolver problemas cotidianos como para el control de la

delincuencia, realidades contingentes que incrementan el valor que se da a la comunicación y cooperación entre vecinos en el imaginario social (Figura 1). Esta situación contrasta con las dinámicas observadas en tomas de terrenos, donde se consideraba que la consolidación de una comunidad era un requisito previo a la construcción de las viviendas (Espinoza, 1998).

La búsqueda de soluciones a la brecha entre el imaginario vecinal-cooperativo y la realidad material de los barrios producidos por políticas público-privadas de vivienda social comienza con el Programa "Chile Barrio" en 1998 y se estructura a nivel de instituciones de gobierno con la implementación del Programa "Quiero mi Barrio" (QMB). Este último, activo desde el año 2006, implicó una reestructuración parcial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu, que aunque fue acotada a los equipos directamente involucrados, introdujo lógicas de planificación intersectorial y de participación ciudadana inéditas en Chile (Robles, 2014; Zapata y Arias, 2008). Cabe destacar que el QMB es una política de magnitud considerable, que involucró a 317 barrios en su primera etapa (2006-2014) y 203 en la segunda (2014-2018), en los que residen más de 900.000 personas, alrededor de un 5,4% de la población de Chile (Minvu, 2010).

Para legitimarse, el Programa QMB ha apelado al imaginario comunitario, por ejemplo con ejercicios colectivos como la reconstrucción de la historia del barrio (Figuras 5 y 6), que han sido particularmente fructíferos en vecindarios constituidos a partir de tomas de terrenos.¹³ Para participar en el programa, los vecinos debían elegir un Consejo de Desarrollo Vecinal como representante de la comunidad, para la contractualización y gestión del programa de regeneración, lo que apuntaba directamente a institucionalizar prácticas de organización colectiva (Figura 4). Asimismo, los planes de regeneración local



Figura 7. Manifestación del Movimiento de Pobladores en Lucha.
Fuente: Radio Universidad de Chile, 2014.

incorporaron mecanismos de participación ciudadana que, a diferencia de los mecanismos tradicionales de participación en Chile, no eran meramente informativos, sino que consideraban la opinión de los residentes en etapas tempranas para el diseño de los planes de desarrollo local (Arnstein, 1969; Herrmann y van Klaveren, 2016). En suma, esta política pública se sustentó en un imaginario de cooperación local e incentivó su institucionalización haciendo explícitos los beneficios de la organización vecinal, logrando con esto una evolución incipiente desde comportamientos individualistas hacia el aprendizaje de la acción colectiva en interacción con instituciones formales (Orstrom, 2014).

En contraparte, el programa QMB ha enfrentado importantes dificultades para incentivar la participación ciudadana y para garantizar la legitimidad de los representantes vecinales, lo que ha sido logrado de forma parcial y con mayor o menor éxito en distintos casos (Villarroel, 2014). Cabe destacar que las instancias de participación, sobre todo en etapas de diagnóstico y formulación de iniciativas, han recogido demandas complejas de los ciudadanos, que requieren la coordinación de distintos sectores y que no han podido ser satisfechas a cabalidad. Pese a ello, el QMB ha sido un esfuerzo relevante por ampliar el marco de acción del Estado, más allá de las restricciones emanadas del principio de subsidiariedad, principalmente en el sentido de impulsar una estrategia intersectorial que intentó sobrepasar el mandato sectorial del Minvu y que es fundamental para desarrollar la ciudad de forma integral. Este objetivo no ha sido logrado, debido a la competencia de agencias públicas por la asignación de

presupuestos y a la ausencia de incentivos estructurales para la cooperación intersectorial en la administración pública de Chile, por lo que este programa no ha logrado la adhesión esperada y necesaria de parte de otros ministerios sectoriales.

En suma, los equipos locales y de gestión del programa han debido enfrentar resistencias institucionales al interior de su propio ministerio y frente a otras agencias públicas, en su esfuerzo por integrar la participación ciudadana desde las etapas de diseño de las intervenciones e implementar planes intersectoriales desde una institución sectorial. Estas resistencias eran esperables, considerando que el sendero institucional recorrido en Chile desde la última dictadura limita las posibilidades de transformación de las instituciones públicas y desincentiva la cooperación intersectorial. Todo esto ha limitado el alcance de QMB, que no ha logrado consolidar dinámicas permanentes de cooperación vecinal y que se ha ido transformando en un ambicioso programa de recuperación de espacios públicos (Minvu, 2014), lo que deja tareas inacabadas respecto de sus aspiraciones de intersectorialidad y de gobernanza local basada en dinámicas comunitarias.

En el ámbito de la participación ciudadana, el Programa QMB fue precursor de una nueva tendencia en instituciones de gobierno nacional y local, manifestada a través de consultas ciudadanas vinculantes en las municipalidades de Santiago y Providencia, presupuestos comunales participativos en la Región de Los Ríos, en el énfasis en la coproducción de seguridad ciudadana que han adquirido los programas de prevención del delito del Ministerio

del Interior y la nueva política de Consejos Comunales de Seguridad Pública, por mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, la incorporación del principio de participación ciudadana en diversas leyes y programas no ha sido acompañada por la creación de incentivos estructurales que permitan implementarlo de forma efectiva y sostenible. La participación efectiva incrementa el costo organizacional de las políticas públicas, lo que requiere más tiempo y financiamiento, pero estos recursos adicionales no se han otorgado al nivel requerido.

En consecuencia, el esfuerzo adicional de implementar políticas participativas tiende a ser asumido por funcionarios de bajo rango y en jefaturas intermedias, asumiendo sobrecargas de trabajo con altos costos personales y profesionales.¹⁴ Se presenció un claro ejemplo de este problema durante una investigación participante en la Municipalidad de Santiago, donde se logró aliviar transitoriamente la sobrecarga y precariedad de los gestores territoriales (funcionarios a cargo de coordinar políticas locales participativas con organizaciones vecinales) a través de la creación de equipos intersectoriales de gestión territorial. Esto fue posible gracias al liderazgo y convicción de quien era entonces jefe de la Dirección de Desarrollo Comunal, quien enfrentó importantes resistencias internas y fue desvinculado de su cargo al comenzar la última campaña electoral, con el consiguiente desmantelamiento de los logros obtenidos. Reconociendo la importancia de este tipo de liderazgos, no es posible sustentar una política de participación solamente en ellos, por lo que es necesario generar incentivos estructurales que las promuevan y permitan sostenerlas en el tiempo. De este modo, la necesaria adaptación de las instituciones de gobierno para incorporar participación efectiva en programas relevantes acumula un retraso importante respecto de las demandas emergentes en la sociedad chilena. Los incipientes esfuerzos antes mencionados contrastan con la disminución de la participación en organizaciones sociales (Herrmann y van Klaveren, 2016), con un marcado aumento de la conflictividad social y territorial en Chile (Valenzuela, Penaglia y Basaure, 2016), y con una reactivación de las tomas de terrenos acompañada de la repolitización de los movimientos de pobladores, por ejemplo en el caso del Movimiento de Pobladores en Lucha (Figura 7) (Sugranyes, 2012).

Esta tensión muestra que se ha generado una brecha considerable entre el tipo de políticas concebidas por instituciones de gobierno y las expectativas de los movimientos sociales contenciosos, que promueven intereses específicos, pero sustentan sus demandas en un imaginario social cooperativo, expresado en las exigencias de derechos sociales y mayor igualdad socioeconómica. El movimiento estudiantil del año 2011 y su impacto en las reformas al sistema educativo, la movilización social por un proceso constituyente y su desarrollo parcial en el segundo gobierno de Bachelet, y las manifestaciones del movimiento NO+AFP y su influencia en las reformas al sistema de pensiones, son manifestaciones significativas de cómo este tipo de acciones colectivas, de interés particular y recurriendo a un imaginario cooperativo para su legitimación, puede influir en la transformación de las instituciones.

En la conclusión de este artículo, a partir de las principales observaciones hasta aquí discutidas, se sugieren alternativas de evolución institucional que podrían contribuir a una coexistencia más fructífera y menos confrontacional entre sistemas de valores competitivos y cooperativos, en un contexto de inclusión de participación ciudadana efectiva en las políticas de desarrollo urbano.

CONCLUSIÓN: ORIENTACIONES PARA UN DESARROLLO URBANO PARTICIPATIVO

En este artículo se han discutido brevemente diversos procesos que han incidido en el desarrollo urbano del Gran Santiago, contrastando el proceso de reestructuración institucional durante la dictadura, que fue heterónomo, vertical e inspirado en una ideología neoliberal (Castoriadis, 1987; Harvey, 2003), con la persistencia de un imaginario de cooperación social que reclama formas más participativas de hacer políticas públicas. Con esto, no se pretende afirmar la mayor legitimidad de procesos competitivos o cooperativos, ya que se considera que ambos deben complementarse en la sociedad contemporánea.

Cabe destacar que el ideario liberal clásico, que fue el sustento ideológico para la creación de las democracias modernas, contemplaba una combinación de libertades individuales con principios igualitarios y comunitarios,

una utopía que pudo realizarse transitoriamente en distintas localidades en los Estados Unidos de América a principios del siglo XIX (Tocqueville, 1835). Desde una visión más contemporánea, la democracia deliberativa local (Habermas, 1985) ha sido planteada como espacio de estructuración de imaginarios sociales en instituciones y acciones colectivas (Patalano, 2010) que representen adecuadamente la diversidad de preferencias individuales en cada comunidad, con el objetivo de construir ciudades más justas (Fainstein, 2010).

Para avanzar en este sentido, es necesario superar la dicotomía ideológica que plantea una contradicción entre la competencia y la cooperación. En Chile, la minimización neoliberal del Estado impuso fuertes restricciones a la acción pública y generó una estructura de incentivos esencialmente competitiva. Tras la recuperación de la democracia, el incremento del gasto social no se acompañó de mayores capacidades de regulación de los correspondientes mercados de bienes públicos ni de cooperación entre agencias sectoriales y, en consecuencia, las desigualdades socioespaciales han seguido profundizándose (Garreton, 2017).

Reconociendo el sustantivo progreso social logrado desde 1990, proceso en el que destaca la reducción de la pobreza a una tercera parte del peor nivel alcanzado en la dictadura de Pinochet, se plantea que para el futuro desarrollo de Chile se requiere de un modelo más integral de la acción pública, que además de establecer controles necesarios del gasto, permita fortalecer su capacidad creativa en ciertos ámbitos. Actualmente, el principio constitucional de subsidiariedad opera mediante un sistema de regulaciones económicas y normativas que son restrictivas y disuasivas para la cooperación, obstaculizando las posibilidades de adaptación, coordinación e innovación del sector público. A su vez, esto impide ofrecer una base solidaria, integral y suficiente de servicios que responda a necesidades sociales cambiantes.

La movilización contenciosa de distintos grupos de interés, que adoptan un ideario de cooperación social para legitimar sus causas, manifiesta la falta de reconocimiento

efectivo —en términos de incentivos concretos para su realización— de estos valores en la institucionalidad chilena. Es destacable que avances incipientes en este sentido se hayan consolidado desde la escala vecinal, a través del programa QMB, que pese a diversas limitaciones ha ampliado el estrecho marco de la acción pública y ha tenido un impacto simbólico significativo para la generación de políticas participativas en otros sectores. En este sentido, el territorio urbano es una realidad contingente en la que se evidencia la necesidad de coordinación intersectorial y el potencial creativo de políticas participativas y de cooperación comunitaria.

En suma, para responder a las expectativas contemporáneas de la ciudadanía es necesario reestructurar el sector público como un sistema de agencias creativas, capaces de generar valor en los territorios que administran, integrando para ello una expresión organizada de expectativas locales a través de procesos de participación vinculante. Esto no implica debilitar los mercados, sino regular adecuadamente aquellos que presentan imperfecciones severas y producir bienes públicos que son esenciales para la autorrealización de todos los ciudadanos. Tampoco se sugiere eliminar las regulaciones económicas y normativas que evitan el abuso de recursos fiscales, sino complementarlas con una estructura de incentivos que fomenta y permita sostener programas participativos e intersectoriales, alimentando los liderazgos individuales sin precarizarlos ni sobreexigirlos.

Sin pretender resolver esta compleja problemática en este breve artículo, es importante señalar que los programas participativos implementados en la última década, que tienen en común un fuerte componente urbano o territorial, han generado un importante aprendizaje con diversos logros y fracasos. La sistematización y análisis de estas experiencias proporcionaría una base sólida para diseñar una necesaria transformación institucional, legitimada por una representación más equilibrada de los imaginarios sociales de competición y de cooperación, con incentivos adecuados para la realización complementaria de estas dos formas de interacción social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J. y Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Debate.
- Bo, E. D. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>
- Boltanski, L. (2008). Institutions et critique sociale. Une approche pragmatique de la domination. *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 8, 17–43. <https://doi.org/10.4000/traces.2333>
- Brain, I., Concha, M. J. y Campo, P. del (2002). Estudio descriptivo de la situación post-erradicación de las familias de campamentos en la Región Metropolitana. Recuperado de http://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/04/2002Brain_Concha_DelCampo.pdf
- Brain, I., Suárez, P., Joaquín, J. y Sabatini Downey, F. (2010). Vivir en campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *Revista EURE*, 36(109), 111–141. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “Actually Existing Neoliberalism.” *Antipode*, 34(3), 349–379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Castoriadis, C. (1987). *The imaginary institution of society*. Massachusetts: MIT Press.
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. Recuperado de <http://eure.cl/index.php/eure/article/view/366>
- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *Revista EURE*, 24(72), 71–84. <https://doi.org/10.4067/S0250-71611998007200004>
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Nueva York: Cornell University Press.
- Fernández, I. C., Manuel-Navarrete, D., & Torres-Salinas, R. (2016). Breaking resilient patterns of inequality in Santiago de Chile: Challenges to navigate towards a more sustainable city. *Sustainability*, 8(8), 820. <https://doi.org/10.3390/su8080820>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Recuperado de <http://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo18146821.html>
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile: 1973-2003*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Garretón, M. (2017). City profile: Actually existing neoliberalism in Greater Santiago. *Cities*, 65, 32–50. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.02.005>
- Garretón, M. A. y Cumsille, G. (2002). Las percepciones de la desigualdad en Chile. *Revista Proposiciones*, 34, 1–9.
- Habermas, J. (1985). *The theory of communicative action, volume 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Hardy, C. (1989). *La ciudad escindida*. Santiago de Chile: Alborada.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (1948). *Individualism and economic order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herrmann, M. G. y Klaveren, A. van (2016). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *EURE*, 42(125), 175–203. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100008>
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57–75. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93–109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Nueva York: Macmillan.
- Lacan, J. (1973). *Les quatre concepts fondamentaux de la psychanalyse*. Paris: Le Seuil.
- Lefebvre, H. (1974). La production de l'espace. *L'Homme et La Société*, 31(1), 15–32. <https://doi.org/10.3406/homso.1974.1855>
- Loasby, B. J. (2001). Cognition, imagination and institutions in demand creation. *Journal of Evolutionary Economics*, 11(1), 7–21. <https://doi.org/10.1007/PL00003857>
- López-Morales, E., Gasic, I. y Meza, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75–114. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>
- Mattos, C. de, Fuentes, L. y Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile: ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 193–219. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582014000200006>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu (2010). *Recuperación de barrios. Quiero mi Barrio* (Informe final corregido). Santiago de Chile: Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141175_informe_final.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu (2014). *La recuperación de barrios a lo largo de Chile*. Santiago de Chile: Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios.
- Morales, E., Levy, S., Aldunate, A. y Rojas, S. (1990). *Erradicados en el régimen militar, una evaluación de los beneficiarios*. Recuperado de <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1990/DT/000226.pdf>
- Municipalidad de Concepción (2015). [Inauguración de obras de cierre del Programa Quiero mi Barrio en el barrio Teniente Merino 2 en Concepción]. [Fotografía]. Recuperado de <https://www.concepcion.cl/noticia/inauguran-plaza-1-oriente-para-cerrar-quiero-mi-barrio-en-teniente-merino-2/>
- North, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American Economic Review*, 84(3), 359–368.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2014). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 6(4), 235–252. <https://doi.org/10.1080/19390459.2014.935173>
- Paredes, J. P. (2011). Ciudadanía, participación y democracia. *Polis. Revista Latinoamericana*, 28. Recuperado de <https://polis.revues.org/1367>
- Patalano, R. (2007). Imagination and society. The affective side of institutions. *Constitutional Political Economy*, 18(4), 223–241. <https://doi.org/10.1007/s10602-007-9019-z>
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal urbanism: Models, moments, Mutations. *SAIS Review of International Affairs*, 29(1), 49–66. <https://doi.org/10.1353/sais.0.0028>
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012). Neoliberalism resurgent? Market rule after the Great Recession. *South Atlantic Quarterly*, 111(2), 265–288. <https://doi.org/10.1215/00382876-1548212>
- Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón : planificación urbana en Santiago, 1960-2004. En A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Donde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 231–276). Santiago de Chile: CEP.

- Programa Quiero mi Barrio (2016). [Inauguración del Mes del Barrio a 10 años del Programa Quiero mi Barrio, en el Museo de Arte Contemporáneo de Quinta Normal]. [Fotografía]. Recuperado de <https://www.flickr.com/photos/quieromibarrío/sets/72157666813719826>
- Puente, P. D. la, Torres, E. y Muñoz, P. (1990). Satisfacción residencial en soluciones habitacionales de radicación y erradicación para sectores pobres de Santiago. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 16(49), 7-22.
- Radio Universidad de Chile (2014). [Manifestación del Movimiento de Pobladores en Lucha Santiago]. [Fotografía]. Recuperado de <http://radio.uchile.cl/2014/05/13/pobladores-esperan-apoyo-de-gobierno-para-acelerar-subsidios-habitacionales/>.
- Rand, A. & Branden, N. (1964). *The virtue of selfishness: a new concept of egoism*. Nueva York: Signet/New American Library.
- Robles, M. (2014). Quiero mi barrio ¿un nuevo paradigma de recuperación urbana y social? : análisis de las interpretaciones subyacentes de los encargados respecto del diseño y resultados del programa. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/115619>
- Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/tp.php?pid=73>
- Salcedo, R. (2002). El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE (Santiago)*, 28(84), 5-19. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400001>
- Silva, E. R. (2011). Deliberate improvisation: Planning highway franchises in Santiago, Chile. *Planning Theory*, 10(1), 35-52. <https://doi.org/10.1177/1473095210386067>
- Sugranyes, A. (2012). La reconstrucción social del subsidio habitacional. En J. Olsson y E. Ortiz, *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina* (pp. 45-57). Montevideo: Centro Cooperativo Sueco.
- Tocqueville, A. de (1835). *De la démocratie en Amérique I*. Paris: Librairie de Charles Gosselin.
- Valenzuela, E., Penaglia, F. E. y Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 225-250.
- Varian, H. (2009). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 8th ed. New York: W W Norton & Co.
- Villarroel, C. (2014). Análisis de la participación ciudadana del Programa "Quiero mi Barrio": el caso de Valparaíso. *Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional*, 24, 95-125.
- Zapata, I. y Arias, G. (2008). Impactos urbanos del programa regeneración de barrio, algunas orientaciones claves para la gestión futura. *Revista INVI*, 23(63), 19-52.

NOTAS

- 1 Los autores agradecen el financiamiento del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES, CONICYT/FONDAP/15130009).
- 2 Académico del Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador Asociado COES. Contacto: matias.garreton@uai.cl
- 3 Encargada de proyectos del Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez. Contacto: a.castro@uai.cl
- 4 Director Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador Asociado COES. Contacto: luis.valenzuela@uai.cl
- 5 Esta conceptualización extiende el pensamiento psicoanalítico de Lacan (1973), proyectando a una dimensión social las relaciones que el ego establece entre lo imaginario, lo simbólico (lenguaje o estructura semántica) y lo real.
- 6 Se entiende a la realidad contingente como las condiciones históricas y materiales en las que se desenvuelve una sociedad, a diferencia de lo real como universalidad infinitamente compleja e inabarcable para la mente humana (Lacan, 1973).
- 7 Entre los que destacan la captura del regulador por grupos de interés particular y la corrupción (Bo, 2006).
- 8 Ejemplos de esto son Alemania, Francia, Japón, Finlandia y Dinamarca, entre otros.
- 9 A diferencia de lo observado en países industrializados, donde se ha instalado en regímenes democráticos, de forma más gradual y principalmente a nivel de gobiernos municipales (Peck et al., 2009).
- 10 El párrafo siguiente se basa en el análisis de la Constitución Política de la República de Chile, disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- 11 Esta es una queja recurrente a diversos niveles y en distintos sectores de la administración pública en Chile, que ha sido constatada por los autores en comisiones de expertos, proyectos de investigación participante y entrevistas a actores clave.
- 12 En comparación a un 44% en el caso de EE.UU. y que es mayor al 50% en la Unión Europea.
- 13 Un caso notable en este sentido es el barrio Santa Anita Che Guevara en la comuna de lo Prado, originado a partir de una toma en el año 1970.
- 14 Este reclamo también ha sido constatado por los autores en comisiones de expertos, proyectos de investigación participante y entrevistas a actores clave, en diversos sectores y niveles de la administración pública.