



**HAL**  
open science

# Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: analizando la gobernanza territorial

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: analizando la gobernanza territorial. Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía, 2020, 29 (2), pp.455-472. 10.15446/rcdg.v29n2.75249 . hal-02963735

**HAL Id: hal-02963735**

**<https://hal.science/hal-02963735>**

Submitted on 11 Oct 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: analizando la gobernanza territorial

Gerardo Ubilla-Bravo \* 

## Resumen

A partir del golpe de Estado de 1973, en Chile ha habido una serie de transformaciones socioespaciales que ha generado un aumento en la asimetría de la concentración de riqueza y poder. Las áreas periurbanas son los espacios que han experimentado cambios más rápidos y donde se plasman los intereses de múltiples actores. Considerando estos antecedentes, la pregunta que guía esta investigación es: ¿Cuáles son las relaciones de poder de los actores que habitan e intervienen en el área periurbana de Melipilla? Para responderla se desarrolló un marco donde se movilizan los siguientes conceptos: actores, sistema de acción, poder, instituciones, instrumentos, gobernanza territorial y periurbano. Luego se realizaron 23 entrevistas semiestructuradas y se aplicaron las técnicas sobre el análisis histórico y el análisis de contenido. Así, los resultados se dividen en dos apartados: la trayectoria del sistema de acción del Plan Regulador Comunal (2013-2015) y las relaciones de poder entre los actores. Este trabajo contribuye con la emergencia de seis categorías de relaciones de poder basado en el enfoque de la gobernanza territorial, y verifica la asimetría y ruptura del flujo de poder centralista en Chile.

**Palabras clave:** Chile, gobernanza territorial, periurbano, plan regulador comunal, relación de poder.

**Ideas destacadas:** artículo de investigación en el que se analizan las seis relaciones de poder entre los actores del periurbano, en torno a un instrumento de regulación urbana en Chile (Plan Regulador Comunal), bajo el enfoque de la gobernanza territorial. Se verifica la asimetría y ruptura del flujo de poder centralista en Chile.



RECIBIDO: 1 DE OCTUBRE DEL 2018. | EVALUADO: 12 DE JUNIO DEL 2019. | ACEPTADO: 13 DE DICIEMBRE DEL 2019.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Ubilla-Bravo, Gerardo. 2020. "Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: analizando la gobernanza territorial." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29 (2): 455-472. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n2.75249>

\* Departamento de Gestión e Innovación Rural - Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile - Chile; Université Paul-Valéry, Montpellier III; Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE) Paris - Francia. ✉ [gerardo.ubilla\\_bravo@yahoo.fr](mailto:gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr) - ORCID: 0000-0003-2716-5852.  
✉ Correspondencia: Tucapel Jiménez 76, Santiago de Chile, Chile.

## Power Relations Among the Peri-Urban Actors around the Communal Regulatory Plan: Analyzing Territorial Governance

### Abstract

Since the 1973 coup d'état, a series of socio-spatial transformations occurred in Chile that generated an increase in the asymmetry of the concentration of wealth and power. Peri-urban areas are the spaces that have undergone the fastest changes, reflecting the interests of multiple actors. Considering this background, the question that guides this research is: What is the power relationship of the actors that inhabit and intervene in the peri-urban area of Melipilla? To answer it, we develop a framework to mobilize the following concepts: actors, a system of action, power, institutions, instruments, territorial, and peri-urban governance. Then we conducted 23 semi-structured interviews and applied the techniques on historical analysis and content analysis. Thus, the results divide into two sections: the trajectory of the Communal Regulatory Plan action system (2013-2015) and the power relations between the actors. This work contributes to the emergence of six categories of power relations based on the territorial governance approach, and verifies the asymmetry and rupture of the centralist power flow in Chile.

**Keywords:** Chile, territorial governance, peri-urban area, Communal Regulatory Plan, power relationship.

**Main ideas:** Research article analyzing the six power relations between peri-urban actors around an instrument of urban regulation in Chile (Plan Regulador Comunal) under the approach of territorial governance. It verifies the asymmetry and rupture of the centralist power flow in Chile.

## Relações de poder entre os atores peri-urbanos em torno do Plano Regulatório Comunal: analisando a governança territorial

### Resumo

Desde o golpe de estado de 1973, no Chile, tem havido uma série de transformações sócioespaciais que geraram um aumento na assimetria da concentração da riqueza e do poder. As áreas peri-urbanas são os espaços que sofreram as mudanças mais rápidas e onde os interesses de múltiplos atores se refletem. Considerando esse cenário, a questão que norteia esta pesquisa é: Quais são as relações de poder dos atores que habitam e intervêm na área peri-urbana de Melipilla? Para responder, um marco foi desenvolvido onde são mobilizados os seguintes conceitos: atores, sistema de ação, poder, instituições, instrumentos, governança territorial e peri-urbano. Em seguida, 23 entrevistas semiestruturadas foram realizadas e aplicou-se as técnicas de análise histórica e análise de conteúdo. Assim, os resultados são divididos em duas seções: a trajetória do sistema de ação do plano regulador comunitário (2013-2015) e das relações de poder entre os atores. Este trabalho contribui para o surgimento de seis categorias de relações de poder baseadas na abordagem da governança territorial e na verificação da assimetria e ruptura do fluxo de poder centralista no Chile.

**Palavras-chave:** Chile, governança territorial, peri-urbano, plan regulador comunal, relações de poder.

**Ideias destacadas:** artigo de pesquisa que analisa as seis relações de poder entre atores peri-urbanos em torno de um instrumento de regulação urbana no Chile (Plan Regulador Comunal) sob a ótica da governança territorial. Verifica-se a assimetria e ruptura do fluxo de energia centralista no Chile.

## Introducción: transformaciones espaciales, planificación y regulación urbana en Chile

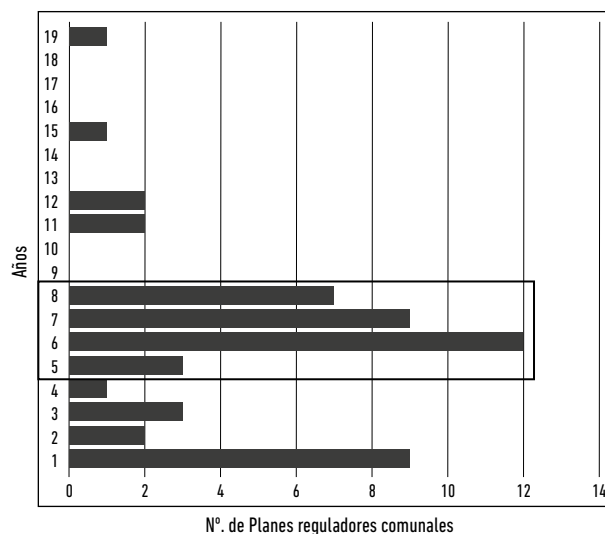
Desde el golpe de Estado de 1973, Chile ha experimentado una serie de cambios importantes en materia económica, política, social y medioambiental (Moulian 2002). Todos estos han tenido una expresión en temas clave para el desarrollo del país (Connell y Dados 2014): la liberación del mercado de los recursos naturales, la privatización de la educación y especialmente de la salud. Asimismo, estos cambios han aumentado la asimetría de la riqueza (Agostini y Brown 2007) y del poder entre los diferentes tipos de actores de la sociedad chilena (Pizarro 2005), y también se evidencian en el hecho de que el Estado deja de ser el principal tomador de decisiones (Thwaites 2010). Uno de los efectos de las políticas públicas de la dictadura cívico-militar es la liberalización del mercado de suelos mediante la acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo —en adelante, MINVU— (MINVU Chile 1979). Esta política es el origen del fuerte aumento en la tasa de urbanización, tanto para las grandes ciudades (Miranda 1997) como para aquellas de tamaño intermedio (Ubilla-Bravo 2015b). En estos casos, el capitalismo ha provocado modelos espaciales híbridos en las ciudades de tipo fragmentado y desarticulado (Rausch et ál. 2019).

Los distintos actores de la sociedad (autoridades electas, habitantes, aparato técnico del Estado y empresarios) tienen intereses y objetivos distintos en relación con el territorio. Esta situación presenta un desafío aún mayor en las áreas periurbanas de América Latina (Allen 2003) debido a la dificultad para planificar sin instrumentos que ayuden a congeniar estos diferentes intereses. En Chile, el Plan Regulador Comunal —en adelante, PRC— ha jugado un rol central en la regulación de las áreas urbanas y periurbanas y en las relaciones entre los actores locales, regionales e incluso nacionales. El propósito del PRC se enfoca en la definición y la regulación de los límites urbanos, de la zonificación y del trazado de las vías. Sin embargo, la premisa de este instrumento no es tener una visión compartida en el territorio (Ubilla-Bravo 2015a). De hecho, se critica el nombre de instrumento de planificación territorial que le confiere la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones —en adelante, OGUC— (Decreto n.º 47, 1992) a este instrumento. Este debe ser comprendido como un instrumento de regulación urbana, ya que no planifica el desarrollo del territorio.

El PRC es un instrumento que sirve para intervenir en las áreas urbanas y las áreas de extensión urbana (área

periurbana) a escala local. Este se encuentra definido en los artículos 2.1.10 al 2.1.14 de la OGUC (Decreto n.º 47 1992), y está presente en los artículos 41 al 51 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto n.º 458 1976). El PRC comprende una memoria explicativa, un estudio de factibilidad, una ordenanza local y sus respectivos planos.

Junto con lo anterior también existen antecedentes que indican que las aprobaciones de los PRC demoran más tiempo de lo planificado: “los periodos de tramitación para la formulación o modificación de los planes reguladores [son extensos], en promedio tardan más de seis años” (Giménez y Ugarte 2014, 69). En la Figura 1 se observa un gráfico que muestra los años que tardan algunos PRC en su proceso de aprobación. Según Giménez y Ugarte (2014) estos debieran demorarse entre uno y dos años, pero la media se sitúa entre los seis y siete años, así como hay algunos casos extremos donde un PRC demoró diecinueve años en aprobarse.



**Figura 1.** Planes Reguladores Comunales en proceso de elaboración y/o modificación según años en Chile.

Datos: Giménez y Zamorano 2013.

Nota: el rectángulo que destaca entre 5 y 8 años es propio del autor.

En cuanto a la producción científica, en Chile se observa que algunas investigaciones han sido llevadas a cabo en relación con el crecimiento urbano de grandes ciudades (Miranda 1997) y otros para conocer el fenómeno de la gobernanza de áreas metropolitanas (Zunino 2004) y a nivel regional (Ubilla-Bravo 2018). Sin embargo, en la actualidad no existen estudios que examinen de manera precisa la gobernanza territorial en áreas periurbanas más allá de los espacios metropolitanos (Ubilla-Bravo 2016).

Teniendo en consideración el contexto presentado, esta investigación apunta a complementar dicha brecha poniendo especial atención a la comprensión de las relaciones de poder entre los actores en las áreas periurbanas. Para ello se examina un caso bajo el enfoque de la gobernanza territorial, que ayuda a comprender este tipo de dinámica de relaciones entre actores. En este sentido, la pregunta de investigación es: ¿Cuáles son las relaciones de poder de los actores que habitan e intervienen en el área periurbana de Melipilla? Para abordar esta pregunta se analiza de forma particular la última modificación<sup>1</sup> del instrumento PRC de Melipilla, que tuvo lugar entre octubre del 2013 y diciembre del 2015. Asimismo se propone la hipótesis de que existe una asimetría de poder entre los actores (Foucault 1975; Dumont 2012) y que el PRC juega un rol en la consolidación en dicha asimetría. Esta brecha de poder genera una tensión y una ruptura en el flujo de relaciones de poder, produciéndose un cambio en la influencia de las decisiones desde un *top-down* (centralizado) a un *bottom-up* (descentralizado).

Este artículo se estructura en los siguientes puntos. Primero se desarrolla un marco conceptual donde se despliegan las nociones básicas de esta investigación: actores, sistema de acción, poder, instituciones, instrumentos, gobernanza territorial y periurbano. Luego, en el método se señalan los datos y las técnicas utilizadas, entre las cuales se destacan las entrevistas semiestructuradas y el uso del análisis de contenido. Los resultados se dividen en dos apartados: (i) trayectoria del sistema de acción del PRC entre el 2013 y el 2015 y (ii) las relaciones de poder entre los actores. En la discusión se revisa la contribución de este trabajo, teniendo en consideración los conceptos y otros estudios similares y se finaliza con algunos aportes para los tomadores de decisión.

### Actores, sistema de acción, poder, instituciones, instrumentos, gobernanza territorial y periurbano

Los conceptos que se utilizan como marco en esta investigación para abordar la gobernanza territorial son: actores, sistema de acción, poder, instituciones, instrumentos (de acción pública), gobernanza territorial y

1 Una vez que el PRC de una comuna se aprueba, todas las versiones posteriores se denominan “modificación”, teniendo en cuenta que ya existe una primera versión.

periurbano. En la Figura 2 se ilustra dónde se ubican y cómo se relacionan estos elementos que conforman en su conjunto la gobernanza territorial. En esta investigación, el periurbano es el espacio geográfico donde se desarrolla este tipo de gobernanza.

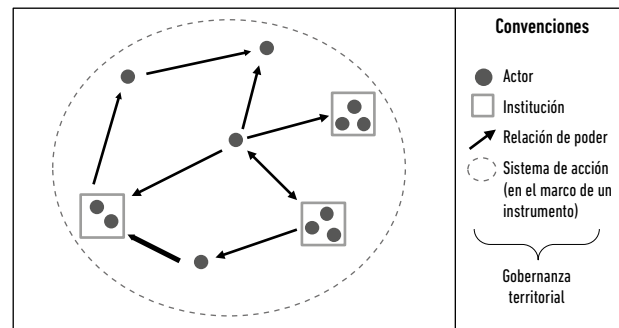


Figura 2. Esquema conceptual para el análisis de la gobernanza territorial.

Los actores son individuos que tienen subjetividad, intención y capacidad autónoma de acción (Lussault 2003). Estos pueden actuar en forma individual o colectiva (Grossman 2014), pueden pertenecer a organizaciones públicas o privadas (Díaz del Olmo 2015) e intervenir a distintas escalas (Soulard et ál. 2018). Un punto central de los actores es que participan en el proceso de toma de decisiones (Grossman 2014). Baud, Bourgeat y Bras (2013) señalan que cuando las acciones de estos actores tienen implicancias en el territorio se denominan actores espaciales o territoriales. Di Méo y Buléon (2005) contribuyen con tres categorías de actores territoriales: ellos pueden ser endógenos, exógenos y transicionales. Además indican que los actores se presentan y actúan en una situación dada (sistema de acción) y siempre tienen poder (Di Méo y Buléon 2005). Crozier y Friedberg (2014) plantean que dicho “sistema de acción” es un conjunto humano estructurado que (i) coordina las acciones de sus participantes mediante mecanismos de reglas y (ii) regula la estabilidad de estas acciones y las relaciones entre los actores. El sistema donde interactúan estos actores puede ser de tipo formal e informal (Holmes et ál. 2013). Esta investigación se enfoca en el tipo de relaciones en un ámbito formal, en el cual la noción de poder e institución es clave para su comprensión.

Desde un punto de vista filosófico, Painter (2015) comienza su reflexión planteándose qué es el poder. Él se cuestiona, ¿es una idea, una sustancia, una cosa, una relación, una cualidad? Asimismo, continúa preguntándose si ¿esto se gana o pierde? Si no se usa ¿existe? Y si

implica solo una fuerza negativa o también es positiva (Painter 2015). Para efectos de este artículo se considera que el poder es una relación entre dos o más actores que se encuentran en interacción, la cual puede ser simétrica o asimétrica (Raffestin y Barampama 2004). Además, existen otros enfoques que resaltan al poder como un proceso relacional (Sánchez 1992), en el que una persona o grupo impone un orden y otro grupo de personas debe obedecerla (Weber 2002). Gallaher (2009) plantea que el poder se presenta bajo una forma de jerarquía y el interés en la geografía se centra en su manifestación espacial, respondiendo a la pregunta del porqué de su localización. De este modo las relaciones de poder tienen una expresión espacial, pues es allí donde se materializan (Sánchez 1992). Un autor que desarrolló un nuevo enfoque o visión de poder es Michel Foucault. Este autor señala que el poder no es solo una relación sino un modo de acción de dominación de unos sobre otros (Foucault 1988). Una de las líneas desarrolladas que se considera en este trabajo son dos categorías de poder. El “multipoder” donde se plantea que: (i) no existe solo un tipo poder (no es global), (ii) en la sociedad se dan múltiples relaciones de autoridad situadas en distintos actores y (iii) no es exclusivo del gobierno o del Estado (Foucault 1999). El segundo que se considera es el “subpoder” donde se reconoce un conjunto de pequeños poderes e instituciones situadas en un nivel más bajo (Foucault 1992). Para Foucault (1979) el análisis del poder va a depender del contexto social e histórico. Una aproximación para aplicar dicho análisis se basa en dos tipos de relaciones de poder: (i) el contrato-opresión de tipo jurídico (legitimidad) y (ii) la dominación-represión de tipo social (lucha-sumisión) (Ávila-Fuenmayor 2007). En cuanto a la dinámica del poder, este funciona mediante una organización reticular (Ávila 2006) y no de forma individual (Foucault 1979).

Una forma de controlar y dirigir el poder es a través de las instituciones. North (1991) indica que las instituciones fueron creadas por los seres humanos para crear orden, establecer estructuras (políticas, económicas y sociales) y reducir la incertidumbre. Dentro de la teoría, las instituciones son un sistema de reglas y/o normas construidas de forma social que producen un comportamiento de rutina (Jepesson 2010). Esta teoría se ha enfocado en los efectos de la institucionalización en el comportamiento homogéneo de las organizaciones (DiMaggio y Powell 2000). Sin embargo, en la década de los ochenta comienza a desarrollarse

un cambio en el enfoque de las investigaciones, y se observa una transformación endógena de los ambientes institucionales (DiMaggio 1988; Fligstein 1997). En este sentido algunos autores (Anderson y Hill 2004) plantean que ciertos actores se mueven para favorecer sus propios intereses y para conseguirlo, ellos crean y/o modifican reglas ya establecidas por las instituciones. Los instrumentos tienen una relación directa con las instituciones.

En este trabajo se analizan las relaciones de poder de actores institucionales, sociales y privados que se fundamentan en un “instrumento” (el PRC en Chile). Este concepto se escoge en el análisis de la gobernanza territorial porque sirve como base para estudiar la acción colectiva de los actores (Aggeri y Labatut 2010). De este modo, el instrumento se define como un objeto abstracto que estructura: el comportamiento de las situaciones, las relaciones entre actores y a la vez es un apoyo en la movilización de las acciones de una institución (Berry 1983). Desde un punto de vista funcionalista, los instrumentos de acción pública tienen como propósito resolver los problemas de la sociedad (Lascombes y Le Galès 2014). Según Berry (1983) las funciones de un instrumento son: reducir la complejidad e incertidumbre, regular las relaciones sociales y mantener la coherencia de un sistema. Para Lascombes y Le Galès (2014) el instrumento construye el espacio sociopolítico de la acción pública y organiza las relaciones entre los actores políticos y el resto de la sociedad. También se destaca que tanto el uso como los efectos de los instrumentos no son neutros (Lascombes y Le Galès 2014) ya que dependen de los criterios y de la ética de grupos políticos y técnicos. Por lo tanto, los instrumentos están al servicio del poder (Berry 1983) y permiten conducir el proceso de toma de decisiones asociado a objetivos predefinidos.

El último concepto que se describe en este marco es el de “gobernanza territorial”, noción clave en nuestro análisis. La gobernanza territorial se entiende como un “proceso dinámico de coordinación entre actores públicos y privados con identidades múltiples y recursos asimétricos en torno a objetivos y desafíos territorializados”<sup>2</sup> (Rey-Valette et ál. 2011, 39). Cabe destacar que dicha noción

2 Traducción propia. Versión original en francés: “*processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés*”.

es relevante para esta investigación debido a que comprende todos los conceptos descritos con anterioridad, como se observa en la Figura 2. Aquí el análisis suscribe con las ideas de Rey-Valette et ál. (2014), quienes señalan que esta noción es un marco de análisis que permite comprender de mejor forma las interacciones (sistema de acción) y relaciones de poder de los actores públicos (institucionales) y privados en el uso de un instrumento. Asimismo, se considera que el estudio de la gobernanza territorial presenta un desafío aún mayor si se examina en zonas de cambios rápidos, tales como las áreas periurbanas (Laurens 2003).

Un área periurbana es un espacio multifuncional y complejo desde el punto de vista de la gestión (Bryant 1995). Este espacio es heterogéneo y altamente dinámico (Zulaica 2010), diversos actores desarrollan varias actividades, lo cual genera una tensión entre estos debido a la proximidad de los distintos usos del suelo (Ávila 2001). El periurbano también es comprendido como un área de transición entre las áreas urbanas y rurales (Serenó, Santamaría y Santarelli 2010). Esta área contigua a la zona urbana (Ubilla-Bravo 2015b) representa para los actores locales una interfase que provee servicios ecosistémicos a las ciudades (Ubilla-Bravo y Villegas 2017).

Desde el punto de vista histórico, en América Latina el periurbano es producto de la relocalización de población, a partir de la migración campo-ciudad y del mercado de suelos ilegales. Un factor que impulsó el crecimiento y la configuración espacial del periurbano fueron las autopistas (Ávila 2001). En Chile, las instalaciones de grandes y medianas empresas de manera dispersa son una expresión espacial del territorio periurbano (Márquez 2000). En relación con las tipologías del periurbano, Allen (2003) habla de la interfase periurbana y propone cuatro categorías para su comprensión en América Latina: (i) como periferia de las ciudades, (ii) como periferia socioeconómica, (iii) como interacción de flujos rurales-urbanos y (iv) como mosaico ecológico, socioeconómico e institucional. Por su parte, en Chile se proponen dos categorías (Ubilla-Bravo 2015b): (i) el periurbano interior equivalente al área de extensión urbana de los instrumentos de regulación urbana (en este caso el PRC) y (ii) el exterior que corresponde al área contigua a la de extensión urbana pero sin un límite claro hacia el exterior, mezclándose con el rururbano, suburbano y el mundo rural (Ubilla-Bravo 2020).

## Método

### Selección del área de estudio

Esta investigación se aborda mediante un estudio de caso. Para ello se seleccionó el área periurbana de la ciudad de Melipilla que se encuentra localizada en la zona occidental de la Región Metropolitana de Santiago —en adelante, RMS—. Dos criterios se consideran para su definición a partir del contexto indicado en la introducción: (i) existe un fuerte crecimiento de la superficie urbana y su población en el área periurbana así como se ha puesto en evidencia la presencia del fenómeno de periurbanización (Ubilla-Bravo 2015b) y (ii) la fuerte centralización de los instrumentos de regulación urbana impuesto por el nivel nacional y regional en el PRC (Ubilla-Bravo 2015a).

### Recopilación de datos

Dentro de esta investigación existen dos tipos de recopilación de datos. El primero se basa en el contexto histórico del instrumento PRC y el segundo consiste en la toma de entrevistas de los actores en terreno.

En relación con el contexto histórico, la recopilación se basa en datos e información secundaria que proviene de distintas fuentes. Se tuvieron en cuenta los documentos legales conservados en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y en el sitio web del Observatorio Urbano del MINVU de Chile, donde se encuentran las leyes y decretos asociados al PRC y a la participación ciudadana. Además, se recopiló las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Municipal de Melipilla y la prensa.

El trabajo de recopilación de datos en terreno se llevó a cabo entre julio y septiembre del 2016, realizándose 23 entrevistas a actores clave de distintas escalas (Soulard et ál. 2018) que tienen implicancias en la gobernanza territorial del periurbano (Bryant 1995). Todos estos actores están vinculados con la última modificación del PRC de Melipilla, durante el periodo que va desde octubre del 2013 a diciembre del 2015. Las entrevistas se realizaron en las dependencias de cada uno de los actores: institución pública, empresa y/o residencia particular. Los actores nacionales y regionales se localizan principalmente en la comuna de Santiago, mientras que los actores locales se ubican en la ciudad y el periurbano de Melipilla. El detalle de los actores se indica en la Tabla 1. El sistema de acción de los actores que intervienen en este periodo de tiempo se denomina Situación de Gestión —en adelante, sdG— (Girin 1990). Este corresponde a la unidad de análisis temporal.

**Tabla 1.** Categorías de actores según su escala y el espacio geográfico de intervención

Nombre categoría	Escala	Espacio geográfico de intervención
Categoría 1: actores de ministerios	Nacional	Chile
Categoría 2: actores de servicios públicos regionales	Regional	Región Metropolitana de Santiago
Categoría 3: actores de la municipalidad	Local	Comuna de Melipilla
Categoría 4: habitantes y empresarios	Local	Área periurbana de la ciudad de Melipilla

En esta investigación se adopta el enfoque cualitativo, considerando un estudio de caso (Yin 2003). Se utiliza el muestreo no probabilístico para la elección de los entrevistados, debido a que es un estudio de tipo exploratorio (Mejía 2000). Además, es de tipo exploratorio debido a que no existe otro de este tipo en Chile siendo un trabajo pionero. Después, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas (Longhurst 2010), las cuales se desarrollaron considerando tres momentos. El primero se relaciona con la actividad del entrevistado: su profesión u oficio, el lugar donde trabaja o habita y las funciones que cumple. El segundo momento trata sobre la intervención de cada actor en la participación del proceso de modificación del PRC. Finalmente, el tercero corresponde a una pregunta abierta, a partir de la cual el entrevistado podía agregar ideas y puntos de vista complementarios si así lo deseaba.

### Análisis de los datos

Para el análisis de datos se utilizan dos técnicas cualitativas. La primera consiste en el análisis histórico contextual (o secuencial) y la segunda es el análisis de contenido.

El análisis histórico contextual (Mucchielli 2009) o secuencial (Dumez 2013) apunta a describir y relacionar la evolución de las aprobaciones y modificaciones del PRC de Melipilla, basándose en distintos documentos oficiales de escala local (actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Municipal de Melipilla) y otros legales de escala regional (caso del Plan Regulador Metropolitano de Santiago) y escala nacional (caso de la Ley n.º 20.500 de participación ciudadana). También se considera la prensa como complemento del análisis. En cuanto a la segunda técnica, esta trata sobre los roles y la relación entre los actores dentro de la última

modificación del PRC de Melipilla. Aquí también se suscribe con la clasificación realizada por Pires (1997), quien señala que para los estudios cualitativos, el investigador puede utilizar el muestreo por caso único, usando dos criterios: el medio o la institución y el área geográfica. De este modo, se realiza una clasificación de los actores en cuatro categorías (Tabla 1), según la pertenencia al sector público y privado, así como de su escala geográfica de intervención (Bryant 1995; Wehn et ál. 2015). Tal como se indicó en la hipótesis de trabajo, esta categorización se usa con el propósito de analizar las asimetrías y rupturas de tendencia de poder según el tipo de actor.

Una vez seleccionada la categoría de actores, este estudio se basa en los marcos de análisis de tres referencias para formular las entrevistas: Rey-Valette et ál. (2014), Dumont (2012) y Bryant (2006). En el caso de Rey-Valette et ál. (2014) se considera hacer un examen de las interacciones del sistema de actores, teniendo en cuenta sus representaciones y las posibles controversias entre ellos. Por el lado de Dumont (2012, 78, 80, 82, 85) se ha considerado cuatro criterios de análisis: (i) las relaciones entre los diferentes actores, ya sean públicos, privados o sociales; (ii) las relaciones de poder entre el nivel local y los servicios públicos superiores; (iii) la capacidad de los actores de trabajar en conjunto; (iv) la existencia de una red. Bryant (2006) propone un marco conceptual llamado dinámica de localidades, en el cual identifica siete elementos: actores, objetivos, acciones, redes, organización, orientación y contexto. Estos marcos de análisis permiten responder la pregunta de investigación. Además, se ha agregado un marco para evaluar el nivel de participación de los actores, tomando como referencia los estudios de Arnstein (2019), Fung (2006) y Wehn et ál. (2015).

Respecto a la interpretación de los datos cualitativos, se utilizaron los argumentos de los encuestados, basándose en la técnica del análisis de contenido (López 2002; Julien 2008). El análisis se centra en los conocimientos que tienen los actores a partir de sus prácticas. Aquí, se reconoce su condición de sujetos que portan conocimiento y acción (Serbia 2007). Luego se establecieron las relaciones entre los actores con base en los datos cualitativos obtenidos y se identificaron las categorías *a posteriori* (Morange y Schmoll 2016), las que son presentadas y analizadas en los resultados de la investigación. Estas tipologías se basan en las relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al PRC de Melipilla.



## Resultados

En este apartado se presenta los resultados considerando dos puntos. En primer lugar, se describe la trayectoria de la última modificación al PRC, revisando cada una de las etapas entre octubre del 2013 y diciembre del 2015. En el segundo punto se desarrolla un análisis de las seis relaciones de poder entre los actores del periurbano para el periodo de la última modificación del PRC.

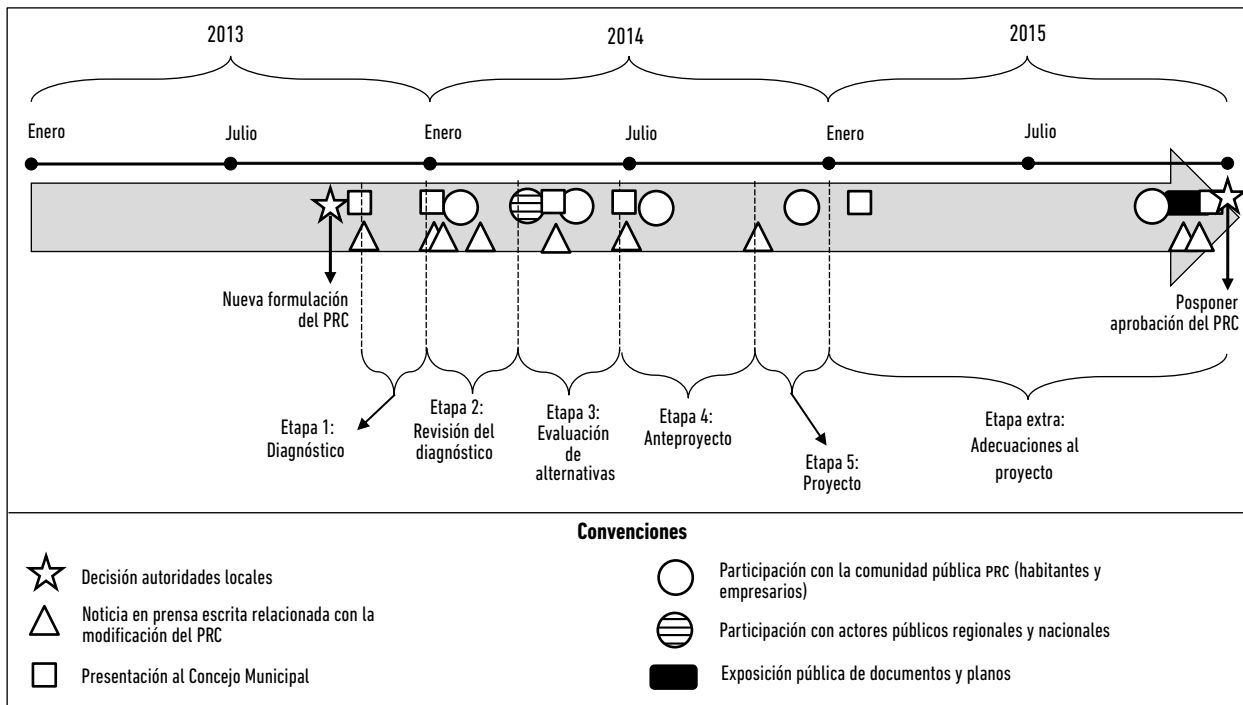
### Trayectoria de la última modificación del PRC de Melipilla (2013-2015)

En este apartado se analiza la trayectoria de la última modificación del PRC de Melipilla desde octubre del 2013 a diciembre del 2015 (Tabla 2). En el análisis se considera como hito inicial la toma de decisión de la nueva modificación del PRC de Melipilla, por parte de los actores nacionales, regionales y las autoridades locales a fines del 2013 (Figura 3). Cabe señalar que, a partir de diciembre del 2012, hubo un cambio en las autoridades debido a las elecciones municipales, en las cuales la máxima autoridad local pasó de ser un alcalde de tendencia de derecha a una de centroizquierda.

A modo de cierre de este apartado, se indica que en el momento de realizar las entrevistas, entre julio y septiembre del 2016, varios actores entrevistados indican que la modificación del PRC no ha sido aprobada. Asimismo, a la fecha, todavía no se ha aprobado la modificación del PRC. Cabe señalar que, a fines del 2016, tras las elecciones locales (octubre del 2016) asumió el cargo un nuevo alcalde de la comuna, cuya tendencia política es distinta a la del periodo 2012-2016.

### Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al PRC de Melipilla

A partir de las entrevistas y de la aplicación del análisis de contenido se identifican seis relaciones de poder entre actores dentro del proceso de modificación del PRC (Figura 4). Estas relaciones son: dirección (Tabla 3), inclusión (Tablas 4, 5 y 6), exclusión (Tabla 7), auto-exclusión (Tablas 8 y 9), oposición (Tabla 10) y rechazo (Tabla 11). A continuación, se caracteriza cada una de las relaciones según sus actores involucrados, escala y una breve descripción.



**Figura 3.** Trayectoria temporal de la modificación del Plan Regulador Comunal de Melipilla (2013-2015). Datos: informes municipales, actas del Concejo Municipal, entrevistas y prensa.

**Tabla 2.** Etapas, hitos y descripción de la trayectoria temporal de la modificación del Plan Regulador Comunal de Melipilla (2013-2015)

Etapa	Hito	Breve descripción
Etapa previa o de pre-formulación	- Nueva formulación PRC - Noticia en prensa escrita	En noviembre de 2013 se hace pública la decisión de realizar un PRC informando que una empresa consultora se hace cargo de realizar el proceso de modificación de este instrumento, cuya duración sería de un año.
Etapa 1: diagnóstico	- Presentación al concejo comunal	El diagnóstico territorial fue llevado a cabo por una consultora y acompañada por profesionales de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago —en adelante, SEREMI VYU RMS— y del municipio de Melipilla.
Etapa 2: revisión del diagnóstico	- Presentación a concejo comunal - Talleres de participación ciudadana	En enero del 2015 se presenta el trabajo al Concejo Municipal y se realiza la primera participación pública de la modificación del PRC con la comunidad de Melipilla, para realizar la revisión del diagnóstico. En esta actividad participaron 37 personas y los objetivos de dicho trabajo apuntaban a identificar una serie de elementos espaciales: centros, movilidad, espacios de esparcimiento y patrimonio, entre otros.
Etapa 3: evaluación de las alternativas	- Participación con actores regionales y nacionales - Presentación a concejo comunal - Talleres de participación ciudadana	Entre fines de abril y mediados de mayo del 2014 se lleva a cabo el segundo encuentro participativo. Esta fase se realizó dentro del marco de la Evaluación Ambiental Estratégica —en adelante, EAE— promulgada en la Ley n.º 20.417 (2010). En este caso se hicieron dos tipos de trabajo. El primero comprende reuniones con los actores públicos del nivel regional, en las que participaron 27 profesionales. Aquí los actores aportaron antecedentes sobre las políticas, planes y proyectos que tenían incidencia en el territorio. En el segundo caso trabajó un total de 26 personas de la comunidad de Melipilla, en torno a dos objetivos: (i) presentar a la comunidad los resultados de la etapa de diagnóstico y (ii) desarrollar un trabajo consultivo para analizar y evaluar las alternativas de estructuración territorial.
Etapa 4: anteproyecto	- Presentación a concejo comunal - Talleres de participación ciudadana - Noticia en prensa	A fines de julio del 2014 se desarrolla el trabajo con la comunidad. En la actividad participaron un total de 38 personas y el objetivo era comentar unas fichas y cartas relacionadas con la zonificación y normas a los usos de suelo y con la definición de la vialidad estructurante. De esta forma, los asistentes pudieron revisar y comentar la propuesta realizada por el equipo consultor en relación con la urbanización del área periurbana.
Etapa 5: proyecto	- Noticia en prensa - Talleres de participación ciudadana	Esta se inicia en octubre del 2014, abriéndose a la comunidad a principios de diciembre del 2014, cuando se desarrolla la cuarta instancia de participación con la comunidad. Aquí la consultora presentó la propuesta final de la modificación del PRC y se recogieron los comentarios de los participantes. En esta instancia persisten las ideas de cambios a la modificación, por parte de algunos actores locales, y no hay acuerdo sobre la propuesta presentada. En diciembre del 2014 termina el trabajo de la consultoría entregando todos los documentos formulados. Sin embargo, no se da por concluido el proceso de la modificación del PRC, debido a que hubo nuevos actores que no estuvieron de acuerdo con los resultados expuestos.
Etapa extra: adecuaciones al proyecto	- Talleres de participación ciudadana - Noticia en prensa - Exposición de documentos y planos - Presentación a concejo comunal - Decisión de posponer la aprobación del PRC	Aquí hubo un trabajo particular con los actores que no estuvieron de acuerdo con la propuesta. En febrero del 2015 se discutió esta situación con el Concejo Municipal y decidieron resolver el problema junto con los actores opositores. En noviembre del 2015 hubo una audiencia pública que mostró la propuesta del PRC, la cual incluía las observaciones realizadas en los talleres. A fines del 2015 aparecieron tres noticias en prensa relacionadas con los avances del PRC indicando que tanto los documentos como los planos se encontraban en exposición pública (del 12 de noviembre del 2015 al 11 de diciembre del 2015). Sin embargo, en el acta 100 de la Sesión extraordinaria Honorable Concejo Municipal de Melipilla se aprueba “posponer” la modificación del PRC.

Datos: informes municipales, actas del Concejo Municipal, entrevistas y prensa.

**Tabla 3.** Características de la relación de poder 1: “dirección” (basada en la centralización)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
MINVU	Nacional	La relación es vertical y, como lo dice su nombre, la “dirección” corresponde a instrucciones desde el nivel nacional hasta el nivel local para coordinar la formulación del PRC. Esto da cuenta de la centralización de la toma de decisiones en los distintos niveles o escalas geográficas. El equipo técnico del nivel nacional decide cuándo y cómo invertir recursos para licitar el trabajo. Este tipo de relación se desarrolla en la etapa previa o de preformulación de la modificación del PRC para licitar el proyecto, y luego en la etapa 1.
SEREMI Vyu	Regional	
- Asesoría urbana	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 4.** Características de la relación de poder 2.1: “inclusión” (origen basado en la comunicación)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
SEREMI Vyu	Regional	El primer motivo de “inclusión” se basa en la “comunicación” hacia otros actores para invitar a los talleres de trabajo a participar. Este tipo de relaciones se desarrolla principalmente en las etapas 2, 3 y 4 de la formulación del PRC. Un aspecto que se destaca es el rol central que juega la consultora, porque esta se encarga de todas las actividades asociadas a las convocatorias. En primer lugar, la consultora coordina la metodología con el equipo técnico regional de la SEREMI, con el alcalde y la asesoría urbana (nivel local). Luego hace la invitación general a actores políticos locales (concejales), a distintos empresarios y habitantes que tengan relación con la modificación del PRC.
Alcalde	Local	
Concejales	Local	
Consultora	Local	
Asesoría urbana	Local	
Algunos habitantes de Melipilla	Local	
Algunos empresarios de Melipilla	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 5.** Características de la relación de poder 2.2: “inclusión” (origen basado en la innovación institucional)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
MINVU	Nacional	Aquí se resalta el rol de otro instrumento: la EAE, la que demanda la participación de servicios públicos regionales en los instrumentos de regulación urbana (entre ellos el PRC). Corresponde a una “innovación institucional” porque es la primera vez que se aplica esta metodología para el caso de Melipilla, ya que la Ley fue aprobada en el 2010 y los primeros manuales para su implementación se publicaron en el 2013. Al igual que en el caso anterior, es la consultora quien juega un rol central en las invitaciones y en el liderazgo de las relaciones en la inclusión. La SEREMI MA también apoya a la consultora y coordinan juntos el taller con el GORE RMS, la SEREMI OOPP, la SEREMI Ag y la SEREMI Vyu. Por su parte, los equipos técnicos del MINVU y del MMA indican a sus niveles regionales como proceder en el trabajo, a partir de la Ley 20.417 de 2010. Este caso se aplica solo para la etapa 3, que tiene relación con la selección de alternativas.
Ministerio del Medioambiente (MMA)	Nacional	
SEREMI Vyu	Regional	
SEREMI de Medioambiente —en adelante, MA—	Regional	
Gobierno Regional Metropolitano de Santiago —en adelante, GORE RMS—	Regional	
SEREMI de Obras Públicas —en adelante, OOPP—	Regional	
SEREMI de Agricultura —en adelante, Ag—	Regional	
Consultora	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 6.** Características de la relación de poder 2.3: “inclusión” (origen basado en el interés personal)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
Consejo Regional —en adelante, CORE—	Regional	El tercer motivo es el “interés personal” de los promotores inmobiliarios, quienes se incluyen en la modificación del PRC teniendo reuniones con las autoridades políticas del nivel regional y del nivel local. Los promotores inmobiliarios no participan directamente en los talleres convocados, pero tienen un rol central en la articulación con los CORE, SEREMI Vyu (nivel regional), alcaldes, concejales (nivel local). Luego, las autoridades incluyen a sus equipos técnicos para ponerlos en contacto con estos empresarios. El objetivo de esta inclusión por parte de los promotores inmobiliarios es conocer hacia dónde se va a expandir la ciudad para iniciar el proceso de compra de terrenos, con miras a construir viviendas en la periferia.
SEREMI Vyu	Regional	
Algunos promotores inmobiliarios	Regional / Local	
Algunos concejales	Local	
Alcalde	Local	
Asesoría urbana	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 7.** Características de la relación de poder 3: “exclusión”

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
Algunos habitantes de Melipilla	Local	En la “exclusión”, la consultora no incluye a algunos actores para participar en los talleres, de acuerdo con lo definido en la metodología. El criterio de selección privilegió a los dirigentes de las juntas de vecinos y eso implica necesariamente que no se invite a todos los vecinos. El caso de la exclusión a otros funcionarios de la municipalidad es distinto porque se basa en los objetivos y funciones de cada departamento. Por lo tanto, se prioriza a aquellos profesionales competentes en el área de asesoría urbana.
Algunos empresarios	Local	
Área desarrollo local de la municipalidad	Local	
Área proyectos de inversión de la municipalidad	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 8.** Características de la relación de poder 4.1: “autoexclusión” (local)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
Algunos habitantes de Melipilla (opositores)	Local	La “autoexclusión” es una decisión propia de cada actor para no participar en el proceso de modificación del PRC. Algunos empresarios prefieren discutir directamente con las autoridades locales. Los concejales esperan las sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo para ver los avances. Algunos habitantes se excluyen porque muestran oposición a la modificación.
Algunos empresarios	Local	
Algunos concejales	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 9.** Características de la relación de poder 4.2: “autoexclusión” (nacional y regional)

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
SUBDERE	Nacional	La autoexclusión de los actores del nivel nacional se basa particularmente en el hecho de que ellos delegan funciones en sus equipos técnicos regionales para participar en las modificaciones de los PRC. En el nivel regional, los miembros del CORE RMS participan bajo demanda de las comunas, pero no por iniciativa propia.
Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Nacional	
Ministerio de Agricultura (MINAGRI)	Nacional	
CORE RMS	Regional	

Datos: entrevistas.

**Tabla 10.** Características de la relación de poder 5: “oposición”

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
Algunos habitantes de Melipilla (opositores)	Local	La “oposición” de algunos habitantes hacia otros se basó en la deslegitimación. La oposición al alcalde y a la consultora tienen relación con el desarrollo del trabajo participativo en el marco del PRC. Los opositores indicaron que no estaban de acuerdo con las propuestas que se habían hecho y que ellos (los opositores) no validaban el trabajo sin verlo. Este caso se encuentra en la etapa 5 y en la etapa extra del proyecto de modificación.
Algunos habitantes de Melipilla (receptores)	Local	
Consultora (receptores)	Local	
Alcalde (receptores)	Local	

Datos: entrevistas.

**Tabla 11.** Características de la relación de poder 6: “rechazo”

Actor involucrado	Escala	Breve descripción
Algunos habitantes de Melipilla (provocadores)	Local	Esta relación implica la decisión de aplazar la modificación del PRC por parte de las autoridades locales en diciembre del 2015. El rechazo es liderado por algunos habitantes opositores que fueron a las sesiones del concejo municipal para manifestar su descontento con el PRC y demandaron que no se aprobara la modificación. Con esta relación se termina el proceso de modificación del PRC sin haber sido aprobado.
Consultora (receptor)	Local	
Alcalde (receptor)	Local	

Datos: entrevistas.

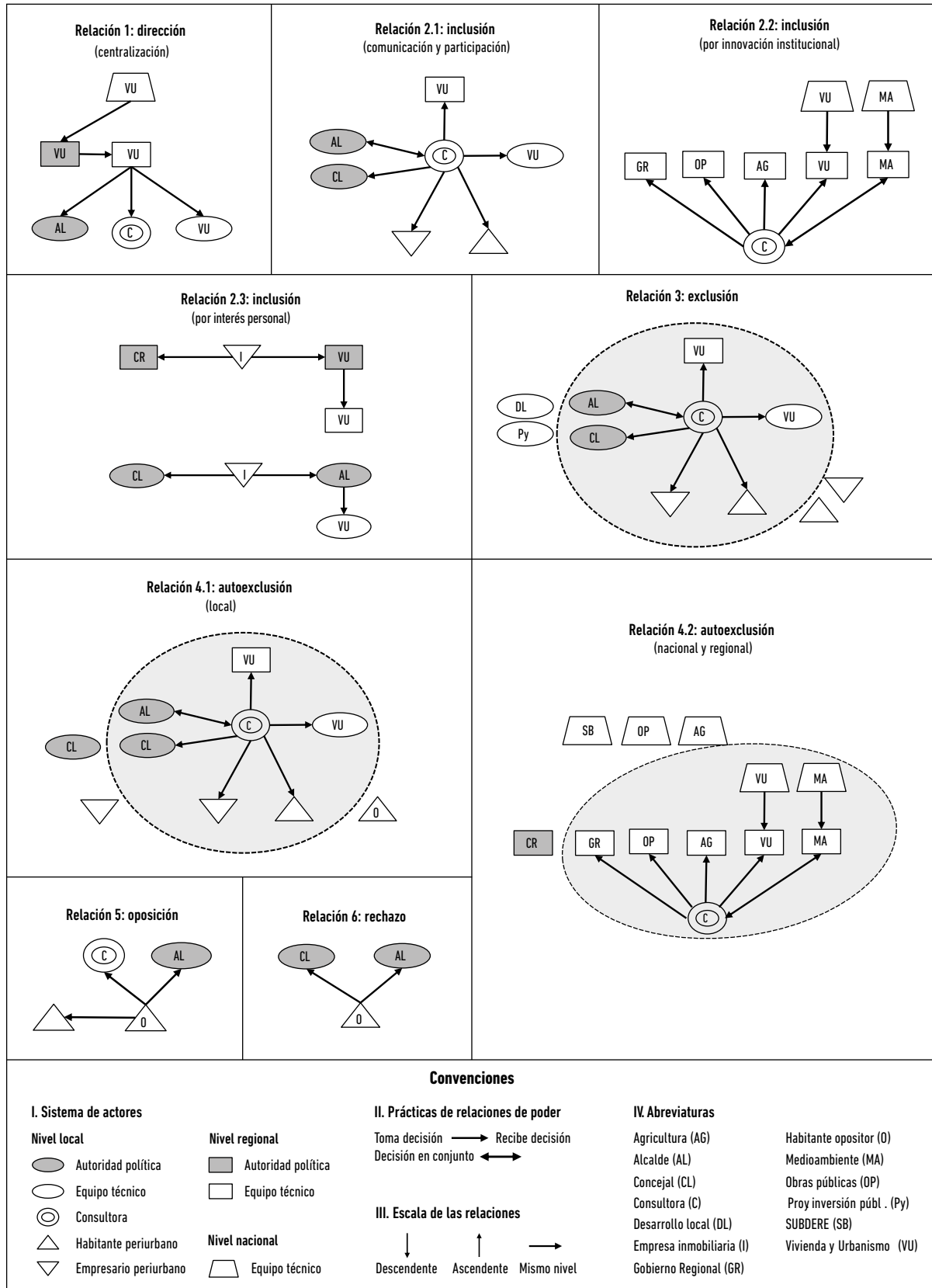


Figura 4. Seis relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al PRC de Melipilla (2013-2015). Datos: entrevistas.

A continuación, se interpretan los hechos relevantes y lo que estas relaciones implican en términos de los modos de gobernanza territorial.

## Discusión y reflexiones finales

La discusión y reflexiones finales se estructuran en tres apartados. En el primero se responde a la pregunta de investigación y a la hipótesis planteada que se refiere a la ruptura del flujo de poder tradicional tipo *top-down*. En el segundo apartado, esta investigación se relaciona con otros estudios realizados en Chile. El último punto corresponde a las conclusiones y algunas recomendaciones que se proponen para los tomadores de decisiones.

### Asimetría y ruptura de flujo de poder en las relaciones de los actores del periurbano

En relación con el rol del PRC se destaca que este ha sido apropiado de maneras diferentes según el tipo de actor. Así, se confirma que existe una asimetría de poder en las relaciones de los actores, como indican Foucault (1975) y Dumont (2012), y a la vez se observa una ruptura del flujo de poder. Los actores nacionales y regionales tienen más poder, decidiendo la estrategia y la metodología de aplicación del PRC. Al principio del proceso, los actores del nivel local tienen menos incidencia y apropiación en el desarrollo de la sdG de la modificación del PRC. En general, los otros actores (profesionales de la municipalidad, habitantes y empresarios del periurbano) son más pasivos y aceptan las reglas del juego impuestas por los otros niveles en la apropiación del PRC. Hubo una excepción en esta tendencia, cuando algunos habitantes del periurbano presionaron al final del proceso para detenerlo y lo lograron. De esta forma, un hallazgo de este trabajo es la temporalidad en el peso de la toma de decisiones y la ruptura de la tendencia *top-down* para dar paso a una de tipo *bottom-up*.

Esta investigación sirve para destacar la interacción que existe entre actores que actúan bajo sus códigos de conducta e impiden cumplir las metas de otros actores institucionalizados, quienes a la vez deben cumplir objetivos debido a que pertenecen a instituciones con reglas y procedimientos determinados (North 2011). También se observan dos procesos subyacentes. El primero es la adopción del instrumento PRC por parte de los actores que efectivamente participaron de este proceso. El segundo es el rechazo y apropiación (de Vaujany 2006) de otros actores que intervinieron para suspender la aprobación del PRC.

Desde el punto de vista de la participación, se verifica el esfuerzo de convocar e incluir en esta sdG a la diversidad de actores que intervienen en el periurbano (Bryant 1995; Wehn et ál. 2015). En relación con el área de comunicación, se sostiene que hubo un esfuerzo por parte del equipo consultor de difundir las instancias de participación, adoptando un modelo de inclusión (Fung 2006). Sin embargo, cuando se pasa a la fase de toma de decisiones, los participantes planteaban sus observaciones sobre la base de cartografías participativas (Gil y Gómez 2019), según las propuestas ya construidas por el equipo consultor y validadas por los profesionales del municipio. Según el marco de análisis de la participación de Arnstein (2019), Fung (2006) y Wehn et ál. (2015), el sdG analizado se encuentra en un nivel medio de toma de decisiones por parte de los habitantes.

Además, se resalta un caso particular en la manera de actuar de un tipo de actor: los promotores inmobiliarios. Aquí se cumple lo indicado por Anderson y Hill (2004), quienes plantean que algunos empresarios movilizan sus recursos para crear o modificar reglas de las instituciones y favorecer así sus propios intereses. En esta sdG se aprecia que ellos no participaron directamente de las instancias de participación ciudadana, sino que se contactaron directamente con las autoridades locales. De este modo, se constata que las instituciones pueden plantear direcciones o restricciones a las prácticas de los actores, pero no determinan el comportamiento de estos, ya que ellos se mueven según sus intereses (Pacheco et ál. 2010). A partir del uso del concepto de actor, también se reflexiona en torno a la siguiente inquietud: ¿Por qué es mejor utilizar el concepto de actor que el de agente en esta investigación? Según Giddens (2006), los agentes son personas u organizaciones que se desenvuelven bajo estructuras sociales y responden a las posibilidades que dichas estructuras les otorgan. Según Bourdieu (2000) y Touraine (2002) el agente desarrolla prácticas acordes con las estructuras; en cambio el concepto de actor amplía los límites de acción de las personas y organizaciones más allá de las estructuras (Fernández 2003). Por lo tanto, el concepto de actor armoniza mejor con la presente investigación, ya que los actores rompen la tendencia de las estructuras, lo cual queda demostrado en las últimas tres relaciones de poder: la autoexclusión, la oposición y el rechazo.

### Relación con otros estudios similares en Chile

En cuanto a la participación ciudadana en los procesos de formulación y modificación de PRC, Fernández (2012) examina esta situación para algunas comunas

urbanas de la Metrópoli de Santiago. Cabe señalar que esta investigación se diferencia del trabajo de Fernández (2012) en la muestra de entrevistas. En la presente investigación se ha entrevistado a toda la diversidad de actores para comprender las relaciones de poder: actores públicos nacionales, regionales, locales, consultores, empresarios y habitantes del periurbano. En cambio, Fernández (2012) solo se sustenta en entrevistas a expertos de la planificación urbana. Los resultados de este último (Fernández 2012) indican que en el caso de la comuna de Cerro Navia, el proceso del PRC se desarrolla con normalidad y destaca que los participantes son vecinos que tienen legitimidad ante la comunidad. También indica que este éxito se debe a la cohesión de la comunidad, ya que es una comuna pequeña, organizada en barrios que ya se encuentran estructurados desde el punto de vista de la cohesión del tejido urbano (Fernández 2012).

En el caso de esta investigación se observa lo contrario: Melipilla es una comuna extensa con un área periurbana muy dinámica y con actores que persiguen objetivos diferentes. Por esta razón es que hubo un boicot en la última fase del plan para que este no se aprobara. De todas formas, llama la atención que, en el caso de Cerro Navia, a pesar de que no hubo reclamos por parte de la comunidad, el PRC tampoco ha sido aprobado como en Melipilla. Entonces, ¿qué ocurrió en Cerro Navia? El Concejo Municipal no se hizo cargo de aprobarlo inmediatamente y con el paso del tiempo ha habido nuevas demandas que generan nuevos cambios (más específicos dentro del PRC). En este sentido, Fernández (2012) indica que este proceso de aplazamiento en la aprobación del PRC ha contribuido a una desconfianza de la población hacia estos actores políticos locales. Situación que también se constata en esta investigación. En este punto, sugerimos una pregunta que puede abrir una investigación para el futuro: ¿Por qué en dos comunas tan diferentes (Cerro Navia y Melipilla) desde el punto de vista social y espacial, las autoridades locales no aprueban el PRC después del trabajo participativo con la población? ¿Cuáles son las causas y los propósitos subyacentes? También se destaca lo indicado por Giménez y Zamorano (2013), sobre la demora en la aprobación de los PRC en Chile (Figura 1) presentada en la problemática. Entonces, ¿la causa de esta demora se debe a la negligencia de las autoridades locales o a la resistencia de algunos habitantes, o ambas?

El tema de la centralización en Chile está presente una vez más. Cabe destacar que este trabajo coincide

con otras publicaciones que ya habían tratado este tema desde otros enfoques. Desde un punto institucional, el trabajo de Ubilla-Bravo (2015a) señala que el nivel central controla los recursos financieros y la decisión de cuándo y dónde implementar un PRC. Asimismo, los niveles superiores (nacional y regional) también deciden hasta dónde van a crecer las ciudades. En otro caso, Zamorano-Guzmán (2008) habla del “paradigma” centralista del modelo institucional chileno. El autor destaca que la concentración de poder en el nivel nacional se mantiene gracias a la instauración e implementación de la Constitución de 1980. A pesar de esto, se destaca algunos esfuerzos de descentralización, como el sistema regional de planificación, donde se pueden utilizar otros instrumentos vinculados a la planificación regional y al ordenamiento territorial a escala subnacional en Chile, cuya mirada aborda también las áreas periurbanas y rurales (Ubilla-Bravo 2018, 2020).

## Conclusiones y recomendaciones

A modo de conclusión, los resultados muestran que existe una asimetría y ruptura del flujo de poder tradicional (centralista o *top-down*) en las relaciones entre los actores del periurbano de Melipilla, a causa de su posición en la cadena de decisiones, del nivel de conocimiento de las reglas del PRC, así como de sus diversos y contrapuestos objetivos e intereses. El ejemplo de Melipilla muestra que la gobernanza territorial es altamente dirigida y con un nivel medio de participación. En este sentido, hay un largo camino por recorrer para pasar a una gobernanza territorial más equilibrada en la toma de decisiones, con una participación más activa y propositiva. Se propone entonces la realización de nuevas investigaciones en otras áreas periurbanas, para confirmar o rechazar estos resultados, especialmente con los instrumentos de planificación y regulación urbana en Chile.

Finalmente, se hacen dos sugerencias a los tomadores de decisión, respaldadas en las entrevistas que se realizaron a los actores clave. La primera es tomar en cuenta que los representantes sean legitimados por la población local. En este sentido hace falta un trabajo de reconocimiento de liderazgos territoriales que se involucren en el proceso de participación. La segunda es prever una primera etapa del PRC que sea de tipo pedagógica, para enseñar y discutir sobre el vocabulario de la regulación urbana y la planificación territorial hacia toda la comunidad territorial.

## Agradecimientos

El autor agradece a todas las personas que participaron en las entrevistas de esta investigación. También a los pares evaluadores que permitieron profundizar la reflexión sobre algunos aspectos críticos para el análisis de este artículo.

## Referencias

- Aggeri, Franck, y Julie Labatut. 2010. "La gestion au prisme de ses instruments: Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion." *Finance Contrôle Stratégie* 13 (3): 5-37.
- Agostini, Claudio, y Philip H. Brown. 2007. "Desigualdad geográfica en Chile." *Revista de Análisis Económico* 22 (1): 3-33.
- Allen, Adriana. 2003. "Environmental Planning and Management of the Peri-Urban Interface: Perspectives on an Emerging Field." *Environment and Urbanization* 15 (1): 135-148. <https://doi.org/10.1177/095624780301500103>
- Anderson, Terry Lee, y Peter Jensen Hill. 2004. *The Not so Wild, Wild West: Property Rights on the Frontier*. Stanford, CA: Stanford Economics and Finance.
- Arnstein, Sherry R. 2019. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association* 85 (1): 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Ávila, Mariela. 2006. "Conflictividad y poder: una lectura de la microfísica del poder de Michel Foucault." Informe de avance. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- Ávila Sánchez, Héctor. 2001. "Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos: las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América." *Investigaciones Geográficas*, no. 45 (agosto): 108-127.
- Baud, Pascal, Serge Bourgeat, y Catherine Bras. 2013. "Territoire." *Dictionnaire de Géographie*. París: Hatier.
- Berry, Michel. 1983. *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*. París: Centre de Recherche en Gestion.
- Bourdieu, Pierre. 2000. "Espacio social y poder simbólico." En *Cosas dichas*, traducido por Margarita Mizraji, 127-142. México, D. F.: Gedisa.
- Bryant, Christopher R. 1995. "The Role of Local Actors in Transforming the Urban Fringe." *Journal of Rural Studies, Rural Conflict and Change* 11 (3): 255-267. [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(95\)00020-N](https://doi.org/10.1016/0743-0167(95)00020-N)
- Bryant, Christopher R. 2006. "La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement régional." En *Territoires et enjeux du développement régional*, editado por Amédée Mollard, Emmanuelle Sauboua, y Maud Hirczak, 159-171. Versailles, Francia: Quae.
- Connell, Raewyn, y Nour Dados. 2014. "Where in the World Does Neoliberalism Come From?" *Theory and Society* 43 (2): 117-138. <https://doi.org/10.1007/s11186-014-9212-9>
- Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. 2014. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. París: Points.
- de Vaujany, François Xavier. 2006. "Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage." *Management & Avenir*, no. 9: 109-126. <https://doi.org/10.3917/mav.009.0109>
- Díaz del Olmo, Fernando. 2015. "Actor local, actor del territorio." En *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, editado por Lorenzo López Trigal, José Alberto V. Rio Fernandes, Eliseu Savério Sposito, y Delfina Trinca Figuera, 25-27. León, España: Universidad de León.
- DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and Agency in Institutional Theory." En *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, editado por Lynne G Zucker, 3-22. Cambridge, MA: Ballinger Publishing.
- DiMaggio, Paul J., y Walter W. Powell. 2000. "The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." En *Economics Meets Sociology in Strategic Management*, editado por Joel A. C. Baum y Frank Dobbin, 17:143-66. *Advances in Strategic Management* 17. Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1016/S0742-3322\(00\)17011-1](https://doi.org/10.1016/S0742-3322(00)17011-1).
- Di Méo, Guy, y Pascal Buléon. 2005. "Chapitre 1: Espaces, temporalités, acteurs." En *L'espace social : Lecture géographique des sociétés*, editado por Guy Di Méo y Pascal Buléon, 17-42. París: Armand Colin.
- Dumez, Hervé. 2013. *Méthodologie de la recherche qualitative : les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. París: Vuibert.
- Dumont, Gérard-François. 2012. *Diagnostic et gouvernance des territoires concepts, méthode, application*. París: Armand Colin.
- Fernández, Oscar. 2003. "Pierre Bourdieu: ¿Agente o Actor?" *Tópicos del Humanismo*, no. 90.
- Fernández Prajoux, Viviana. 2012. "Participación ciudadana en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Comunal: el caso de la comuna de Cerro Navia, área metropolitana de Santiago, Chile." En *Democracia nas Cidades e as Grandes Transformações Urbanas*, 120-149. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Governança Local.
- Fligstein, Neil. 1997. "Social Skill and Institutional Theory." *American Behavioral Scientist* 40 (4): 397-405. <https://doi.org/10.1177/0002764297040004003>
- Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. París: Gallimard.



- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica del Poder*. Traducido por Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría. 2ed. Genealogía del poder 1. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, Michel. 1988. "El sujeto y el poder." *Revista Mexicana de Sociología* 50 (3): 3-20. <https://doi.org/10.2307/3540551>
- Foucault, Michel. 1992. *La verdad y las formas jurídicas*. Traducido por Enrique Lynch. 3ed. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, Michel. 1999. *Estética, ética y hermenéutica*. Traducido por Ángel Gabilondo. Barcelona: Paidós.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66 (1): 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gallaher, Carolyn. 2009. "Introduction. Part II Modes of Power." En *Key Concepts in Political Geography*, editado por Carolyn Gallaher, Carl T. Dahlman, Mary Gilmartin, Alison Mountz y Peter Shirlow, 61-64. Londres-Los Angeles: Sage.
- Giddens, Anthony. 2006. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Traducido por José Luis Etcheverry. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gil Grandett, Natalia Isabel, y José Isidro Gómez Ayola. 2019. "La cartografía participativa como herramienta para la acción política, dos estudios de caso en espacios rurales y urbanos en Colombia." *Cardinalis*, no. 12 (julio): 290-316.
- Giménez, Pilar, y Felipe Zamorano, eds. 2013. *Hacia una nueva política urbana para Chile*. Volumen 3 *Elementos de diagnóstico*. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- Giménez, Pilar, y José Ramón Ugarte, eds. 2014. *Hacia una nueva política urbana para Chile*. Volumen 4 *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: MINVU.
- Girin, Jacques. 1990. "L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode." En *Épistémologies et sciences de gestion*, editado por Alain Charles Martinet y Yvon Pesqueur, 1ed., 141-182. París: Económica.
- Grossman, Emiliano. 2014. "Acteur." En *Dictionnaire des politiques publiques*, editado por Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, 31-38. París: Presses de Sciences Po.
- Gumuchian, Hervé, Eric Grasset, Romain Lajarge, y Emmanuel Roux. 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. París: Anthropos.
- Holmes, R. Michael, Toyah Miller, Michael A. Hitt, y M. Paz Salmador. 2013. "The Interrelationships Among Informal Institutions, Formal Institutions, and Inward Foreign Direct Investment." *Journal of Management* 39 (2): 531-566. <https://doi.org/10.1177/0149206310393503>
- Jepesson, Ronald L. 2010. "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism." En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Walter W Powell y Paul J. DiMaggio, 9ed., 143-163. Chicago: University of Chicago Press.
- Julien, Heidi. 2008. "Content Analysis." En *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, editado por Lisa M. Given, 120-121. Los Angeles, CA: Sage.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2014. "Instrument." En *Dictionnaire des politiques publiques*, editado por Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, y Pauline Ravinet, 325-335. París: Presses de Sciences Po.
- Laurens, Lucette. 2003. "Le périurbain de Montpellier ou le grand chambardement." *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* 26 (2&3): 271-282.
- Longhurst, Robyn. 2010. "Chapter 8: Semi-Structured Interviews and Focus Groups." En *Key Methods in Geography*, editado por Nicholas J. Clifford, Shaun French y Gill Valentine, 2ed., 103-115. Thousand Oaks, CA: Sage.
- López Noguero, Fernando. 2002. "El análisis de contenido como método de investigación." *XXI: Revista de educación*, no. 4, 167-179.
- Lussault, Michel. 2003. "Acteur." En *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, editado por Jacques Lévy y Michel Lussault, 39-42. París: Belin.
- Márquez Poblete, Marco Aurelio. 2000. "Algunas tendencias actuales en el espacio rural chileno." *Revista de Geografía Norte Grande*, no. 27, 139-146.
- Mejía Navarrete, Julio. 2000. "El muestreo en la investigación cualitativa." *Investigaciones Sociales* 4 (5): 165-180. <https://doi.org/10.15381/is.v4i5.6851>
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile. 2010. "Ley n.º 20.417: Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente." Consultado el 18 de agosto del 2019. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile). 1976. "Decreto n.º 458: Aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones." Consultado el 18 de agosto del 2019. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>
- MINVU. 1979. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: MINVU.
- MINVU. 1992. "Decreto n.º 47: Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones." *Diario Oficial* 34.270, 19 de mayo de 1992. Consultado el 19 de agosto del 2019. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=8201>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2011. "Ley n.º 20.500: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública." Consultado el 19 de agosto del 2019. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

- Miranda, Cecilia. 1997. "Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992." *Estadística y Economía*, no. 15. Santiago.
- Morange, Marianne, y Camille Schmoll. 2016. *Les outils qualitatifs en géographie : méthodes et applications*. Malakoff, Francia: Armand Colin.
- Moulian, Tomás. 2002. *Chile actual: anatomía de un mito*. 3ed. Santiago: LOM.
- Mucchielli, Alex. 2009. "Contextuelle (analyse historique)." En *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, editado por Alex Mucchielli, 52-54. París: Armand Colin.
- North, Douglass Cecil. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- North, Douglass Cecil. 2011. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 31ed. Cambridge - New York: Cambridge University Press.
- Pacheco, Desirée F., Jeffrey G. York, Thomas J. Dean, y Saras D. Sarasvathy. 2010. "The Coevolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories." *Journal of Management* 36 (4): 974-1010. <https://doi.org/10.1177/0149206309360280>
- Painter, Joe. 2015. "Chapter 12: Power." En *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, editado por John A. Agnew, Virginie Mamadouh, Anna Jean Secor y Joanne P. Sharp, 2ed., 189-201. Chichester, UK; Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Pires, Alvaro. 1997. "Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique." En *La recherche qualitative: Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, editado por Jean Poupard, 113-169. Montréal: Gaëtan Morin.
- Pizarro, Roberto. 2005. "Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político." *Polis: Revista Latinoamericana*, no. 10 (abril).
- Raffestin, Claude, y Angelo Barampama. 2004. "Chapitre 5: Espace et pouvoir." En *Les concepts de la géographie humaine*, editado por Antoine S Bailly, 5ed., 63-71. París: Armand Colin.
- Rausch, Gisela Ariana, Irene Martínez, Mariana Lis Nardelli, y Estefanía Szupiany. 2019. "Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (1): 66-88. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n1.68757>
- Rey-Valette, Hélène, Eduardo Chia, Synthia Mathé, Laura Michel, Brigitte Nougaredes, Christohe-Toussaint Soulard, Pierre Maurel, Françoise Jarrige, Eric Barbe, y Pierre-Yves Guiheneuf. 2014. "Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture." *Géographie, Économie, Société* 16 (1): 65-89. <https://doi.org/10.3166/ges.16.65-89>
- Rey-Valette, Hélène, Mathilde Pinto, Pierre Maurel, Eduardo Chia, Pierre-Yves Guiheneuf, Laura Michel, Brigitte Nougaredes, et ál. 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Montpellier, Francia: Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1.
- Sánchez, Joan-Eugeni. 1992. "Capítulo 1: Poder, espacio y geografía política." En *Geografía política*, Serie general 23, 17-39. Madrid: Síntesis.
- Serbia, José María. 2007. "Diseño, muestreo y análisis en la investigación cualitativa." *Hologramática* 3 (7): 123-146.
- Sereno, Claudia A., Mariana Santamaría, y Silvia Santarelli. 2010. "El rururbano: espacio de contrastes, significados y pertenencia, ciudad de Bahía Blanca, Argentina." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, no. 19, 41-57. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n19.16844>
- Soulard, Christophe-Toussaint, Coline Perrin, Françoise Jarrige, Lucette Laurens, Brigitte Nougaredes, Pascale Scheromm, Eduardo Chia, Camille Clément, y Gerardo Ubilla-Bravo. 2018. "Chapitre 7: Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale." En *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires*, editado por Guy Faure, Yuna Chiffolleau, Frédéric Goulet, Ludovic Temple, y Jean-Marc Touzard, 109-119. Versailles: Quae éditions.
- Thwaites Rey, Mabel. 2010. "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?" *Observatorio social de América Latina* XI (27): 19-43.
- Touraine, Alain. 2002. "Le sociologue du peuple." *Sciences Humaines*, número especial (marzo), 16-21.
- Ubilla-Bravo, Gerardo. 2015a. *Hacia una propuesta de ordenamiento territorial para Melipilla, Chile*. Santiago: Académica Española.
- Ubilla-Bravo, Gerardo. 2015b. "Outils de régulation urbaine et dynamiques spatiales des zones périurbaines. Étude de cas: Buin, Melipilla et Talagante de la Région Métropolitaine de Santiago, Chili." Tesis de maestría en desarrollo sostenible y planificación, Université Paul-Valéry, Montpellier III, Francia. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2362.9843>
- Ubilla-Bravo, Gerardo. 2016. "Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile." Ponencia presentada en el *Seminario Sustentabilidad y Gobernanza*, 26 de septiembre. Santiago, Chile. <https://doi.org/10.5281/zenodo.164823>
- Ubilla-Bravo, Gerardo. 2018. "Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y ordenamiento territorial." *Políticas Públicas* 11 (2): 73-92.

- Ubilla-Bravo, Gerardo. 2020. "Rururbanización, suburbanización y reconcentración de la tierra: efectos espaciales de instrumentos rurales en las áreas periurbanas de Chile." *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural* 28: 75-106. <https://doi.org/10.4422/ager.2019.07>
- Ubilla-Bravo, Gerardo, y Rodrigo Villegas Salgado. 2017. "Objetivos de los planes de desarrollo comunal (PLADECO) y ordenamiento territorial regional: servicios ecosistémicos y el desarrollo de nuevas centralidades para la Región Metropolitana de Santiago." *Revista Geográfica Venezolana* 58 (1): 62-85.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Editado por Johannes Winckelmann, traducido por José Medina, Juan Roura, Eugenio Ímaz, Eduardo García y José Ferrater. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wehn, Uta, Maria Rusca, Jaap Evers, y Vitavesca Lanfranchi. 2015. "Participation in Flood Risk Management and the Potential of Citizen Observatories: A Governance Analysis." *Environmental Science & Policy* 48 (abril): 225-236. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.12.017>
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3ed. Applied Social Research Methods Series 5. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zamorano-Guzmán, Cristian A. 2008. "Centralisme portalien, concepts schmittiens et carences de légitimité de la Constitution chilienne de 1980." *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, no. 16 (noviembre).
- Zulaica, Laura. 2010. "Metodología para la determinación de sistemas ambientales en sectores periurbanos: Mar del Plata-Argentina." *Revista Geográfica Venezolana* 51 (2): 269-293.
- Zunino, Hugo Marcelo. 2004. "Analytical and Conceptual Framework to Study Structures of Governance and Multi-Level Power Relations in Urban Initiatives: Empirical Application in Concepción and Santiago, Chile." Tesis de doctorado en Geografía y Desarrollo Regional, University of Arizona, Tucson, Arizona.

### Gerardo Ubilla-Bravo

Profesor de ordenamiento territorial y de análisis socioeconómico y gobernanza territorial en la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Doctorante en geografía y ordenamiento territorial e investigador en el Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement - INRAE (Francia). Magíster en Développement Durable et Aménagement (Université Paul-Valéry Montpellier), Magíster en Proyectos Urbano Regionales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile). Geógrafo y licenciado en geografía de la Universidad de Chile, Diplomado en planificación regional del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), ordenamiento territorial regional en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (CEPAL-SUBDERE), Gobernabilidad y Gestión Territorial de la Universidad Católica de Chile y Prospectiva y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.