

**Territorios de exclusión  
Observando dinámicas de inclusión/exclusión  
en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago<sup>1</sup>**

Exclusion territories  
Observing inclusion/exclusion dynamics  
in complex territorial systems of Gran Santiago

**María Antonieta Urquieta Álvarez<sup>2</sup>**

**Resumen**

Este estudio define el territorio como un sistema social complejo donde se despliegan formas, comunicaciones y probabilidades. El objetivo de la investigación expuesta es observar la disponibilidad de formas de integración sistémico-funcional (servicios, conectividad, etc.) en el barrio al tiempo que se interroga por el acceso efectivo a ellas. A partir de ello, los procesos de inclusión/exclusión podrían observarse en un plano cartesiano de dos coordenadas dando lugar a cuadrantes que configuran cuatro tipologías de territorios en función de sus posibilidades de albergar procesos de inclusión social efectiva. Este marco analítico se tradujo en la operacionalización de dos variables: Disponibilidad de alternativas e Índice de Riesgo, las que fueron observadas a través de dos instrumentos: Pauta de observación de calle (POC) y Pauta de indicadores barriales (PIB). Este artículo presenta los resultados de esta investigación aplicada en barrios de cuatro comunas de alta complejidad del Gran Santiago: La Pintana, Cerro Navia, Lo Espejo y Puente Alto.

**Palabras clave:** Inclusión/ Exclusión, Desigualdad, Territorio

**Abstract**

This study defines territory as a complex social system in which are display forms, communications and probabilities. The main goal of this research is to observe the availability of functional-systemic ways of integration (services, connectivity, etc.) in some neighborhood, but at the same time check the effectiveness access to such forms. From there, social processes of inclusion/exclusion could be observed in a Cartesian map of four quadrants that configure four territorial typologies. This quadrants and typologies allows as observe the chances of generate processes of effective

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido posible gracias al apoyo del Programa FONDECYT DE INICIACIÓN N°11140551, “Operaciones de Inclusión/Exclusión en sistemas territoriales complejos. Marcos e instrumentos para la observación socio-espacial”. Investigadora responsable María Antonieta Urquieta Álvarez.

<sup>2</sup> Trabajadora Social. Doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y políticas comparadas de bienestar social. Coordinadora del Núcleo I+D de Sistemas Territoriales Complejos, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile.

social inclusion in the territories. For been able to apply this analytic framework we created two main variables: i) Availability of Alternatives and ii) a Risk Index, both of which were created based on two instruments: a systematic social observation adapted (and updated) to Chile (SSO) and a neighborhood-equipment checklist. This article presents the results of a research project applied to four highly-complex municipal territories [‘comunas’, in Spanish] located in Santiago: La Pintana, Cerro Navia, Lo Espejo and Puente Alto.

**Key Words:** Inclusion/Exclusion; Inequalities; Territory

---

## Introducción

En el año 1986 Eduardo Morales y Sergio Rojas, analizaron los procesos de relocalización socio-espacial de la pobreza y sus vínculos con la política estatal y la presión popular, entre los años 1979 y 1985. Sus conclusiones indicaron que la pobreza se redibujó en una geografía de segregación en que se trazaron barrios de pobres y barrios de ricos generando una polarización de la situación socio- comunal. Esto, a juicio de los autores, por efecto de la actuación del Estado a través de la reforma municipal, las políticas de desarrollo urbano y la reforma comunal. El estudio de Morales y Rojas es el punto de partida para esta investigación, toda vez que evidencias que las actuaciones de la política social tienen implicancias espaciales y no sólo individuales. En el caso señalado, no sólo se trató de erradicación de los pobres sino también de una reubicación de los territorios de la pobreza. Sobre este punto, se han realizado estudios tanto en Chile (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Sabatini, 2002; Sanhueza y Larrañaga, 2008; Zunino, Hidalgo, Marquardt, 2011) como en Latinoamérica (Rodríguez y Arriagada, 2003; Sabatini, 2004; Aymerich, 2004; Carrera, XX; Greenstein, Sabatini y Smolka, 2010; ) que han confirmado el hecho de que la actuación del Estado a través de sus políticas públicas ha devenido en una agudización de los fenómenos de segregación espacial más que a su superación, toda vez que concentra geográficamente sus soluciones en zonas de bajo valor público y escasa dotación de servicios.

La investigación que se presenta en este documento es tributaria del proyecto Fondecyt de iniciación Nro 11140551. La hipótesis central de esta investigación es que dicha actuación del Estado se sostiene sobre un supuesto de base equívoco, que este indica que los individuos son los vulnerables, pobres o marginales, por lo tanto, las consecuentes intervenciones sociales estarán dirigidas a reparar, subsidiar o satisfacer esas condiciones de precariedad a nivel individual, y que

esas actuaciones públicas en consecuencia tenderán a focalizarse territorialmente en aquellas zonas donde se concentran mayor cantidad de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Este supuesto justificaría que la inversión de la política siempre sea parcial y sus impactos esperados sean también débiles, ya que estas intervenciones individuales carecen de un correlato interventivo contextual (Mascareño, 2011), que favorezcan el acoplamiento funcional de las personas y les permitan la igualdad de acceso a todos los sistemas.

Estas formas de ver la precariedad encontrarían su correlato en estrategias de intervención, igualmente diferenciadas. A juicio de esta investigadora, las lógicas de intervención de la política social chilena dicen relación, mayoritariamente, con un modo de ver individualizante de la precariedad, en el que el acento de la comprensión de lo social está puesto en arribar a categorías de focalización en base a la medición de atributos de los sujetos en esquemas uni o multivariados. No obstante, independiente del número de variables consideradas, estos modelos comparten el supuesto de que la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión, son atributos de los sujetos y por tanto su abordaje diagnóstico y de intervención es esencialmente individual. Frente a ello, en este estudio se adopta una perspectiva distinta de observación de las condiciones de complejidad territorial y la estructura de oportunidades presente en los barrios. De este modo, se busca contribuir en una política pública que enfatice las intervenciones de carácter contextual (Mascareño, 2011). De este modo, el objetivo de este estudio fue observar críticamente las operaciones de inclusión/exclusión en barrios de alta complejidad de la Región Metropolitana en relación a los sistemas económicos, educativos, sanitarios y habitacionales, con el fin de detectar la existencia de desigualdades secundarias. Respecto de esta finalidad, las hipótesis propuestas fueron que a) el sistema económico muestra barreras que impiden las operaciones de inclusión; b) la exclusión del sistema económico actúa como barrera para las operaciones de inclusión de los demás sistemas; y c) la baja calidad de los sistemas educativos, sanitarios y habitacionales obstaculiza las operaciones de inclusión social efectiva.

## **Marco de Análisis**

Si seguimos a Matus (2002:15) cuando afirma que “toda intervención es capturada a partir de un lugar teórico, a partir de un modo de ver”, es posible configurar tres tendencias en la forma de medir la precariedad:

- a) Los estudios que ubican la precariedad en los sujetos. Formulando esquemas centrados en los ingresos o de indicadores más amplios, como la salud, la vivienda, la educación, la participación en redes, entre otros. En esta línea encontramos los trabajos de Jiménez y Pizarro, 2008; Herrera, Larrañaga y Telias, 2010; Darrigrande, 2010; Sánchez y Egea, 2011; Comisión para la medición de la pobreza, 2014.
- b) Los estudios que ubican la precariedad en sus concentraciones espaciales o en las condiciones geomórficas y climáticas: Han surgido propuestas que localizan la medición de la vulnerabilidad en los territorios. Bajo el concepto de vulnerabilidad territorial se ha trabajado en determinar que se observan concentraciones de población en condiciones de pobreza, marginalidad, o que el territorio es en si mismo riesgoso de acuerdo a sus condiciones geomórficas y climáticas. Sin embargo, estas alternativas siguen concentrando la mirada en la conglomeración de los sujetos en un lugar o en la decisión “libre” de esos sujetos respecto al lugar que escogen para vivir y que no reúne las condiciones de seguridad para hacerlo. Por tanto la vulnerabilidad sigue siendo individual y la intervención se dirige hacia esos sujetos que viven en lugares vulnerables. Si hay inversión esta es priorizando los lugares donde se concentran mayores sujetos vulnerables, pobres. Desde este punto de vista la inversión de la política siempre será parcial y sus impactos débiles, ya que la focalización está centrada en los sujetos. En esta línea encontramos los estudios de: Hidalgo, 2008 y Rozas, Martínez, Bolívar, Leiva, & Cespedes, 2001.
- c) Los que ubican la precariedad en condiciones estructurales o en los sistemas: Frente a estas conceptualizaciones, han surgido miradas alternativas que mueven la medición hacia la estructura de oportunidades disponible en el territorio, llegando a acuñar el concepto de geografía de oportunidades. En este sentido Sabatini (2008) llega a establecer que la decisión de emplazamiento de las familias está determinada por la búsqueda de proximidad a las zonas de oportunidad. En este sentido, esta hipótesis es ratificada por Millan, (2010) quien hace un estudio en los campamentos 23 de Enero de Macul y La Unión de Cerro

Navia. En esta línea encontramos los estudios de Molina et al, 2011; Filgueria, 2011; Elacqua, 2011.

Otra conceptualización es aquella que presenta Matus et al (2007), cuando construye un índice de complejidad comunal que aborda variables políticas, territoriales, sociales, de salud y educación, y demuestra que los municipios se ven enfrentados a diferentes niveles de complejidad y que eso les demanda, capacidades diferenciadas de gestión. Lo más relevante de esta propuesta es insistir en que es necesario girar la medición hacia la calidad de la oferta por cuanto la prestación de los servicios municipales es frágil y por tanto se tensiona a la hora de asumir la intervención con la complejidad requerida para la efectividad.

### ***Territorios complejos y procesos de inclusión/exclusión***

Si analizamos el territorio desde las dimensiones del sentido de Luhmann, tal como proponen Molina y Salazar (2014), es posible definirlo como un espacio dotado de sentido material, social y temporal, no limitado a un contenido físico, sino que albergador de objetos geográficos, naturales y sociales. En ese sentido, los autores critican que la observación y análisis del territorio se ha caracterizado por reducciones arbitrarias de su complejidad distinguiendo posiciones, distancias y límites, sin tomar en consideración que las diferencias directrices de lo objetual están directamente relacionadas con lo social y lo temporal. En concordancia con lo anterior, Boisier (2004) afirma que el territorio en escenario de globalización debe aumentar su complejidad agudizando su distinción a través de mecanismos intensivos de descentralización.

La aplicación del enfoque sistémico a la observación del territorio, es a juicio de Sepúlveda, De la Puente, Torres, Arditi y Muñoz (1992) un mecanismo para enfrentar “la elaboración de explicaciones reduccionistas” respecto del espacio y sus escalas. Siguiendo esta línea de argumentación, esta investigación observó el territorio como un sistema social complejo donde se despliegan formas, comunicaciones y probabilidades. En este sistema territorial se disponibilizan diferenciadamente alternativas, entendidas éstas como la oferta coordinada de servicios, equipamientos y programas en el ámbito de la salud, la vivienda, la educación y la economía local.

Este concepto incorpora las propuestas de Galster y Killen (1995), Sabatini (2008) y Millán (2010) quienes problematizan la desigual distribución espacial de las oportunidades en una geografía agudamente segregada. Esta diferente distribución del bienestar se explica por la acción de distintos agentes, tales como las preferencias de localización residencial de los habitantes de determinada área de la ciudad, así como las políticas e instituciones que se vinculen con ella, tales como la provisión de educación, los sistemas de transporte, las restricciones en los usos del suelo, los sistemas de financiamiento de la vivienda y de carga impositiva, etc (Millán, 2010). Esta noción de la geografía de oportunidades pone en jaque las perspectivas de justicia social desde el enfoque de igualdad de oportunidades que no incluyen esta observación.

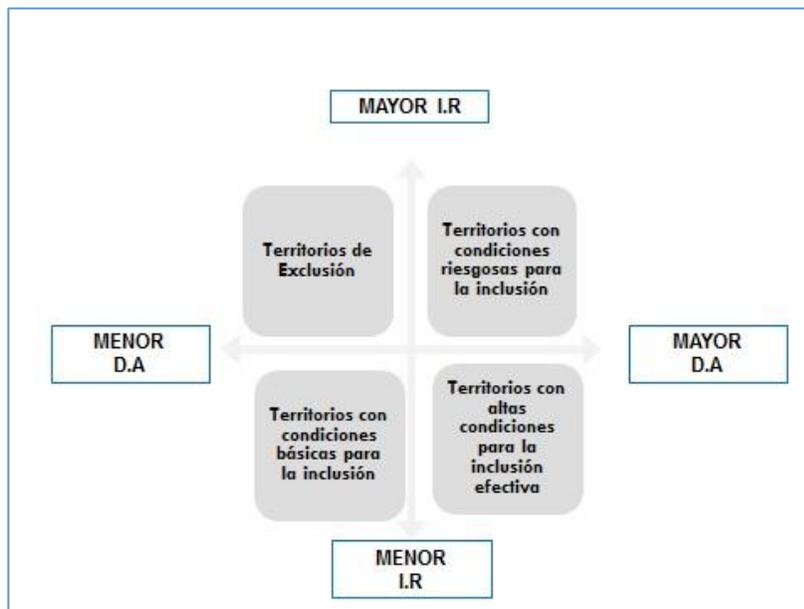
Por ello, en la investigación se tensiona la noción de geografía de oportunidades, observando la disponibilidad de formas en el barrio en función de la posibilidad de los vecinos de seleccionarlas, y por ello se acuña el concepto de índice de riesgo, que refiere a la posibilidad efectiva de la población de acceder a las alternativas. Desde este punto de vista, las alternativas serían menos accesibles en tanto mayor sea el índice de riesgo. Al adoptar esta expresión, se toma como referencia lo señalado por Mascareño (2014, en base a Luhmann, 2003) quien indica que las selecciones adoptadas por los sujetos implicarían riesgos de ocurrencia de daños futuros atribuidos a la decisión y que estos podrían convertirse en decisiones de peligro, cuando el sujeto que se mueve en un entorno de necesidad y no puede optar por no sufrir las consecuencias. En consecuencia, el riesgo sería mayor cuando las posibilidades de selección sean menores.

A partir de las dimensiones expuestas, los procesos de inclusión/exclusión podrían observarse en un plano cartesiano que en su abscisa despliega la disponibilidad de alternativas (D.A) y en su ordenada encuentra el índice de riesgo (I.R). En esta matriz la Disponibilidad de Alternativas (D.A) se define como la oferta coordinada de servicios, equipamientos y programas en el ámbito de la salud, la vivienda, la educación y lo económico. Por su parte, se entenderá por Índice de Riesgo (IR) la posibilidad efectiva de la población de acceder a las alternativas en función de su costo, selectividad, protocolización y efectividad.

### ***Territorios que in(ex)cluyen***

La observación de los territorios en función de la matriz señalada, da lugar a cuatro tipologías de territorios en función de sus posibilidades de albergar procesos de inclusión social efectiva. Estos serían (ver figura 1):

Figura 1 Matriz de Observación Territorial



Fuente: Elaboración propia

a) **Territorios con alta disponibilidad de alternativas y bajo nivel riesgo de selección:** estos serían los territorios con las mejores condiciones para la inclusión social efectiva por cuanto en ellas se conjugarían una favorable geografía de oportunidades con la posibilidad real de acceso a ellas. Estos barrios probabilizarían lo que Mascareño (2014) llama procesos de autoinclusión/autoexclusión por cuanto brindan un entorno de múltiples opciones por tanto dispone de un alto capital locacional (Abramo, 2004). Sin perjuicio de lo indicado, cabe precisar que esta investigación, se distingue de Mascareño, en cuanto a que no observa la capacidad de decisión individual de los sujetos para seleccionar, sino que evalúa las condiciones de accesibilidad que impone las características mismas de la oferta en cuanto a su costo, selectividad, protocolización y efectividad.

- b) **Territorios con baja disponibilidad de alternativas y bajo nivel de riesgo de selección:** corresponde a territorios con reducidas opciones pero estas son accesibles. Estos serían barrios con condiciones básicas para la inclusión social, en los cuales la principal problemática sería el bajo nivel de oportunidades, escenario que pudiese potencialmente dar lugar a lo que Robles (2005) llama la “exclusión que no es”, pues ante la imposibilidad de acceso a sistemas funcionales básicos por las vías institucionales formales se activan accesos a redes de interacción y autoayuda que configuran a veces un verdadero sistema funcional alternativo.
- c) **Territorios con alta disponibilidad de alternativas y alto nivel de riesgo de selección:** corresponde a territorios con condiciones riesgosas de inclusión social, por cuanto las alternativas disponibles, pero de riesgoso acceso. En su máximo valor de IR enfrentaríamos lo que Mascareño (2014) refiere como peligro de selección, por cuanto su exclusión del proceso decisional es un peligro propio causado por las decisiones de otros (p14). Según el mismo autor, la real problemática no estaría en el peligro de las selecciones individuales sino en las de carácter organizacional cuyo efecto tiene un amplio nivel de generalización.
- d) **Territorios con baja disponibilidad de alternativas y alto nivel de riesgo de selección:** Este es el cuadro de mayor complejidad social por cuanto la baja oferta de posibilidades se suma a una débil capacidad de selección. Nos encontraríamos frente a un fenómeno de subinclusión (Mascareño, 2014) o de exclusión/exclusión (Robles, 2005), dado que se daría una forma extrema de inclusión en la exclusión que negarían la negación de la autonomía de los individuos y de su capacidad de selección, produciendo con ello fuertes discriminaciones hacia quienes se encuentran en estas condiciones y se constituyen zonas de exclusión territorializadas o grupos de exclusión definidos (Mascareño, 2014). Estos serían, según la propuesta de esta investigación los territorios de la exclusión.

## **Metodología**

Los resultados expuestos derivan de la aplicación de una metodología cuantitativa, toda vez que se orientó a medir las operaciones de inclusión/exclusión mediante un conjunto de indicadores relativos a las condiciones de acoplamiento entre los sistemas territoriales, económicos, educativos, sanitarios y habitacionales. En este sentido, la utilización con enfoque cuantitativo en una

investigación de naturaleza constructivista-sistémico configura una singularidad metodológica atendiendo las características de las distinciones territoriales en observación.

En concordancia con lo anterior, la matriz de observación territorialmente anteriormente descrita implicó la determinación y operacionalización de dos variables centrales: Disponibilidad de alternativas e Índice de Riesgo, cada una de las cuales se tradujo en la definición de un set de indicadores a observar mediante dos instrumentos:

- a) *Pauta de observación de calle (POC)*: se construye a partir de la adaptación de SLS Supplement Research Project utilizado en Chile por Sanhueza, G, Delva J, Andrade F, Grogan A, Babes C Y Castillo M (2011), según el cual se recogen indicadores de disponibilidad y riesgo a nivel de cuadras y manzanas. El instrumento aplicado contó con un total de 63 ítems en respuesta a la observación de los sistemas habitacionales, educativo, sanitario y económico. Fue validado metodológicamente por los expertos Dr. Guillermo Sanhueza y Dra. Gabriela Azocar ambos de la Universidad de Chile. En su confiabilidad el instrumento fue piloteado y ajustado en función de los aspectos de sensibilidad detectados como mejorables en la aplicación de prueba.
- b) *Pauta de indicadores barriales (PIB)*: se construye una pauta para captura de datos secundarios destinada a recoger principalmente datos asociados al Índice de Riesgo, ya que se estimó con ello la selectividad y protocolización de la oferta.

El universo de estudio estuvo constituido por cuatro comunas de extrema complejidad social de la Región Metropolitana: La Pintana, Cerro Navia, Lo Espejo y Puente Alto. Esta selección, se basa en los resultados del trabajo de Matus y Quezada, que en el año 2007, midieron la complejidad social en base a un pentágono de variables que incluyó: la Pobreza, el Índice de Desarrollo Humano, la Dependencia del Fondo Común Municipal, y finalmente, la Tasa de Desocupación y Seguridad.

Los instrumentos señalados fueron aplicados en un trabajo de campo que duró desde agosto de 2016 a mayo de 2017. En cada una de las comunas señaladas, se seleccionó (en conjunto con los organismos que respaldan la investigación) los barrios a estudiar siendo finalmente los escogidos los siguientes:

<b>COMUNA</b>	<b>BARRIO/VILLA/POBLACIÓN</b>
La Pintana	Sector El Castillo, Villa Ignacio Carrera Pinto Sector El Castillo, Villa Eleuterio Ramírez. Sector El Castillo, Villa Santa Catalina de Sienna Sector El Castillo, Villa Población Estrecho de Magallanes Sector El Castillo, Villa La Primavera Sector El Castillo, Villa Población Jorge Alessandri I
Puente Alto	Sector Bajos de Mena, Villa Los Evangelistas Sector Bajos de Mena, Villa Chiloé Sector Bajos de Mena, Villa El Caleuche Sector Bajos de Mena, Villa Jesús de Nazareth Sector Bajos de Mena, Villa Portada del Sur
Lo Espejo	Sector C, Santa Adriana Población Gil de Castro
Cerro Navia	Población Sara Gajardo Población Intendente Saavedra

Fuente: Elaboración propia

En relación a las limitaciones de cada instrumento, es necesario señalar que la pauta de observación de calle, remite información sólo a condiciones directamente observables como oferta y estado de conservación de bienes y equipamientos, pero no permite acceso a datos relativos, por ejemplo, a la selectividad de las ofertas. En cuanto a la pauta de indicadores barriales, se encontró una importante dificultad respecto a la disponibilidad de fuentes de datos secundarios accesibles, actualizados y confiables a escala intracomunal, específicamente respecto a las villas y poblaciones seleccionadas. Los ítems aquí contemplados estaban orientados a levantar principalmente estándares de selectividad, y esta resultó ser un indicador que queda pendiente mejorar en su resolución, en la expectativa de que los actuales sistemas de información social territorial avancen en la precisión de la escala barrial.

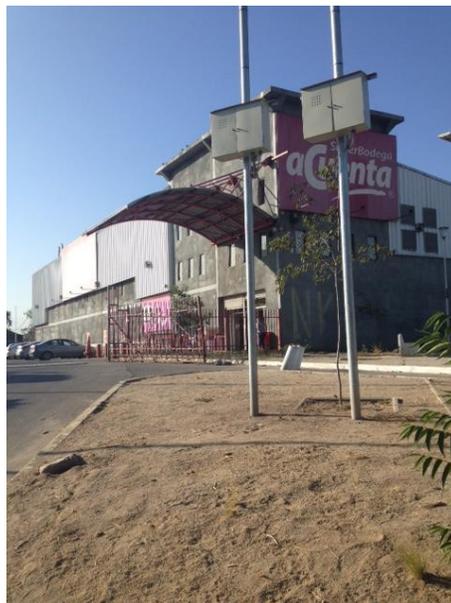
## Resultados

La complejidad territorial fue observada en cuatro sistemas a saber: económico, educativo, sanitario y habitacional. Siendo posible señalar los siguientes hallazgos:

### *Procesos de inclusión/exclusión en relación al sistema económico*

Entendemos sistema económico como aquella oferta de bienes y servicios necesarios para la integración de los sujetos a los mercados de intercambio comercial y de financiamiento. En relación a ello se pudo observar altos niveles de complejidad social relacionados con la baja disponibilidad de servicios de uso frecuente (supermercados, cajas de pago, sistemas de recarga de celular o tarjeta Bip, etc) y su riesgosa selección, definida esta fundamentalmente por los altos niveles de selección.

Figura 2: Supermercado Población Santa Adriana, Lo Espejo



Fuente: Archivo fotográfico Fondecy Iniciación 11140551

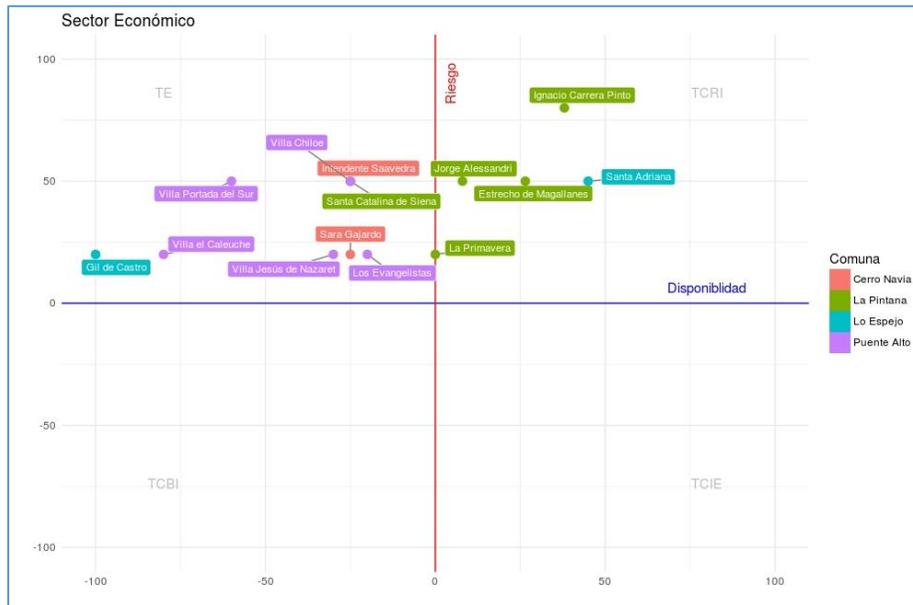
Tabla 1 Distribución de barrios y villas según DA e IR en sistema económico

Barrio	Comuna	Disponibilidad	Riesgo	Tipología
Jorge Alessandri	La Pintana	37	17,5	TCRI
Santa Adriana	Lo Espejo	33,5	15	TCRI
Santa Catalina de Siena	La Pintana	17	10,5	TCRI
Ignacio Carrera Pinto	La Pintana	16	20,5	TCRI
La Primavera	La Pintana	15	<b>44,5</b>	<b>TCRI</b>
Villa Portada del Sur	Puente Alto	12,5	9,5	TE
Estrecho de Magallanes	La Pintana	10	17,5	TCRI
Villa Jesús de Nazaret	Puente Alto	10	2,5	TE
Los Evangelistas	Puente Alto	-5	14,75	TE
Villa El Caleuche	Puente Alto	-5	17,5	TE
<b>Intendente Saavedra</b>	<b>Cerro Navia</b>	<b>-8</b>	<b>50</b>	<b>TE</b>
<b>Sara Gajardo</b>	<b>Cerro Navia</b>	<b>-8</b>	<b>52</b>	<b>TE</b>
<b>Villa Chiloé</b>	<b>Puente Alto</b>	<b>-15</b>	<b>20,5</b>	<b>TE</b>
<b>Gil de Castro</b>	<b>Lo Espejo</b>	<b>-64</b>	<b>55</b>	<b>TE</b>

Fuente: Elaboración propia

En este sistema, los barrios estudiados se distribuyen sólo en los cuadrantes de mayor complejidad como son los territorios de condiciones riesgosas (TCRI) y los de exclusión (TE), según se observa en la siguiente figura:

**Figura 3 Distribución de barrios según condiciones para la inclusión en el ámbito económico**



Fuente: Elaboración propia

*Procesos de inclusión/exclusión en relación al sistema educativo*

Entendemos por sistema educativo la oferta de equipamiento y servicios de educación formal en los niveles preescolar, básico y medio. En relación a ello, y a diferencia de lo observado en el sistema económico, la disponibilidad de equipamiento y servicios educativos es amplia y accesible, que se traduce en la presencia de escuelas y liceos municipales y gratuitos. No obstante esto, cabe puntualizar que no se observaron en esta ocasión, indicadores relativos a la calidad de los procesos educativos disponibles, siendo ello una limitación del estudio.

Figura 4. Liceo Simón Bolívar, Sector El Castillo, La Pintana



Fuente: Archivo fotográfico Fondecty Iniciación N°11140551

En lo que refiere a los sistemas de atención preescolar, se observa disponibilidad, pero alto riesgo de selectividad, dado que por ejemplo, en el caso del Sector de Bajos de Mena, se contabilizaron 6 jardines infantiles para una población potencial de 10.000 mil niños y niñas menores de 6 años que viven en dicho sector de la comuna de Puente Alto.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Se calcula esta estimación en base a datos Casen 2011, que indican que el porcentaje de la población menor de 6 años es de 8.4% y a la estimación municipal que refiere que en el mencionado sector, vivirían alrededor de 120 mil personas.

Tabla 2 Distribución de barrios y villas según DA e IR en sistema educativo

<b>Barrio</b>	<b>Comuna</b>	<b>Disponibilidad</b>	<b>Riesgo</b>	<b>Tipología</b>
Los Evangelistas	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Chiloe	Puente Alto	100	-32	TCIE
Villa el Caleuche	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Jesús de Nazaret	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Portada del Sur	Puente Alto	100	-98	TCIE
Estrecho de Magallanes	La Pintana	20	-98	TCIE
Ignacio Carrera Pinto	La Pintana	20	-32	TCIE
Jorge Alessandri	La Pintana	20	-32	TCIE
La Primavera	La Pintana	20	-32	TCIE
Santa Catalina de Siena	La Pintana	20	-98	TICE
Gil de Castro	Lo Espejo	-20	-98	TCBI
<b>Intendente Saavedra</b>	<b>Cerro Navia</b>	<b>-20</b>	<b>34</b>	<b>TE</b>
<b>Santa Adriana</b>	<b>Lo Espejo</b>	<b>-20</b>	<b>34</b>	<b>TE</b>
Sara Gajardo	Cerro Navia	-60	-98	TCBI

Lo descrito se refleja en la matriz de observación, toda vez que los barrios estudiados se ubican principalmente en el cuadrante con mejores posibilidades de inclusión social efectiva, quedando pendiente por cierto los desafíos de cobertura en materia de atención preescolar disminuyendo con ello el riesgo por selectividad asociado.

**Figura 5 Distribución de barrios según condiciones para la inclusión en el ámbito educacional**



Fuente: Elaboración propia

### *Procesos de inclusión/exclusión en relación al sistema sanitario*

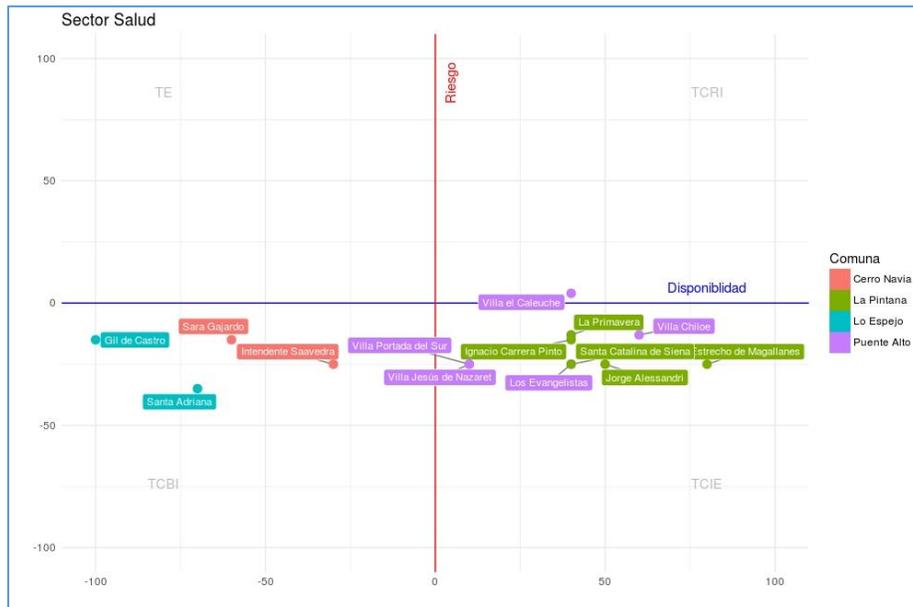
Entendemos por sistema sanitario, la oferta de equipamiento en materia de atención de salud primaria y de urgencia, así como la presencia de factores de riesgo para la salud como basurales. En este sentido, los hallazgos arrojan que las condiciones de disponibilidad, son similares a las observadas en educación, por tanto existe una oferta mayoritariamente provista por el Estado. No obstante, es necesario indicar que este estudio no logra observar indicadores de riesgo por selectividad asociadas, por ejemplo, a magnitud de listas de espera tanto para atenciones de urgencia como de especialidad.

Tabla 3 Distribución de barrios y villas según DA e IR en sistema salud

<b>Barrio</b>	<b>Comuna</b>	<b>Disponibilidad</b>	<b>Riesgo</b>	<b>Tipología</b>
Los Evangelistas	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Chiloe	Puente Alto	100	-32	TCIE
Villa el Caleuche	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Jesús de Nazaret	Puente Alto	100	-98	TCIE
Villa Portada del Sur	Puente Alto	100	-98	TCIE
Estrecho de Magallanes	La Pintana	20	-98	TCIE
Ignacio Carrera Pinto	La Pintana	20	-32	TCIE
Jorge Alessandri	La Pintana	20	-32	TCIE
La Primavera	La Pintana	20	-32	TCIE
Santa Catalina de Siena	La Pintana	20	-98	TCIE
Gil de Castro	Lo Espejo	-20	-98	TCBI
Intendente Saavedra	Cerro Navia	-20	34	TCBI
Santa Adriana	Lo Espejo	-20	34	TCBI
Sara Gajardo	Cerro Navia	-60	-98	TCBI

Tal como se observa en la figura siguiente, en este sistema no se observan territorios en el cuadrante de mayor exclusión social.

**Figura 6 Distribución de barrios según condiciones para la inclusión en el ámbito salud**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la presencia de factores de riesgo para la salud se identificaron focos en las comunas de La Pintana, Bajos de Mena y Lo Espejo. Caracterizados fundamentalmente por la existencia de microbasurales, malos olores, basura en las calles y presencia de perros callejeros.

Figura Microbasurales(7) Lo Espejo, (8) La Pintana y (9) Puente Alto.



Fuente: Archivo fotográfico Fondecyt Iniciación 11140551

*Procesos de inclusión/exclusión en relación al sistema habitacional*

Entendemos por sistema habitacional la disponibilidad de vivienda y equipamiento urbano. Consistente con los datos presentados anteriormente, este sistema muestra indicadores de deterioro, lo que se refleja en el mal estado de conservación de los equipamientos y la baja disponibilidad de infraestructura menor como estacionamientos, ciclovías, y paraderos.

Fotografías (10) El Castillo, La Pintana y (11) Bajos de Mena, Puente Alto



Fuente: Archivo fotográfico Fondecy Iniciación 11140551

Las viviendas de los barrios estudiados muestran niveles diferenciados de conservación asociado ello a la antigüedad de las mismas y a los ya documentados casos de mala calidad de edificación como es la situación de Bajos de Mena (Cociña, 2016). En este sentido, las opciones de cambio de residencia o mejora de la situación residencial actual están fuertemente limitadas por un alto nivel de riesgo por costo en condiciones de liberalización del mercado de viviendas tanto nuevas como usadas (Rodríguez et al, 2015)

Figura 12 Villa Chiloé, Bajos de Mena



Fuente: Archivo fotográfico Fondecy Iniciación 11140551

Del mismo modo cabe indicar que las condiciones de riesgo de los territorios más complejos están asociadas entre otros aspectos, a las dificultades para el uso seguro del espacio público. Ello se evidencia entre otros casos, por la presencia de consumo de drogas y micro tráfico en la vía pública. Desde un punto de vista más simbólico, pudo observarse que las muertes violentas son conmemoradas en estos barrios a través de expresiones artísticas como los memoriales.

Figura 13 Población Eleuterio Ramírez, El Castillo, La Pintana



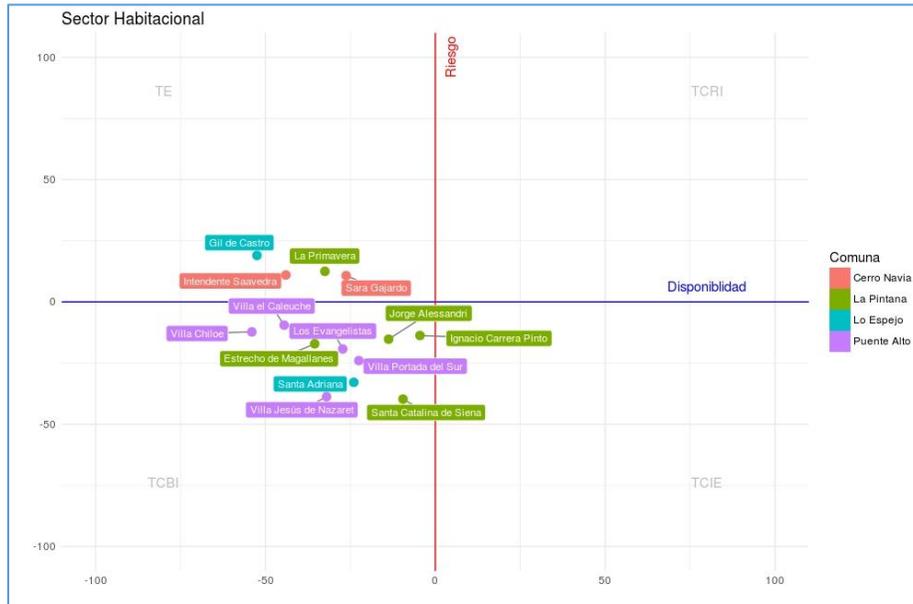
Fuente: Archivo fotográfico Fondecy Iniciación 11140551

Tabla 4 Distribución de barrios y villas según DA e IR en sistema habitacional

<b>Barrio</b>	<b>Comuna</b>	<b>Disponibilidad</b>	<b>Riesgo</b>	<b>Tipología</b>
Ignacio Carrera Pinto	La Pintana	-4,5	-13,75	TCBI
Santa Catalina de Siena	La Pintana	-9,5	-39,75	TCBI
Jorge Alessandri	La Pintana	-13,75	-15,25	TCBI
Villa Portada del Sur	Puente Alto	-22,5	-24	TCBI
Santa Adriana	Lo Espejo	-24	-32,875	TCBI
Sara Gajardo	Cerro Navia	-26,25	10,75	<b>TE</b>
Los Evangelistas	Puente Alto	-27,25	-19,25	TCBI
Villa Jesús de Nazaret	Puente Alto	-32	-38,75	TCBI
La Primavera	La Pintana	-32,5	12,5	<b>TE</b>
Estrecho de Magallanes	La Pintana	-35,5	-17,125	TCBI
Intendente Saavedra	Cerro Navia	-44	11	<b>TE</b>
Villa el Caleuche	Puente Alto	-44,5	-9,5	TCBI
Gil de Castro	Lo Espejo	-52,5	19	<b>TE</b>
Villa Chiloé	Puente Alto	-54	-12,25	TCBI

Si observamos los indicadores desplegados en la matriz de observación territorial, se evidencia que la mayoría de los barrios estudiados cuentan con condiciones básicas para la inclusión social en lo que refiere a lo habitacional. Esto, fundamentalmente por la significativa inversión en equipamiento urbano y comunitario que la política pública ha impulsado en estos sectores y que se ha traducido en la dotación de plazas, juegos y en algunos casos máquinas de ejercicios.

Figura 14 Distribución de barrios según condiciones para la inclusión en el ámbito habitacional



Fuente elaboración propia

Figura 15 Parque Juan Pablo II Ex Vertedero La Cañamera, Bajos de Mena, Puente Alto



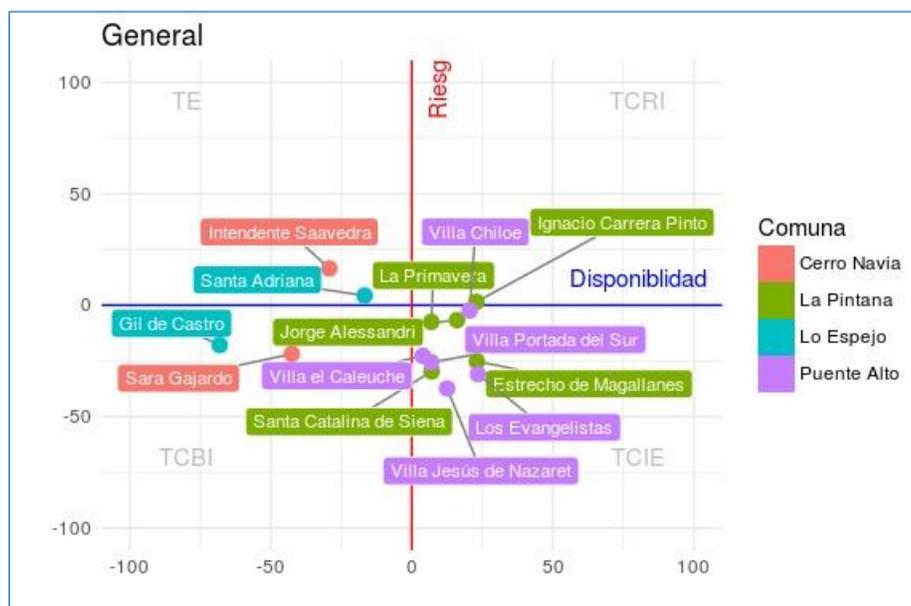
Fuente: Archivo fotográfico Fondecty Iniciación 11140551

## Discusión y propuestas

En virtud de la revisión del comportamiento de las dinámicas de disponibilidad y riesgo en los sistemas estudiados, podemos concluir que las condiciones generales de inclusión/exclusión en los barrios seleccionados son de alta complejidad en el ámbito económico y el habitacional. Esto se explica en la escasa disponibilidad de servicios y equipamiento, a lo que se suma al deterioro de los mismos. El riesgo en ambos casos está aumentado por la selectividad y el costo respectivamente, lo que plantea importantes desafíos de aumento de cobertura y accesibilidad.

En el caso de los sistemas educativos y de salud, nos encontramos con una oferta pública desplegada de manera suficiente en los territorios estudiados, salvo en lo que refiere a educación preescolar y servicios de atención primaria de urgencia. No obstante, es necesario reiterar la limitación de este estudio en orden a observar exhaustivamente los niveles de riesgo asociados a esta oferta asociándolo entre otros a las condiciones de calidad de los mismos.

**Figura 16 Distribución general de barrios y villas según condiciones para la inclusión**



Fuente: elaboración propia

Finalmente, indicar que el fundamento que originó esta investigación fue el señalamiento por parte de la autora de que las lógicas de intervención de la política social chilena tienen un modo de ver individualizante de la precariedad, y que a través de modelos uni o multivariantes comparten el supuesto de que la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión, son atributos de los sujetos y por tanto su abordaje diagnóstico y de intervención es esencialmente individual. Frente a ello, la perspectiva de este estudio consistió en proponer dos nuevas miradas al fenómeno. En primer término, proponer un giro de las lógicas de observación hacia las condiciones de disponibilidad y riesgo existentes en el barrio en relación a los ámbitos habitacionales, educativos, sanitarios y de economía local. En segunda instancia, se propone posicionar al territorio como una categoría relevante y sensible para la intervención social, superando su mera condición de escenario donde acontece lo social, y valorando su potencial explicativo a la hora de interpretar los fenómenos persistentes de desigualdad que se observa en nuestras ciudades. Esta última es una cuestión esencial, pues sitúa la cuestión territorial en un alcance distinto del que ha sido pensado en las tradiciones disciplinarias de las ciencias sociales.

Los resultados permiten elaborar algunas propuestas para la política pública, relativa al abordaje de las desigualdades territoriales:

- 1) En lo conceptual, avanzar hacia modelos comprensivos de la complejidad territorial que superen los esquemas clásicos de la superación de la pobreza por la vía del esfuerzo individual carente de contexto y que no observan las dinámicas simbólicas de la segregación y la exclusión (Ruiz Tagle, 2016)
- 2) Superar los modos binarios de comprender la inclusión/exclusión y avanzar en la interpretación de las formas paradójicas en que estos se expresan en nuestras ciudades y barrios.
- 3) En lo metodológico, establecer mecanismos de observación permanentes y sistemáticos de las condiciones de inclusión/exclusión de nuestros barrios
- 4) Viabilizar la disponibilidad de los registros y bases de datos, que permitan hacer lecturas integradas de la complejidad social comunal en distintas escalas.

A lo anterior, reiterar la convicción que acompañó este estudio en orden al imperativo ético que significa garantizar las condiciones institucionales y programáticas que sean necesarias para el

ejercicio efectivo de los derechos de todos y todas sin distinciones a participar de la ciudad y vivir bien en ella.

## **Referencias**

- Bueno, E. (2013). Pobreza multidimensional y vulnerabilidad social. Universidad de Zacatecas. Observatorio del Desarrollo, 1(4), 38-45.
- Cadenas, H. (2005). Un modelo de análisis para las políticas públicas. *Revista de Estudios Interdisciplinarios*, 1(1), 131-138.
- Cadenas, H. (2016). La desigualdad de la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna. *Persona y sociedad*, 26(2), 51-77.
- CIS (2013). Accesibilidad territorial de campamentos a equipamientos de educación, salud y seguridad en el Gran Valparaíso. Documento de Trabajo editado por la Fundación Un Techo para Chile.
- Cisternas, N. (2011) Del territorio al lugar: un camino en la definición de factores territoriales de vulnerabilidad. Ponencia presentada en el 6° Congreso Chileno de Sociología. Valparaíso, Chile.
- Cociña, C. (2016). Habitar Desigualdades: Políticas Urbanas y el despliegue de la vida en Bajos de Mena. *Serie de Documentos de trabajo de PNUD*.
- Elacqua, G. (2011). Geografía de las Oportunidades Educativas en Chile. Análisis Geo-Referencial que identifica barrios de bajas oportunidades en educación. Coedición del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales y su Centro de Políticas Comparadas de Educación. Santiago de Chile.
- Filgueira, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. *Seminario Internacional: Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social Santiago de Chile*, 20, 21.
- Galster, G. Killen, S. (1995) The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate*, 6 (1), 7-43.

- Hidalgo, P. (2008). *Vulnerabilidad territorial y cooperación internacional* (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones).
- Maldonado, G. I., & Cocco, J. M. (2011). Esquema teórico para el estudio de la vulnerabilidad socio-territorial a inundaciones en ámbitos rurales. *Revista Geográfica Venezolana*, 52(2), 81-100.
- Mascareño, A. (2014). Diferenciación, Inclusión/Exclusión y Cohesión en la Sociedad Moderna. *Revista CIS*, 11(17), 8-25.
- Mascareño, A. (2011). Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. *Revista MAD, Universidad de Chile*, (25), 1-33.
- Matus, T., Ibarra, R., Fuentes, L., & Pérez, U. (2007). La Reforma Municipal en la Mira Identificando los Municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal. *Expansiva. Observatorio de Ciudades y Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile las políticas públicas*, (26).
- Matus, T., & Quezada, M. (2007). Los desafíos de trabajar la pobreza con calidad. En T. Matus; R. Ibarra; L. Fuentes y U. Pérez (Eds.) *La reforma municipal en la mira* (84-134). Santiago: Expansiva. Observatorio de Ciudades y Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile las políticas públicas
- Matus, T. (1999). *Propuestas contemporáneas en trabajo social*. Espacio Editorial.
- Millán, R. (2010) Los efectos de la geografía de oportunidades sobre las preferencias de movilidad residencial al interior de barrios populares consolidados en Santiago de Chile (1990-2010) (Tesis para optar al grado de Magister en desarrollo Urbano) Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Molina, F., Salazar, O. (2014) Transformación organizacional y territorio: Más allá de la dimensión objetual. En: M. Arnold, H. Cadenas, A. Urquiza (Eds.) *La organización de las organizaciones sociales: Aplicaciones desde perspectivas sistémicas* (222-231). Santiago de Chile: RIL Editores.

- Molina, J. L., Bolívar, M., & Cruz, I. (2011). La dispersión geográfica de las redes personales: cálculo y significado. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 20(1), 113-131.
- Monsalve, S. (2010) Identificación de barrios vulnerables hacia una metodología para la medición de vulnerabilidad territorial. (Tesis para optar al grado de Magister en desarrollo Urbano) Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Morales, E., & Rojas, S. (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza: política estatal y presión popular, 1979-1985* (No. 280). Programa FLACSO.
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. CEPAL.
- Rodríguez, A., Rodríguez, P., & Sugranyes, A. (2015). Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile. *Santiago: Ediciones SUR*.
- Robles, F. (2005). Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e individuación, inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión. *Revista MAD, Universidad de Chile*, (12), 63-81.
- Rozas, G., Martínez, V., Bolívar, D., Leiva, E., & Céspedes, E. (2001). Diagnóstico y vulnerabilidad socio-territorial en la VI Región. *Revista de Psicología*, 10(1), 63-81
- Ruiz-Tagle, J. (2016). La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago. *EURE (Santiago)*, 42(125), 81-108.
- Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P., & Brain, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE (Santiago)*, 38(115), 159-194.
- Sabatini, F.; Brain, I. (2008) La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista EURE*, 103, 5-26
- Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C., & Peters, P. (2007). Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. *Documento de trabajo*, 37.

- Sabatini, F., & Cáceres, G. (2004). Barrios cerrados: Entre la exclusión y la integración residencial. *Santiago, Chile: Instituto Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.*
- Sánchez, D., & Egea-, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales: Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. *Papeles de población*, 17(69), 151-185.
- Sanhueza, Guillermo & Delva, Jorge & Andrade, Fernando & Grogan-Kaylor, Andrew & Bares, Cristina & Castillo, Marcela. (2011). La observación sistemática de vecindarios: el caso de Chile y sus perspectivas para Trabajo Social. *Revista de trabajo social*. 80. 15-26.
- Sepúlveda, R., de la Puente, P., Torres, E., Arditi, C., & Muñoz, P. (1992). Enfoque Sistémico y lugar, una perspectiva para el estudio de hábitat residenciales urbanos. *Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo–Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.*
- Sojo, A. (2012). Desafíos para la medición de la vulnerabilidad y las políticas públicas pertinentes. *Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de estadística y geografía*, (5) 5-13.
- Sojo, A. (2004). Vulnerabilidad social y políticas públicas (Vol. 14). UnitedNationsPublications.
- Wormald, G., Cereceda, L., & Ugalde, P. (2002). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa. En: R, Kastman y G. Wormald (Eds.) *Trabajo y Ciudadanía: Los cambiantes Rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina (133-324)*. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.