



Eure

Revista Latinoamericana de Estudios
Urbano Regionales
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago

eure@puc.cl

ISSN 0251-7161

CHILE

2002

Hugo Marcelo Zunino E.

Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad

Eure, Vol. 28 Número 84

Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y bellas
Artes, Instituto de Estudios Urbanos
Santiago, Chile



Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad

Hugo Marcelo Zunino E.¹

Abstract

This article develops a conceptual and methodological framework to study the formation of institutions designed to intervene on fragments of the urban landscape. Using some theoretical insights from Giddens and Foucault, I reformulate the notion of institution, which is here understood as a set of rules operating across functional levels. This approach allows accounting for the power relations that they represent as well as for the channels open for the exercise of power over the population and urban space. Likewise, this methodological strategy permits to relate the local conditions under which specific projects are executed and national or global policies. In this vein, I suggest using the typology of social rules suggested by Ostrom in a five-stage research strategy. Finally, I discuss the theoretical implications of this line of investigation, stressing its utility to decipher power relations implicated in processes of urban change.

Keywords: *Institution, Structure, Agency, Structuration, Giddens, Foucault.*

Resumen

El artículo desarrolla una propuesta conceptual y metodológica para estudiar la formación de instituciones diseñadas para intervenir en fragmentos del espacio urbano. Utilizando algunos aportes teóricos de Giddens y Foucault, se reformula la noción de institución, entendiéndola como un conjunto de reglas sociales operando en distintos niveles funcionales. Esta aproximación permite dar cuenta de las relaciones de poder que éstas representan y de los canales abiertos para el ejercicio del poder sobre la población y el espacio urbano. Asimismo, esta estrategia metodológica hace posible relacionar las condiciones locales bajo las cuales se ejecutan proyectos específicos con políticas nacionales o globales. Para ello, se sugiere emplear la tipología de reglas sociales sugerida por Ostrom en una estrategia metodológica de cinco fases.

Finalmente, se discuten los aportes teóricos de esta línea de investigación, enfatizando su utilidad para descifrar las relaciones de poder implicadas en los procesos de cambio urbano.

Palabras Clave: Institución, Estructura, Agencia, Estructuración, Giddens, Foucault.

1. Introducción

En forma paralela al ascenso y consolidación de discursos neoliberales basados en la apertura comercial y en una disminución generalizada del papel del Estado, nuevas formas de gobierno urbano están emergiendo con vigor en países capitalistas avanzados y en países periféricos respecto a los centros de comando y control financiero. Las nuevas formas de gobierno urbano se caracterizan por el incremento de la participación de agentes privados en la toma de decisiones con relación al destino de la ciudad; la introducción de estrategias de mercadeo para promocionar países, regiones, ciudades y lugares para la acumulación de capital; y el debilitamiento de instancias centrales de planificación. De esta forma, espacios urbanos delimitados geográficamente son revitalizados para satisfacer y crear nuevas necesidades de producción y consumo, surgiendo un paisaje renovado estéticamente y funcionalmente, pero algunas veces marcado por una creciente polarización socio-espacial.

No obstante que diversas intervenciones urbanas, promovidas por una variada gama de instituciones donde confluyen actores públicos y privados, repercuten fuertemente sobre el funcionamiento del sistema urbano, comprometen recursos fiscales en cantidades importantes, y en algunos casos, terrenos bajo el dominio público son transferidos a privados como forma de incentivar la inversión (el proyecto Portal Bicentenario en Santiago de Chile, el Proyecto Ribera Norte en Concepción, Chile, y la Remodelación de Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina), existe un marcado desconocimiento sobre la forma en que operan estos arreglos institucionales y las relaciones de poder que sustentan este tipo de intervenciones. ¿Cómo algunos actores en posiciones de privilegio en instituciones con responsabilidades en el gobierno de la ciudad, son capaces de ejercer poder para hacer valer intereses determinados? ¿Qué estrategias y tácticas son desplegadas para controlar los centros neurálgicos

del proceso de toma de decisiones? ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan el ejercicio del poder?

A mi entender, la falta de análisis sistemático en Latinoamérica sobre las relaciones sociales que dan expresión concreta al gobierno de la ciudad se vincula con dos aspectos fundamentales.

(a) La literatura urbana "crítica" ha sobredimensionado la influencia de estructuras socioeconómicas como las políticas neoliberales sobre la dinámica urbana de las ciudades ([Angotti, 1996](#); [De Mattos 1996](#), [Dockendorff et al., 2000](#)). Sin desconocer los nexos claramente existentes entre niveles más generales como el nivel global en los acontecimientos que se desenvuelven en el ámbito local, esta relación dista de ser mecánica, predeterminada o fácilmente predecible.

(b) Existe falta de claridad metodológica para desarrollar estudios que examinen el proceso de formación institucional y las relaciones entre los participantes del gobierno de la ciudad. Cabe precisar que el proceso de formación institucional no está circunscrito a ningún nivel en particular: en el proceso intervienen actores que operan en distintos niveles funcionales. Por ejemplo, funcionarios municipales, grupos comunitarios e inversionistas locales comprometidos en la materialización de iniciativas (nivel local u operacional); el gobierno regional, cámaras de comercio de alcance regional (nivel regional); conglomerados económicos, sindicatos, funcionarios públicos que influyen en la definición de políticas nacionales (nivel nacional o nivel de decisión política). La relación entre niveles funcionales es particularmente importante de resolver analíticamente, pues ésta define como los procesos locales son afectados o influidos por estructuras sociales más permanentes, como el sistema socio-político nacional y el proceso de globalización económica.

La formación de arreglos institucionales para el control de la ciudad constituye un fértil campo de investigación. Por una parte, estudiar las estrategias seguidas por los actores sociales que defienden intereses determinados, por ejemplo inversionistas, la comunidad afectada, y el conocimiento de cómo algunos son capaces de ejercer hegemonía en las decisiones que repercuten sobre el destino de áreas urbanas, abre oportunidades para reconocer los mecanismos empleados para controlar espacio y sociedad. Esto, eventualmente, facilitaría la intervención estratégica para reconfigurar los mecanismos de decisión en operación y otorgarle oportunidades reales de participación a aquellos sectores ignorados o postergados en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, y en un ámbito más bien teórico, reconocer la institucionalidad que sostiene determinadas estrategias de intervención urbana ofrece indicios sobre la forma como distintos países,

regiones y lugares responden a cambios globales, por ejemplo la creciente liberalización del comercio.

En este trabajo se propone una aproximación conceptual y metodológica para desarrollar estudios sobre formación institucional que sea útil para interpretar las relaciones de poder que están operando en los procesos de transformación urbana. Para construir este marco analítico, se elabora el concepto de institución y formación institucional, utilizando para ello algunos aspectos de la teoría de la estructuración de [Anthony Giddens \(1979 y 1984\)](#) e introduciendo una aproximación a la noción de poder basada en Michel Foucault, de modo de facilitar el examen de las estrategias y tácticas desplegadas para intervenir en la ciudad ([Foucault, 1982 y 1991](#)).

Este trabajo se organiza como sigue: En la siguiente sección, se presentan y se discuten los aportes y limitaciones que ofrece la corriente neo-estructuralista, la cual ha desplegado vastos y prolongados esfuerzos para relacionar la evolución del sistema capitalista con ciertas dinámicas urbanas, segregación socio-territorial, y con un sinnúmero de patologías sociales. La crítica que elaboro en este apartado da lugar a examinar, en la tercera sección, cómo los investigadores que han trabajado sobre la base de la "teoría de los regímenes urbanos" han interpretado las transformaciones de la ciudad a partir de coyunturas políticas locales; luego se examinan los esfuerzos para trazar un camino intermedio entre aquellos referentes neo-estructuralistas y aquellos que centran la atención en la eventual autonomía de los individuos comprometidos en el gobierno de la ciudad. Seguidamente, se re-elabora el concepto de institución propuesto por Giddens mediante la consideración explícita de niveles funcionales y el ejercicio del poder en los procesos de formación institucional. Finalmente, en el acápite Formación Institucional e Investigación Aplicada se sugiere una estrategia metodológica que posibilita el estudio de instituciones diseñadas expresamente para intervenir en fragmentos de la ciudad.

2. Los sistema sociales y la transformación del espacio urbano

Como toda las urbes modernas, las ciudades latinoamericanas representan un complejo mosaico material y simbólico en constante transformación, cuya dinámica urbana contemporánea ha sido interpretada desde distintas perspectivas por investigadores sociales. En particular, los aportes teóricos de

[David Harvey \(1982, 1985 y 1989\)](#) han constituido un referente importante para geógrafos, sociólogos, y urbanistas interesados en comprender los cambios urbanos en el contexto de las transformaciones económicas recientes. Harvey argumenta que las configuraciones espaciales constituyen un elemento central en la dinámica capitalista y que la tendencia a generar crisis de sobreacumulación obliga a un constante manejo del espacio urbano, de modo alcanzar una configuración adecuada que dinamice, en el corto plazo, la acumulación de capital. Sin embargo, al mismo tiempo que se alcanza un ordenamiento adecuado para la expansión económica, el espacio urbano adquiere una cierta "rigidez" que lo tornará inviable como soporte para futuras actividades. Esto hace indispensable una constante "creación destructiva": una permanente destrucción y reconstrucción de espacios urbanos para satisfacer nuevas necesidades de producción y consumo ([Harvey, 1982 y 1989](#)). Estas son las bases para sostener que, bajo el capitalismo, es imposible alcanzar una suerte de "fijación espacial" (*spatial fix*), pues dadas las contradicciones inherentes a dicho sistema social, los espacios de producción y consumo están en constante transformación. Los intentos permanentes por abrir nuevas posibilidades de acumulación, conllevan una creciente competencia entre lugares por atraer el capital internacional móvil ([Sassen, 1991](#)).

Un aspecto destacado en investigaciones recientes sobre la construcción social de la ciudad, es la manipulación del sentido y significado del lugar mediante la construcción y promoción de nuevas representaciones urbanas para atraer capital ([Dovey, 1998](#); [Goodwin et al., 1993](#); [Kearns y Philo, 1993](#); [Roberts y Schein, 1993](#) y [Short et al., 1993](#)). En el contexto latinoamericano, tanto en el caso chileno como en el argentino se pueden encontrar evidencias circunstanciales de este fenómeno. En la Argentina, antes de la profundización de la crisis política y social a finales del 2001, estaban en marcha ambiciosos planes para hacer de Buenos Aires una "ciudad global" y centro de negocios del cono sur Latinoamericano ([Zunino, 2001a](#)). La Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago, en tanto, está impulsando planes para promocionar Santiago como centro de inversiones en el ámbito internacional. No obstante ello, los esfuerzos para comprender la dinámica urbana de ciudades latinoamericanas han estado fuertemente inclinados a relacionar

transformaciones urbanas con el desarrollo y profundización del capitalismo ([Angotti 1996](#); [De Mattos 1996](#), [1999](#) y [Portes, 1989](#)), mientras que los aspectos relativos a la manipulación simbólica de los lugares han recibido escasa atención analítica.

Siguiendo esta línea de razonamiento, una aproximación neo-estructuralista resulta útil para situar teórica e históricamente la construcción de enclaves de acumulación y consumo. Por ejemplo, en Chile, los importantes recursos fiscales destinados a una variada gama de obras públicas (la construcción de estacionamientos subterráneos en sectores afectados por un marcado descenso en el consumo; la concesión de carreteras al sector privado) pueden ser interpretados como cambios urbanos promovidos en el marco de una economía capitalista "abriéndose al mundo", que intenta crear una nueva estructura espacial para generar otras instancias de expansión capitalista. Asimismo, también en Chile, el proyecto "Ciudad Empresarial", ubicado en la comuna de Huechuraba, representa un intento por avanzar en la integración del aparato económico local con la economía global. Al igual que otros casos en Norteamérica y Europa ([Short et al., 1993](#)), dicho proyecto representa una abierta manipulación del significado del lugar mediante la creación de símbolos destinados a resaltar el espíritu emprendedor y atrevido de empresas ávidas por insertarse en los mercados internacionales. En el caso de la República Argentina, la remodelación material y simbólica del antiguo puerto de la ciudad de Buenos Aires es un caso emblemático. En una época de crisis, el gobierno nacional crea una institución pública-privada para administrar el abandonado y deteriorado antiguo Puerto Madero (Corporación Puerto Madero), mediante una rígida planificación del uso del suelo y una rápida transferencia de terrenos fiscales al sector privado. El nuevo Puerto Madero no ha sido sólo reconfigurado materialmente, su significado social fue también transformado y hoy constituye uno de los sectores más exclusivos de Buenos Aires, replicando los valores imperantes en sociedades 'desarrolladas' ([Zunino, 2001a](#)).

Estos casos específicos no pretenden desconocer el efecto dinamizador y creativo que estos desarrollos urbanísticos puedan representar; la aplicación de nuevas formas de gobierno urbano y la creación de enclaves territoriales de producción y consumo no conllevan necesariamente impactos territoriales y

sociales negativos. Sin embargo, el punto de contención es que en esta aproximación al fenómeno urbano las estructuras sociales aparecen como determinantes y se presta escasa o nula atención a los procesos sociales concretos que mueven hacia adelante proyectos urbanos. Me refiero, particularmente, a las estrategias y tácticas desplegadas por un conjunto de actores sociales (públicos y privados) para dominar centros neurálgicos de decisión e imponer proyectos que sirven a determinados intereses. Así, la ciudad representa una construcción social: son individuos ocupando posiciones de privilegio dentro de una institucionalidad determinada los que tienen la capacidad de ejercer poder para construir y/o destruir geografías urbanas.

En el siguiente acápite se discuten aproximaciones teóricas que centran la atención analítica en la política local, y se examinan los procesos a través de los cuales las decisiones de los actores sociales se insertan dentro de un contexto social más amplio.

3. Accionar político e integración analítica estructura-agencia

El nuevo rol adquirido por referentes privados y gobiernos locales en el marco de procesos de liberalización económica, ha llevado a numerosos investigadores a hablar de la desaparición del Estado nacional como ente político-económico significativo, desplazándose la esfera de poder político y económico a la escala local y global, proceso que iría aparejado a la construcción social de escalas geográficas (véase discusión contenida en [Brenner, 1997](#), [1999](#); [Marston, 2000](#) y [Swyngedouw, 1997](#)).

La importancia de la política local en los procesos de transformación urbana ha sido reconocida en trabajos desarrollados desde la década de los ochenta por los teóricos de los "regímenes urbanos" ([Elkin, 1987](#) y [Stone, 1989](#)). Esta aproximación ha sido útil para describir cómo las elites gubernamentales y empresariales en los Estados Unidos conforman regímenes urbanos que, actuando con altos niveles de autonomía respecto del Estado nacional, han operado para influir en la materialización de una gama de proyectos ([Clark, 1998](#); [Keating, 1996](#) y [Ward, 1997](#)). Formalmente, un régimen urbano queda constituido por una coalición de gobierno construida "desde abajo hacia arriba" por agentes locales que construyen relaciones de confianza, representando una combinación selectiva entre la sociedad política y la sociedad civil, por

medio de la cual se supera la división de labores entre el gobierno y los inversionistas privados ([Cox, 1996](#) y [Stone, 1989](#)). Recientemente, algunos investigadores han intentado extender el alcance geográfico de este enfoque más allá del contexto particular a los Estados Unidos, mediante la consideración de los vínculos entre las decisiones tomadas en el ámbito local con contextos políticos y económicos diferentes ([DiGaetano, 1997](#); [DiGaetano y Lawless, 1999](#); [Docherty, 2000](#); [Sellers, 2002](#) y [Storm, 1996](#)). Estos trabajos abren posibilidades para comprender cómo los procesos generales son traducidos al ámbito local.

Estas aproximaciones al hecho urbano pueden ser criticadas desde variados ángulos. Por una parte, algunos estudiosos de los regímenes urbanos ofrecen una lectura detenida de los acontecimientos que permiten la formación y consolidación de coaliciones de gobierno, pero su relación con las condiciones estructurales se mantiene en el ámbito descriptivo. En consecuencia, resulta problemático trascender lo local y establecer vínculos "concretos" con situaciones que se desenvuelven en el ámbito global o nacional. En términos metodológicos, persisten problemas en el diseño de referentes conceptuales y estrategias de investigación para analizar la formación institucional a través de distintas escalas funcionales. Por ejemplo, [Lauria \(1996\)](#) sugiere avanzar compatibilizando la teoría de la regulación (centradas en aspectos macro-sociológicos) con la visión más coyuntural y localista que ofrece la teoría de los regímenes urbanos (centrada en aspectos micro-sociológicos). Sin embargo, existe una persistente incompatibilidad metodológica. Mientras que para los primeros las "abstracciones generales" constituyen el fin de la investigación científica, para los segundos una aproximación al accionar individual es el camino para interpretar procesos sociales (individualismo metodológico). En suma, lo que esto refleja es el antiguo debate entre estructura y agencia: entre aquellos que le asignan prioridad analítica al contexto social, económico y político por sobre la capacidad de los individuos para marcar una diferencia, y aquellos que adhieren a la posibilidad de que exista agencia individual; esto es, una cierta autonomía de los individuos con relación al contexto estructural, permitiéndoles tomar decisiones en forma independiente respecto de imposiciones que emergen de contextos particulares ([King, 1999](#)).

En mi criterio, la noción de "estructura" avanzada por Giddens en su "teoría de la estructuración" ([Giddens 1979](#) y [1984](#)), ofrece algunos lineamientos conceptuales importantes para resolver la distinción analítica entre agencia y estructura, así como la disyuntiva sobre si privilegiar relaciones capitalistas globales o las coyunturas políticas locales en el análisis de las transformaciones urbanas ([Zunino, 2000](#) y [2001b](#)). Para Giddens, las estructuras sociales no constituyen algo externo al mundo y que de manera predeterminada están impactando el comportamiento social. Por el contrario, Giddens afirma que las estructuras sociales son continuamente producidas y reproducidas en la continuidad de la vida social por seres humanos capaces de entender racionalmente el mundo circundante y dispuestos a captar las "reglas" que regulan la interacción social, tales como los reglamentos que enmarcan la actividad de instituciones y las normas de comportamiento social habitual. Formalmente, Giddens define una estructura como un conjunto de reglas y recursos. Mientras las primeras se refieren a normas legales, procedimientos y convenciones, los recursos hacen referencia a la capacidad para desplegar poder y que es inherente a la interacción social. A diferencia de otras lecturas más ortodoxas como el marxismo, las estructuras sociales no son solamente condicionantes, sino también abren posibilidades para la acción.

Si bien el trabajo de Giddens permitiría resolver teóricamente la dualidad estructura-agencia, diversos investigadores han recalcado las dificultades para trasladar los conceptos abstractos de la teoría de la estructuración a la investigación empírica ([Gane, 1983](#); [Dear y Moos, 1996](#); [Moos y Dear, 1986](#); [Mouzelis, 1989](#) y [Waterstone, 1996](#)). De acuerdo con mi perspectiva, la idea no es aplicar directamente la teoría de la estructuración, sino tomarla como un marco de referencia general que invite a pensar más detenidamente en la relación entre estructuras sociales y agentes individuales y colectivos. Si tomamos como punto de partida que todo cambio urbano es controlado por arreglos institucionales que representan y sostienen ciertas relaciones de poder entre los participantes en las instancias de decisión (por ejemplo, relaciones de subordinación, cooperación), especial importancia adquiere la definición de institución y cómo esta noción se relaciona con las estructuras sociales más o menos permanentes.

[Giddens \(1984\)](#) define institución como un conjunto de reglas y recursos reproducidos a través de lapsos prolongados de espacio-tiempo, lo cual equivale a conceptualizar una institución como una estructura que ha alcanzado cierta estabilidad a través del espacio y a lo largo del tiempo. Esta definición resulta, a primeras luces, confusa y ofrece escasa guía para la investigación aplicada. Por una parte, no queda claro cuán "largo" es el periodo requerido para que una estructura social se "convierta" en una "institución". Por otra parte, dado que Giddens relaciona reglas con recursos, la capacidad de los actores sociales para ejercer poder aparece atada a la estructura social imperante. El conocido sociólogo británico parece sugerir, entonces, que el poder es algo que se "posee", desconociendo que es el despliegue de distintas formas de poder lo que confiere a las instituciones la capacidad para controlar espacio y sociedad. Concebir el poder como algo que es "ejercido" y no "poseído" forma uno de los pilares de las ideas de Foucault, quien asevera que el poder solo puede ser accesible analíticamente a través del estudio de las estrategias, tácticas, y racionalidades desplegadas por los actores sociales para controlar a la sociedad ([Foucault, 1991](#)). La integración de esta dimensión foucaultiana del poder a la noción de estructura e institución, avanzada por Giddens, y un examen de la manera en la cual formación institucional se desenvuelve a través de escalas funcionales serán materia del siguiente apartado.

4. Instituciones y poder

La operación del andamiaje institucional público-privado comandando la intervención sobre fragmentos de las ciudades latinoamericanas, y las relaciones de poder que ellos representan y posibilitan, no han sido objeto de la misma atención analítica a la otorgada a las condiciones político-económicas incidiendo en la transformación del paisaje urbano. En efecto, aproximaciones "neo-estructurales", en sus versiones más radicales, conciben al Estado nacional como reflejo del sistema socioeconómico operando a escala global (el capitalismo internacional). Por otro lado, en el contexto anglosajón, los investigadores han puesto el acento analítico sobre el libre juego de agentes sociales y en el papel de las representaciones ([Dovey, 1999](#) y [Du Gay, 1996](#)).

Para evitar una polarización analítica entre estructura y agencia sugiero recurrir a la noción de estructura desplegada por Giddens, pero eliminando la distinción entre reglas y recursos, y entendiendo "estructura" tan sólo como un conjunto de reglas reproducidas por agentes sociales en la continuidad de la vida social diaria ([Ostrom, 1986](#) y [Waterstone, 1996](#)). Este movimiento conceptual permite conceptualizar poder como algo que es ejercido y que dinamiza y sustenta, a través del tiempo y el espacio, el proceso de formación institucional. Más específicamente, una institucionalidad urbana determinada queda configurada y es sostenida por medio de estrategias, tácticas y racionalidades utilizadas por agentes sociales. Cabe precisar que para evitar caer en una noción de institución "localista" y sin conexión con las cualidades del sistema social, resulta conveniente hablar de "agentes estructurados", es decir, individuos que actúan bajo las posibilidades y restricciones que impone un contexto determinado ([Zunino, 2001b](#)).

Se trata, metafóricamente, de poner la teoría de estructuración y el proceso de formación institucional "en movimiento", mediante una base conceptual que permita ligar institución, poder, estructura y agencia, evitando caer en determinismo o voluntarismo. Las reglas puestas en práctica para definir el funcionamiento de instituciones responsables de intervenir en la ciudad se enmarcan dentro de las restricciones y posibilidades que impone un determinado sistema socioeconómico y político que exhibe una cierta estabilidad en el espacio y tiempo, pero a su vez, son las prácticas sociales enmarcadas por dichas reglas las que aseguran la reproducción del sistema social (el proceso de estructuración).

Cualquier aparato institucional que opere en el ámbito urbano, es diseñado para alcanzar ciertos resultados y encarna ciertas relaciones de poder y también define los canales abiertos para el ejercicio del poder: ciertos actores adquieren una posición subordinada y algunos adquieren la capacidad de decidir sobre el destino de áreas urbanas. En el trabajo de Michel Foucault se puede encontrar una aproximación al poder útil para comprender la relación entre instituciones y poder. Foucault entiende poder como una relación social "siempre-presente", cuyo principio de funcionamiento son 'normas discursivas' que establecen lo permitido y prohibido para la elaboración de conceptos,

conocimiento y reglas (estructuras en el sentido de Giddens). Estas normas, en todo caso, no son creadas en un vacío, ellas responden a condiciones históricas determinadas. Por ejemplo, en *El nacimiento de la prisión*, [Foucault \(1995\)](#) muestra cómo la creación de tecnologías de control social —tal como el sistema penitenciario moderno— responde a disyuntivas sociales e históricas determinadas. De este modo, una institución responsable de gobernar la ciudad y las relaciones de poder inherentes a ella se pueden leer sobre la base de las normas discursivas y reglas desplegadas en contextos sociales e históricos determinados.

Esta aproximación puede ilustrar una dimensión distinta —pero no excluyente— en estudios sobre "gobernabilidad urbana". En vez de entender el desarrollo de instancias de gobernabilidad basadas en la interacción pública-privada como un resultado de "políticas neoliberales" o del "avance capitalista", el acento inquisitivo se puede centrar ahora en las estrategias y racionalidades desplegadas para el control social y territorial de la ciudad, vale decir, en la construcción social de las reglas que enmarcan el funcionamiento de las instituciones con injerencia en la construcción social de la ciudad. La siguiente sección explora la aplicabilidad empírica de estas ideas en estudios urbanos sobre formación institucional.

5. Formación institucional e investigación aplicada

[Cox \(1996\)](#) sugiere construir un paso metodológico intermedio entre referentes estructuralistas, que sitúan la atención analítica en el contexto socioeconómico, y referentes voluntaristas, los cuales confieren al individuo la capacidad de tomar decisiones en forma independiente al sistema social. Para ello propone utilizar la teoría de la estructuración como referente conceptual. No obstante, esta intuición teórica no se desarrolla más allá y persisten interrogantes acerca de cómo aplicar la teoría de la estructuración en investigación urbana aplicada. En este camino, sugiero utilizar la noción de institución, en los términos esbozados en el acápite precedente: un conjunto de reglas reproducidas en el devenir de la vida diaria por agentes operando en distintos niveles funcionales. Estos agentes no son inherentemente libres, enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes de sistemas sociales más o menos permanentes en el espacio y tiempo (agentes estructurados). Por tanto,

"formación institucional" es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. Por muy sólida y permanente que aparezca una institución, su reproducción es sólo posible por el comportamiento de agentes individuales y colectivos de acuerdo a las reglas inherentes a dicha institución (por ejemplo, la universidad). En el campo urbano, es la formación social de una institución determinada (un conjunto de reglas para el control socio-territorial) la que permite hacer de la ciudad algo gobernable: permite a algunos controlar la construcción, reproducción, y destrucción de paisajes urbanos. Tal proceso contiene y reproduce relaciones de poder.

El punto central es, entonces, definir precisamente qué se entiende por reglas y como pueden ser éstas leídas en situaciones tangibles. Siguiendo a [Ostrom \(1986\)](#) y [Philo y Parr \(2000\)](#), los intentos por alcanzar resultados predecibles y controlar los resultados de procesos sociales pasa necesariamente por la construcción de reglas. Para Ostrom, las reglas sociales, a diferencia de las reglas deterministas del mundo físico (por ejemplo, la ley de gravedad), son entidades discursivas que no actúan mecánicamente; más bien, éstas estructuran la situación fijando las posibilidades y restricciones enfrentadas por actores sociales en su afán de intervenir en el mundo para alcanzar algún fin predeterminado. Asimismo, las reglas sociales influyen sobre la interacción entre individuos, creando relaciones de subordinación, obediencia y control.

Para [Ostrom \(1986\)](#), la predictibilidad en asuntos públicos puede ser alcanzada mediante la definición de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones (reglas de posición); estableciendo procedimientos para que los actores sociales entren o dejen una posición (reglas de borde); especificando las acciones que cada posición está en condición o prohibida de ejecutar (reglas de autoridad); especificando los resultados del proceso de toma de decisión que cada posición está permitida de afectar (reglas de alcance); definiendo cómo se toman decisiones colectivas (reglas de agregación); estableciendo los canales de comunicación que permanecen abiertos y qué tipo de información es utilizada en el proceso de toma de decisiones (reglas de información); y prescribiendo cómo los costos y beneficios del proyecto han de

ser distribuidos entre los participantes en la toma de decisiones (reglas de distribución).

Para ilustrar la operación de estas reglas en el ámbito urbano consideremos un caso en que distintos actores sociales (por ejemplo, líderes vecinales, inversionistas, representantes de distintos estamentos del sector público) son llamados a participar en un organismo que tiene por objetivo urbanizar un segmento de la ciudad bajo administración del Estado (reglas de posición). Pese a que todos estos actores cuentan con una posición dentro del aparato institucional en cuestión, sólo unos pocos son los que tienen real incidencia sobre las decisiones respecto al proceso de urbanización. La exclusión de algunas voces puede ser alcanzada restringiendo la participación ciudadana a las fases iniciales del proyecto (reglas de borde, reglas de alcance), consultando "a la gente" pero restringiendo la toma de decisiones a ciertas elites gubernamentales o empresariales (reglas de agregación), o prohibiendo que ciertos referentes tengan acceso a información o manejando el tipo, cantidad y calidad de la información disponible (reglas de información). Dado que la construcción de reglas sociales es producto de actores que poseen una cierta intencionalidad, ellas definen los canales que estarán abiertos para el ejercicio del poder sobre otros individuos, constituyendo, por tanto, una actividad eminentemente estratégica (enfocada al largo plazo) y táctica (enfocada a alcanzar resultados muy precisos en el corto plazo), y basada en cierta racionalidad política. En todo caso, tal como [Malpas y Wickham \(1995\)](#) advierten, el control sobre los resultados de procesos sociales nunca es total, razón por la cual el proceso de formación institucional está siempre en constante marcha y difícilmente se alcanza una suerte de "fijación institucional" ([Philo y Parr, 2000](#)).

Ahora bien, los arreglos institucionales que están surgiendo en países capitalistas avanzados y periféricos para intervenir en fragmentos de la ciudad no se limitan a una escala funcional determinada, más bien aglutinan a los actores que actúan en distintos niveles. Los individuos que representan a organismos del Estado (ministros de Estado, asesores, profesionales), en conjunción con privados defendiendo intereses de alcance nacional (asociaciones empresariales, movimientos comunitarios, sindicatos) pueden

sentar las bases para la creación, por ejemplo, de un grupo consultivo en materias de desarrollo urbano. Dicho comité formulará pautas y lineamientos generales de acción, los cuales definirán los límites y restricciones para las instancias de decisión que operan en el nivel regional. El nivel local, finalmente, constituirá la instancia para ejecutar el proyecto y controlar su marcha. Resulta importante considerar dos aspectos.

(a) Algunos actores no limitan su accionar a un único nivel funcional, algunos de ellos pueden participar en la definición de políticas urbanas nacionales y en instancias de decisión en el ámbito local.

(b) El proceso de formación institucional no es necesariamente "desde arriba hacia abajo"; en muchas ocasiones son instancias de alcance regional, o incluso local, las que impulsan ciertas iniciativas que, a su turno, impactan sobre políticas generales.

La formación de instituciones a través de distintos niveles funcionales puede ser interpretada recurriendo a la noción de reglas ya esbozada. Las reglas operativas en niveles más generales definirán la situación, el contexto estructural dentro del cual se desenvolverá la acción de actores de niveles inferiores y las posibilidades que éstos tienen para construir arreglos institucionales que materialicen iniciativas concretas. Es preciso insistir en que no se trata de determinación desde arriba hacia abajo; las reglas sólo estructuran la acción y decisión de los actores involucrados, y siempre existe la opción de elegir entre alternativas distintas. Por ejemplo, por muy sólidas que sean las reglas que definen las directrices del desarrollo urbano nacional, en el ámbito local éstas deben ser reinterpretadas y es necesario definir entre los posibles arreglos institucionales el curso de acción adecuado para alcanzar ciertos fines.

Para examinar el proceso de formación institucional e identificar las relaciones de poder que sustentan estos arreglos, sugiero emplear una estrategia metodológica consistente en cinco fases:

(a) Definir un punto de entrada operacional

Este puede ser un caso concreto, por ejemplo, un proyecto urbano o un plan de desarrollo urbano en estado de ejecución.

(b) Identificar los niveles funcionales que se relacionan con dicho caso

En esta fase el analista debe acotar el estudio de acuerdo a las preguntas específicas de su investigación. En estudios más restringidos, la definición de dos niveles (regional-nacional y local) puede ser suficiente para dar cuenta de situaciones particulares a una región. Un estudio de mayor alcance o investigaciones comparativas sobre las repercusiones de la economía global en el desarrollo urbano nacional, requerirán definir niveles por sobre el Estado-nación. Los niveles funcionales no están dados y listos para ser "descubiertos"; éstos deben ser definidos en función de los objetivos de la investigación y repensados constantemente, pues algunos niveles funcionales suelen escapar a la inspección inicial del caso de estudio.

(c) Definición de los actores estratégicos y de la comunidad afectada

Esta tarea equivale, en parte, a definir las reglas de posición y de borde: ¿Quiénes toman decisiones en nodos estratégicos? ¿Quiénes son consultados en la toma de decisiones? Esta fase puede considerar entrevistas preliminares con actores directamente

involucrados en el proyecto, análisis de documentos como planes y programas, y recopilación de antecedentes en medios periodísticos. No obstante, las reglas de posición no definen quiénes son excluidos del proceso de toma de decisiones. Por tanto, se hace necesario identificar actores no considerados en la toma de decisiones para precisar los mecanismos que impiden la participación efectiva de algunos actores en ciertas fases del proyecto.

(d) Interpretar las reglas actuando en cada uno de los niveles funcionales

Estas reglas contemplan reglas escritas (formales) como constituciones, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas; y reglas no escritas (informales), las cuales definen límites y restricciones para el accionar individual. Identificar reglas informales es, por cierto, complejo, pero éstas son esenciales para evaluar aspectos claves como, por ejemplo, la generación, traspaso y uso de la información. Este aspecto no está siempre normado por medio de reglamentos escritos, y pueden existir determinados "filtros" que tienen la función de reinterpretar la información proveniente de niveles superiores o inferiores. La complejidad de acceder a estos aspectos de la institucionalidad urbana, hace recomendable un trabajo etnográfico que puede consistir en investigaciones participativas, entrevistas semi-estructuradas y preguntas abiertas respecto al funcionamiento del gobierno en cada una de las escalas funcionales. La [figura 1](#) ilustra esta fase considerando tres niveles funcionales:

(e) Integración vertical

La fase final de la investigación radica en integrar analíticamente las reglas que operan en cada uno de los niveles. Para facilitar la integración vertical, es conveniente comenzar por el nivel más bajo (por ejemplo, el nivel local) y luego examinar las reglas del ámbito regional que posibilitan o restringen la formación de un tipo particular de institución. ¿Cuáles reglas están posibilitando que ciertos actores adquieran una posición de privilegio en la toma de decisiones respecto al destino de la ciudad? ¿A qué políticas nacionales responde el arreglo institucional en cuestión? ¿Quiénes están siendo excluidos? ¿Cuáles son los mecanismos empleados para excluir ciertas voces? Este tipo de preguntas está dirigido a reconocer las relaciones de poder inherentes a arreglos institucionales diseñados para intervenir en la ciudad.

Figura 1. Niveles institucionales y reglas sociales



6. A modo de conclusión

Mediante la identificación de los mecanismos precisos que conectan distintos niveles funcionales, la aproximación metodológica aquí propuesta contribuirá potencialmente a avanzar la agenda de investigación de los teóricos de los regímenes urbanos, quienes han enfrentado dificultades metodológicas en la aplicación de este referente fuera de los Estados Unidos. En efecto, al considerar una institución como un conjunto de reglas operando a través de distintos niveles funcionales, se permite relacionar el nivel local con procesos más generales, lo que facilita comprender la manera en la cual regiones y lugares responden diferenciadamente ante circunstancias generales, como el avance de políticas neoliberales centradas en limitar las funciones y alcance de los órganos centrales de gobierno y en crear las condiciones para el desarrollo empresarial privado.

Los aportes conceptuales de Giddens y Foucault, principalmente, pueden ser coherentemente aplicados para llevar a cabo investigaciones empíricas que permitan entender, por una parte, una formación institucional como un producto de la relación dialéctica entre prácticas sociales y elementos relativamente permanentes del sistema social y, por otra parte, examinar las racionalidades, estrategias y tácticas que ponen en marcha el proceso de estructuración. En este sentido, constituye una posibilidad analítica para avanzar en descifrar cómo elites públicas y privadas son capaces de ejercer hegemonía en instancias de gobierno urbano y cómo éstas ejercen el poder para manipular estratégicamente el proceso de toma de decisiones y avanzar en la materialización de proyectos concretos; los cuales responden a objetivos definidos y representan intereses determinados. En este contexto, el concepto de "agente estructurado", aquí elaborado, juega un rol importante. El accionar individual, y la consiguiente formación de instituciones para gobernar un lugar o una ciudad, no está "determinado" por estructuras abstractas sino influido por las restricciones y oportunidades que forman parte de un sistema social más o menos permanente, estando siempre abierta la posibilidad de elección entre cursos de acción alternativos, cada uno de ellos representando distintas relaciones entre individuos.

La aproximación al fenómeno urbano aquí expuesta cambia la perspectiva de recientes investigaciones que han relacionado, un tanto mecánicamente, la dinámica capitalista y las reformas neoliberales recientes con transformaciones y patologías urbanas. La forma de entender la construcción social de la ciudad aquí expuesta facilita examinar la forma en que ciudades y lugares se adaptan a cambios contextuales. Así, uno de los supuestos que enmarcan este trabajo es que las instituciones para el gobierno de la ciudad no quedan enteramente explicadas por procesos políticos y económicos que se desenvuelven en un ámbito global o nacional, y que es preciso prestar atención analítica a las prácticas sociales mediante las cuales los partícipes en instancias para el gobierno de la ciudad intentan dominar el proceso de toma de decisiones y avanzar fines específicos. Es a través de este proceso que se constituyen y reproducen relaciones de dominación y colaboración. En definitiva, son individuos reflexivos, que poseen la capacidad de entender las reglas sociales

formales e informales que estructuran su accionar, los que crean, reproducen o destruyen las geografías urbanas que nos rodean.

7. Referencias bibliográficas

Angotti, T. (1996). "Latin America urbanization and planning. Inequality and Unsustainability in North and South". *Latin American Perspectives*, 23:12-34.

Brenner, N. (1997). "Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization". *Public Culture*, 23:379-400.

_____ (1999). "Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union". *Urban Studies*, 36:431-452.

Dockendorff, E., Rodríguez, A. y L. Winchester. (2000). "Santiago de Chile: metropolization, globalization and inequity". *Environment & Urbanization*, 12: 171-183.

Clark, S. E. (1998). "Economic development roles in American cities: a contextual analysis of shifting partnerships arrangements". Walzer, N. and B. D. Jacobs. eds. *Public-private partnerships for local economic development*. Westport CT: Praeger: 19-46.

Cox, K. (1996). "Governance, urban regime analysis, and the politics of economic development". Lauria, M. ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA: Sage: 99-121

De Mattos, C. A. (1996). "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995". *Eure*, XXII:39-60.

_____ (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *Eure*, XXV:29-56.

Dear, M. y A. Moos. (1986). "Structuration theory in urban analysis: 2. Empirical application". *Environment and Planning A*, 18:351-373.

DiGaetano, A. (1997). "Urban governing alignments and realignments in comparative perspective: developmental politics in Boston, Massachusetts, and Bristol, England". *Urban Affairs*, 32:844-871.

DiGaetano, A. y P. Lawless (1999). "Urban governance and industrial decline. Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997". *Urban Affairs*, 34:546-577.

Docherty, I. (2000). "Institutional geography and regime governance-The case of local rail transport policy". *Space & Policy*, 4:109-130.

Dovey, K. (1999). *Framing places. Mediating power in built form*. London: Routledge.

Du Gay, P. (1996). "Organizing identity: entrepreneurial governance and public management". Du Gay, P. and D. Hall eds. *Questions of cultural identity*. London: Sage: 152-171.

Elkin, S. (1987). *City and urban regimes in the American republic*. Chicago: IL: University of Chicago Press.

Foucault, M. (1982). "The subject and power". Dreyfus, H. L. and P. Rabinow eds. *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago, IL.: University of Chicago Press: 208-226.

_____ (1991). "Governmentality". Burchell, G.; Gordon, C. and P. Miller eds. *The Foucault effect, studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf.

_____ (1995). *Discipline and Punish. The birth of the prison*. New York: Vintage Books.

Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.

_____ (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gane, M. 1983. "Anthony Giddens and the crisis of social theory". *Economy and Society*, 12:368-398.

Goodwin, M., Duncan, S., and S. Halford (1993). "Regulation theory, the local state, and the transition of urban politics". *Environment and Planning D*, 11:67-88.

Harvey, D. (1982). *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (1985). *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

_____ (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. New York, NY: Blackwell.

Kearns, G. and C. Philo. (1993). "Cultural, history, capital: a critical introduction to the selling of places". Kearns, G. and C. Philo. *Selling places: the city as*

cultural capital, past and present. New York: Pergamon Press: 1-32.

Keating, D. (1996). "The politics of redevelopment and sport stadiums amidst urban decline". Lauria M. ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, Ca.: Sage: 189-205.

King, A. (1999). "Against structure: a critique of morphogenic social theory". *The Sociological Review*, 47:199-227.

Lauria, M. (1996). "Regulating urban regimes: reconstruction or impasse?". Lauria, M.ed. *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, CA: Sage: 233-241.

Malpas, J., y G. Wickham. (1995). "Governance and failure: on the limits of socio-Logy". *Journal of Sociology*, 45:321-339.

Marston, S. A. (2000). "The social construction of scale". *Progress in Human Geography*, 24:219-242.

Moos, A. I.y M. Dear. (1986). "Structuration theory in urban analysis: 1. Theoretical exegesis". *Environment and Planning A*, 18:231-252.

Mouzelis, N. (1989). Restructuring structuration theory. *The Sociological Review*, 37:613-635.

Ostrom, E. (1986). "An agenda for the study of institutions". *Public Choice*, 48:3-24.

Philo, C. y H. Parr (2000). "Institutional geographies: introductory remarks". *Geoforum*, 31: 513-521.

Portes, A. (1989). "Latin American urbanization in the years of the crisis". *Latin American Research Review*, XXIV:7-44.

Roberts, S. M. y R. H. Schein. (1993). "The entrepreneurial city: fabricating urban development in Syracuse, New York". *Professional Geographer*, 45:21-33.

Sassen, S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton NY: Princeton University Press.

Sellers, J. M. (2002). "The nation state and urban governance. Toward multilevel analysis". *Urban Affairs*, 37: 611-641.

Short, J. R.; L. M. Benton; W. B. Luce and J. Walton. (1993). "Reconstructing the image of an industrial city". *Annals of the Association of American Geographers*, 83:207-224.

Stone, C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. Studies in government and public policy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.

Storm, E. (1996). "In search of the growth coalition. American urban theories and the redevelopment of Berlin". *Urban Affairs*, 31: 455-481.

Swyngedouw, E. (1997). "Excluding the others: the production of scale and scaled politics". Lee, R. and J. Wills. *Geographies of economies*. London: Arnold. 167-176

Ward, K. G. (1997). "Coalition in urban regeneration: a regime approach". *Environment and Planning A*, 29:1493-1506.

Waterstone, M. (1996). "A conceptual framework for institutional analysis of transboundary water resource management: theoretical perspectives". Ganoulis, J.; Duckstein, L.; Literathy, P and I. Bogardi. *Transboundary water resource management. Institutional and engineering approaches*. London: Bookman: 9-18.

Zunino, H. M. (2000). "Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades". *Revista Geografía Norte Grande* 27:133-137.

_____(2001a). "Analyzing governance in Chile and Argentina: social actors, power, and the formation of neoliberal social orders". *97th Annual Meeting of the Association of American Geographers, New York, NY*.

_____(2001b). "La planificación urbana en el Chile de hoy: "actores sociales estructurados" y la construcción de redes de gobernabilidad". *Revista de Geografía Norte Grande*, 28: 73-78.

¹ Geógrafo, PUCCH; Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, PUCCH; MS en Planificación con mención en Planificación Internacional, Universidad de Arizona; Ph.D. (c) y Profesor de Geografía en la Escuela de Invierno de la Universidad de Arizona, USA. Profesor Invitado, Instituto de Geografía, PUCCH, Chile. zunino@email.arizona.edu