

# **Abandono Institucional en los márgenes de Santiago de Chile. El caso de la Población Santo Tomás, La Pintana.**

Gricel Labbé Céspedes y Javier Ruiz-Tagle.

Cita:

Gricel Labbé Céspedes y Javier Ruiz-Tagle (2017). *Abandono Institucional en los márgenes de Santiago de Chile. El caso de la Población Santo Tomás, La Pintana. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/432>

Abandono Institucional en los márgenes de Santiago de Chile. El caso de la Población Santo Tomás, La Pintana.

Gricel Labbé Céspedes; Javier Ruiz-Tagle

Sociología sociología del hábitat y el medio ambiente. Mesa 74: La ciudad en disputa: actores, conflictos y dinámicas de producción del espacio urbano

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

[gmlabbe@uc.cl](mailto:gmlabbe@uc.cl), [jaruiz-tagle@uc.cl](mailto:jaruiz-tagle@uc.cl)

### Resumen

La presente investigación aborda el problema del abandono del Estado y la *desertificación institucional* en barrios marginales, y de cómo este proceso repercute en la generación de problemas sociales, de modo de poder encontrar una explicación alternativa a los llamados “efectos de barrio”. El problema radica en que el Estado ha abandonado a la población Santo Tomás en primero lugar, con la masiva política de vivienda social de los años 80’s, y actualmente con programas sociales discontinuos, y con la constante segmentación y categorización de su población, lo que conlleva a la retracción institucional que se corresponde a la retirada o ausencia de instituciones de carácter privado o comunitario, que se evidencia en la desolación del territorio, y también en las patologías sociales que emergen como la violencia y el narcotráfico.

Palabras Clave: Hipergueto, Abandono estatal, desertificación institucional

## Capítulo 1. Abandono del Estado en los márgenes de Santiago, conformación de Hiperguetos.

La presente investigación se enmarca en el proyecto Fondecyt Iniciación N° 11150426 denominado “Marginalidad Urbana y Efectos Institucionales”, el cual estudia cómo los problemas sociales que emergen en barrios marginales están influidos por las prácticas de instituciones poderosas cuya administración está generalmente fuera de dichas áreas.

Para el caso de esta investigación, se analizan los efectos de este espacio institucional, a través del mecanismo de lo que llamaremos *retracción institucional* (*abandono o ‘desertificación’*)<sup>1</sup>. Así, esta pesquisa se centra en estudiar el espacio institucional que está siendo construido por la ausencia del Estado y, por consiguiente, instituciones privadas que no entran, no actúan, no se localizan, no invierten o no permanecen en ciertos barrios marginales.

Para dar cuenta del abandono institucional se recurre teóricamente al concepto de *hipergueto*, el cual corresponde a una degradación de las condiciones que marcaron al gueto comunitario o gueto clásico en algunos contextos socio-históricos específicos.

Wacquant (2001) plantea el concepto del 'hipergueto' que, a diferencia del gueto tradicional, da cuenta de un fenómeno de exclusión y desertificación institucional caracterizada por un deterioro en el entramado social, donde predomina un crecimiento sin freno de la economía informal y criminal, pero por sobre todo, un espacio que carga con un fuerte estigma territorial.

En resumen, un 'hipergueto' es un espacio en el que se destacan tres procesos: estigma territorial, desertificación institucional y problemas sociales. Se deduce acá que los primeros dos procesos (estigma y desertificación) podrían participar en la generación de gran parte de los problemas sociales (embarazo adolescente, deserción escolar, etc.). Haciendo el símil con

---

<sup>1</sup> En la presente investigación, el concepto de *retracción institucional* también será referido como “abandono institucional” o “desertificación institucional” (Wacquant 2000).

el caso latinoamericano, el proceso de desertificación del hipergueto podría estar representado por las llamadas “Zonas Rojas”; es decir, territorios que conjugan carencia de servicios básicos, narcotráfico, baja rentabilidad, negligencia política, retracción privada en general, patologías urbanas y sobre todo estigma, donde diferentes entidades (públicas o privadas) dejan de proveer o se niegan a entregar sus servicios.

La población Santo Tomás en la Comuna de La Pintana puede ser considerada como un hipergueto en los términos anteriormente descritos, debido a que cuenta con las tres características anteriormente anunciadas; carga con un fuerte estigma territorial, emergen patologías urbanas críticas, y lo más importante para esta pesquisa, es un espacio de profundo abandono institucional. El abandono institucional ha sido encabezado en primer lugar por el Estado chileno, quién dejó relegados a los residentes en este espacio, al otorgarles una vivienda social en territorios que después se urbanizaron, y sin ningún tipo de equipamiento o servicios. Este abandono generó además un efecto en cadena donde instituciones privadas decidieron no localizarse en la población, y las que sí decidieron localizarse, como algunos supermercados, finalmente frente al desamparo estatal se retrajeron.

El objetivo de esta investigación es analizar las características, grados y formas del abandono Estatal, en la Población Santo Tomás en La Pintana, representado por seis tipos de instituciones, observando los efectos tanto en las distintas instituciones privadas que se niegan a localizar o brindar servicios en Santo Tomás, y los efectos materiales y simbólicos sobre los residentes.

## Capítulo 2. Hacia una taxonomía Institucional de la desinversión territorial.

Para Goffman (1961) las Instituciones Totales corresponden a “espacios de residencia y trabajo donde un gran número de individuos están separados de la sociedad por un considerable periodo de tiempo, y juntos forman una administración de vida cerrada” (Julis, 2005, p.884). Goffman (1961) en Julis (2005), avanza en la clasificación de cinco tipos de instituciones; en primer lugar, las que hacían referencia a quienes no pueden hacerse cargo de ellos mismos (orfanatos), en segundo lugar, a quienes no se pueden hacer cargo ni estar en contacto con la sociedad (hospitales psiquiátricos), posteriormente, a quiénes son

peligrosos (prisiones), luego a las instituciones destinadas para una gran tarea (ejercito) y finalmente las instituciones con algún objetivo (claustros).

A diferencia de lo evidenciado por Goffman (1961), en las poblaciones marginales de Santiago no existe una Institución Total única que contenga a la población, ni tampoco la taxonomía anterior, pero si existe un entramado de ellas actuando omnipresentemente y modelando el comportamiento y destino de sus residentes. Las Instituciones que interactúan con las poblaciones marginales son desterritorializadas, no tienen muros físicos, pero generan cerramiento y aislamiento al igual que las descritas por Goffman (1961). Estas instituciones de alguna manera están levantando los muros del *hipergueto*. Las instituciones totales descritas por Goffman (1961), son una forma estructural, una organización formal y una comunidad residencial (Julis, 2005), las que se encuentran en poblaciones marginales corresponden en primer lugar a una comunidad residencial residual, .

De modo de entender el entramado institucional que afecta las poblaciones marginales de Santiago, se puede plantear la existencia de una gama de distintas instituciones que modelan el abandono institucional. En primer lugar se identifican las Instituciones de Transferencia, las cuales corresponden al Gobierno Central y a sus principales instituciones como FOSIS, SERVIU, CORES, Seremis en general. Estas Instituciones son las menos territoriales de la clasificación y su función consiste en asignar y traspasar recursos al gobierno local a cargo del área en cuestión. Se les apunta como los principales causantes del abandono institucional a una escala de jerarquía mayor, ya que se remiten netamente al traspaso de fondos. Además como han considerado diversos autores, hubo un paso previo en la década de los años 80`s, que fue la transferencia al mercado de funciones y prestaciones sociales “transfiere selectivamente aquellas funciones económicas y sociales rentables al mercado” (Leblanc, 2011, p.98), por lo tanto los recursos que llegan a los gobiernos locales son cada vez más paupérrimos.

En segundo lugar, se encuentran las Instituciones Coercitivas, ampliamente aceptadas y validadas incluso por los residentes locales. Como plantea Wacquant (2000), estas trabajan en base a “la doctrina de la “tolerancia cero”, instrumento de legitimización de la gestión policial y judicial de la pobreza” (p.38). Corresponden a las Instituciones que están a cargo de mantener el control social a través del uso de la fuerza pública y el amedrentamiento,

como son Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y la vigilancia municipal. Estas Instituciones lo que buscan, de acuerdo a Foucault (1965), es esconder la pobreza, encerrarla, evitar el mendigaje y los locos en las calles. Pero no sólo hace referencia a instituciones represivas y de contención, sino también a los medios de comunicación y la academia.

En tercer lugar, se identifican las Instituciones Externas, principalmente Instituciones de carácter privado (empresas de telecomunicaciones, retail, cadenas, minoristas, etc.), quiénes se niegan a localizarse en barrios marginales, lo cual influye directamente en la calidad de vida de los residentes (a través de la falta de provisiones, aislamiento o de la degradación simbólica). Entre ellos se encuentran los bancos y la industria financiera, que se niegan a dar créditos o préstamos a residentes de estas áreas, los supermercados que se encuentran en franca retirada en las zonas rojas, farmacias y diferentes empresas del retail, como también empresas que entregan servicios básicos como agua, luz y gas, pero que se niegan a repararlos cuando estos fallan.

En cuarto lugar, se identifican las Instituciones de Poder Normativo Social como son algunos programas y mecanismos del Gobierno central, así como también los partidos políticos, estos son más territoriales que las Instituciones de Transferencia. Su función consistente en cooptar dirigentes en base a favores políticos y así aseguran el voto para el gobierno de turno sin necesidad de entrar al territorio mismo. En este tipo de instituciones se pueden encontrar los programas del MINVU y también algunos Municipios que entregan beneficios y “favores” a gran parte de sus adherentes. Por ello, los privilegios llegan a quiénes son capaces de “acarrear más votos”.

Una quinta tipología corresponde a las Instituciones de Trabajo Interno, aunque algunas sí se localizan al interior de las poblaciones como son los Consultorios, Escuelas, Centros de Salud, otros están ausentes como por ejemplo: Centros de Rehabilitación, Centros Culturales, Bibliotecas Públicas, Guarderías Infantiles, Farmacias populares, Departamentos Jurídicos, etc. y que agudizan la desertificación institucional, ya que son extremadamente necesarias en barrios con problemas sociales. Además las que están presentes tampoco cumplen su función

debido a la falta de recursos y deficiente calidad, ya que constantemente experimentan problemas financieros que amenazan con cerrar estos equipamientos. Así para Foucault (1965) estas instituciones tienen efectos aún más nocivos, puesto que dividen la pobreza entre aquella del bien que acepta su condición y se subordina y es sumisa, (la que frecuenta estas instituciones) y la del mal que no se somete e intenta escapar del orden. Se ve al pobre como un desviado del mismo mundo y que debe ser sanado. Para Foucault, de este modo ya no es necesario hacer caridad con los locos, mendigos o pobres directamente, sino que a través de estas instituciones (Ibíd., 1965).

Finalmente está la categoría de Institución Territorial. Estas instituciones corresponden a algunos departamentos de los gobiernos locales, encargados de administrar el territorio como es la Dirección de Desarrollo Comunitario. Esta institución favorece o desfavorece un territorio en relación a la cantidad de votantes que este tenga, y en el caso de la población en estudio, tiene el mayor porcentaje de abstención de la comuna. Además estas instituciones afectan el destino del barrio en general, cuando hacen traspaso ineficiente de recursos públicos que devienen de otras instituciones de nivel superior. En la práctica son instituciones que reciben una gran cantidad de recursos del nivel central, pero no necesariamente estos llegan al territorio<sup>2</sup>.

Estos seis tipos de Instituciones, estarían detrás de la emergencia de algunos problemas sociales en barrios marginales, lo cual será objeto de investigación de la presente pesquisa. Sin embargo, las instituciones que originan este espacio son independientes, se diferencian en sus demandas y valores, pero comparten la misma meta, por lo que cooperan mutuamente (Litwack y Hylton, 1962).

Como se mencionó anteriormente, el Espacio Institucional que se configura en la población Santo Tomás, está modelado por una compleja taxonomía de instituciones (con diferentes jerarquías, escalas y actores).

### 3. Caso de Estudio

---

<sup>2</sup> Para constatar esto, se recurre a la revisión de estrategias y cuentas públicas de la Municipalidad de La Pintana.

Las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas desde mediados de la década de los años 80's en Chile, trajeron consigo el surgimiento de extensas poblaciones de viviendas sociales en la periferia sur de la ciudad de Santiago. La investigación toma como caso de estudio la Población Santo Tomás en la comuna de La Pintana.

La Población Santo Tomás (Figura 1), tiene una población de 33.237 habitantes en 2002 (INE, 2002)<sup>3</sup>, la cual surge a raíz de erradicaciones forzadas y del acceso a subsidios del SERVIU, específicamente durante el año 1987. Construida por un Estado subsidiario (Lira, 1995), fue abandonada y olvidada, caracterizándose hoy en día, por la desertificación institucional total.

Figura 1. Población Santo Tomás, Comuna de La Pintana.



Fuente: Elaboración Propia (2017).

#### 4. Hipótesis de la pesquisa.

<sup>3</sup> Cantidad de población que podría ser una comuna independiente.

La hipótesis que subyace a esta investigación plantea que el Estado ha abandonado la población Santo Tomás de diversas formas desde su construcción en la década de los 80's. Este abandono se evidencia en los nulos y discontinuos programas e inversiones que se han realizado desde el Estado. Se plantea que es posible que esto haya generado un efecto en cadena, en el cuál las instituciones privadas también se niegan a localizarse e invertir en el área, derivando en privaciones tanto materiales y denigración simbólicas en los residentes, y contribuyendo así a la construcción de un espacio institucional desértico, el cual explicaría la desolación urbana del área.

## 5. Objetivos de la Investigación.

Describir y analizar las características, grados y formas del abandono estatal en la población Santo Tomás en La Pintana, su influencia en la retirada de instituciones privadas, y sus consecuencias materiales y simbólicas sobre los residentes.

De manera específica se desprenden:

1. Describir cómo opera el entramado institucional que influencia la población Santo Tomás y reconocer las principales vías de intervención o no intervención.
2. Investigar las motivaciones institucionales presentes a la hora de no servir o de abandonar la población Santo Tomás.

## 6. Metodología

La metodología es un estudio de caso con diferentes etapas. La primera coincide con el primer objetivo específico de la investigación, que dice relación con describir cómo opera el entramado institucional en Santo Tomás y reconocer las vías de intervención o no intervención. Para ello, se realizó un Inventario Institucional en el marco del Fondecyt 111150426, identificando las diversas formas en que el Estado, Municipio, Instituciones Privadas y de la Sociedad Civil, se ausentan en la población Santo Tomás. El inventario preliminarmente fue aplicado a un residente y a un funcionario municipal, pero la muestra será ampliada a un residente por sector, considerando que para la administración municipal

Santo Tomás está dividido en 4 sectores (Lago Puyehue, Las Orquestas, Pablo VI y José Donoso). El Inventario Institucional está dividido en dos grandes categorías. Se pregunta en primer lugar por las Instituciones que no entran al barrio, con las sub categorías de “no necesitan entrar” y “se niegan a entrar”, y las que entran al barrio, con las sub categorías de “entran al barrio” y “operan dentro del barrio”. En primer lugar, el inventario pregunta por las Instituciones que están instalados en el barrio, tanto instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Posteriormente el inventario pregunta sobre las que entran o hacen visitas a terreno.

El inventario se complementa con la participación en las Asambleas Territoriales y Mesas Institucionales en Santo Tomás, donde visualiza el actuar *in situ* el actuar de las instituciones principalmente públicas. La administración municipal ha limitado su actuar a una reunión mensual por sector (4 sectores), y una reunión bimensual en colegio Aureliano Rojas Burgos donde se reúnen los cuatro sectores de Santo Tomás. Las reuniones comenzaron en Abril de 2017 (nueva administración municipal), la tesis contempla la participación en mesas hasta Octubre de 2017, lo que significa la participación en 28 Asambleas Territoriales y 3 Mesas.

Además, el Gobierno Central realiza periódicamente (cada mes), una feria con gran parte de los Órganos de la Administración del Estado en las comunas periféricas de Santiago que se denomina “Gobierno Presente”. En la comuna de La Pintana esta feria se realizó en el mes de Mayo de 2017 dónde se entrevistó a Consejeros Regionales, Diputados de la República, Ministerio del Medio Ambiente, Departamentos Municipales, entre otras Instituciones.

Para sintetizar las observaciones de ambas instancias, se utilizará el enfoque de la Teoría Fundamentada, realizándose un análisis por categorías. El análisis por categorías implica codificar, es decir colocar un código a frases u oraciones a las transcripciones de las mesas y asambleas territoriales.

## 7. Resultados.

A continuación, se explicitarán los resultados preliminares de la investigación, que apuntan hacia el actuar y las motivaciones de instituciones privadas.

La investigación ha evidenciado que el Estado es el productor del hipergueto de la Santo Tomás, al confinar con políticas de vivienda social a grandes sectores de la población en barrios carentes de equipamientos y servicios. En un territorio donde el Gobierno Central estuvo en sus orígenes, pero se fue, propició la desertificación institucional, ya que las instituciones tanto públicas como privadas nunca llegaron a localizarse, al ver la retracción del Gobierno Central. Posteriormente, gran parte de su actuar quedó delegado a la administración municipal, mediante la transferencia de recursos y competencias.

Pero, ¿cuáles son las motivaciones para negarse a entrar a estos sectores? Son diversas las motivaciones que están detrás de la decisión de las instituciones privadas, quienes se prenden de la retracción Estatal: desde una demanda no solvente, niveles de criminalidad, vandalismo, y hasta la abstención electoral. En el caso de las telecomunicaciones, por ejemplo, el principal problema radica en que el subsidio estatal es a la oferta y no a la demanda, implicando que las inversiones del Estado no llegan a las familias sino a las empresas. Así, se van generando grandes zonas del sector sur sin cobertura o permitiendo que se instale una empresa que ejerce prácticas monopólicas, entregando un mal servicio y a un alto costo.

Otras instituciones que se niegan a entrar son las cadenas del retail y los supermercados, quienes dejan grandes áreas desprovistas de alimentos a menor costo y a horarios de adquisición más flexibles, lo cual ha sido catalogado en la literatura internacional como *desiertos de comida (food deserts)*. También, los repartos a domicilio son rechazados en ciertas áreas. Pero la negativa no es explícita, sino más bien, aluden a falta de personal para la cobertura o se imponen excesivos montos mínimos de consumo para hacer el despacho.

Estas áreas también están vetadas para el mercado financiero y los promotores inmobiliarios. El sector sur de Santiago es un gran área de desinversión: el 0% de las transacciones es por intermedio de un banco y el 1% es a través del Municipio. Además, las viviendas en estos sectores, se transan a un menor precio debido al estigma territorial del barrio, lo cual genera que los residentes tengan pocas posibilidades de movilidad residencial. Por un lado, la banca no les otorga créditos y por otro, no pueden vender su vivienda y si lo hacen, con el dinero de la venta se ven obligados a comprar en sectores de similares o peores condiciones.

También modela la desertificación Institucional el transporte público. En Santiago, la crisis de movilidad es aguda en sectores periféricos. A pesar que la trama de recorridos abarca la mayoría de las poblaciones, es la frecuencia y la calidad las que marcan la diferencia. Las empresas del sector sur pierden aproximadamente dos mil salidas al día, las cuales son asimiladas como costos de operación dejando a la deriva a miles de personas. El problema radica en la lógica de mercado detrás de la operación del transporte: el Estado licita paquetes de “servicios buenos y malos” para que la empresa de transporte tome también los no rentables. Con este sistema, las empresas están obligadas a ir, pero no importa el cómo lo hagan en términos de calidad.

### **Bibliografía**

- Litwack, E. y Hylton, F. (1962) Interorganizational Analysis: A hypothesis on coordinating Agencies. *Administrative Science Quarterly*, 6, 4, 395-420.
- Wacquant, L. (2000). Las cárceles de la miseria. Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado.
- Wacquant, L. (2013). Tres premisas nocivas en el estudio del Gueto Norteamericano.