



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Escuela de Pregrado

Carrera de Geografía

“LA DOMESTICACIÓN DE LOS POBRES:
COMBATE A LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL ANTI-POBREZA COMO PAUTAS
EXPANSIVAS DE LA ECONOMÍA DE MERCADO EN CHILE.
Revisión de las áreas salud y vivienda en documentos de Estado y caso de estudio
Puntilla de Lonquén”

Memoria de pregrado para optar al título de Geógrafo

CAMILO MANZO OLMOS

Profesora Guía: Beatriz Bustos Gallardo

SANTIAGO – CHILE
2015

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el fruto de las que fueran mis inquietudes disciplinares más apremiantes, pero es sobretudo el efecto de mis confusiones, y es parte ínfima del camino colectivo por soñar y construir un quiebre que aún no tiene forma ni definiciones claras.

Después de tanto tiempo y trabajo, de tanta energía y sacrificios, quiero agradecer en primer lugar a todas las personas que han sido parte importante de mi vida universitaria y construcción personal: a mis cuates: Carlos, Christian, Fabián; a mis amigos y compañeros: Belí, Ponso, Cata, Gricel, Ja, Amaru, Silvana, Vale, Geri, Viky; a la Coni; a los compas de la Fau; de lo que estuve en el Huerto; a los compañeros que compartimos el CECU: Patricio, Felipe M., Ivo, Diego, P., Diego J, Fran, Froilán, Felipe I., Felipe G., Camilo N., María R., Francisco P. Nicolás U., mis disculpas si se me quedó alguien en el tintero. También quiero agradecer a los estudiantes movilizados que han reforzado en mí el valor de la lucha histórica y de beneficio impersonal.

En segundo lugar, quisiera agradecer a todas las personas sin las cuales no sería posible que hoy pudiera terminar esta Memoria: A mi profesora guía, Beatriz, por haber sido comprensiva, tolerante y ante todo paciente; A mis papás, Hugo y Antonia, por darme templanza y sustento, confiando siempre en mi capacidad; Al Leo y a la Mari, por prestarme su ayuda indispensable en la crianza del Lautaro: a ustedes mi más sentido respeto y admiración, nunca los olvidaré; A Ella, por decirme que “no es verdad” y, principalmente al Lautaro, por ser siempre el ánimo y la fuerza, aún sin saberlo.

*“Gracias quiero dar al divino
laberinto de los efectos y de las causas
por la diversidad de las criaturas
que forman este singular universo,
por la razón, que no cesará de soñar
con un plano del laberinto,
...por el fulgor del fuego
que ningún ser humano puede mirar sin un asombro antiguo,
por la caoba, el cedro y el sándalo,
por el pan y la sal,
por el misterio de la rosa
que prodiga su color y que no lo ve,
... por el mar, que es un desierto resplandeciente
y una cifra de cosas que no sabemos,
... por el lenguaje, que puede simular la sabiduría,
...por la mañana, que nos depara la ilusión de un principio,
por la noche, su tiniebla y su astronomía,
por el valor y la felicidad de los otros,
...por la música, misteriosa forma del tiempo.”*

(Otro poema de los Dones. J.L. Borges (Fragmentos))

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	1
CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN	2
1.1.- INTRODUCCIÓN	3
1.2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1.3.- ANTECEDENTES.....	8
1.3.1.- Orígenes del combate a la pobreza.....	8
1.3.2.- Hitos internacionales y latinoamericanos	10
1.3.3.- Correlatos en Chile de la política social anti-pobreza mundial.....	14
1.3.4.- Enfoques contemporáneos	18
1.4.- ÁREA DE ESTUDIO	21
1.4.1.- Descripción general	21
1.4.2.- Orígenes: Del pueblo recolector al asentamiento de ferroviarios.....	21
1.5.- OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
1.5.1.- Preguntas de investigación	25
1.5.2.- Hipótesis	25
1.5.3.- Objetivos	25
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	26
2.1.- PLANTEAMIENTO GENERAL Y RESUMEN.....	27
2.2.- NIVEL ONTOLÓGICO	28
2.2.1.- Espacio geográfico dialéctico y el Giro Espacial de las ciencias sociales.....	28
2.2.2.- El Poder como fenómeno espacial dialéctico y pragmático	31
2.3.- NIVEL INTERPRETATIVO.....	38
2.3.1.- Las dinámicas del poder	38
2.3.2.- La modernización como proceso de poder y dominio mercantil	45
2.3.3.- La táctica de la pobreza	50
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	57
3.1.- LOS PRINCIPIOS METODOLÓGICOS	58
3.2.- LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	59
3.2.1.- Objetivo Específico N°1.....	59
3.2.2.- Objetivo Específico N°2.....	63
3.3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	67
3.3.1.- Análisis de la revisión bibliográfica y registros oficiales	67
3.3.2.- Análisis de territorialidades: cartografía y trabajo en terreno	67
3.4.- ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	68
3.5.- RESUMEN METODOLÓGICO.....	69

CAPÍTULO IV: RESULTADOS	70
4.1.- MÓDULO PRIMERO: COMPONENTES DEL DESPLIEGUE TERRITORIAL EN LA POLÍTICA SOCIAL ANTI-POBREZA CHILENA, ÁREAS SALUD Y VIVIENDA.....	71
4.1.1.- Período I (1925-1939): La pobreza obrera / el combate súper-central e higiénico.....	72
4.1.2.- Período II (1939-1959): La pobreza asalariada/ el combate estructural-central	94
4.1.3.- Período III (1959-1975): La pobreza periférica-relativa o el combate estructural-periférico	131
4.1.4.- Período IV (1975-1990...): La pobreza periférica-absoluta o el combate fragmentario y del mínimo urbano.....	158
4.1.5.- SÍNTESIS DE RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO Nº1	179
4.2.- MÓDULO SEGUNDO: MODERNIZACIÓN DE TERRITORIALIDADES Y COMBATE A LA POBREZA EN PUNTILLA DE LONQUÉN.....	184
4.2.1.- Períodos de la territorialidad en derecho social	184
4.2.2.- SÍNTESIS DE RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO Nº2	205
CAPÍTULO V: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES.....	208
5.1.- Límites de la experiencia	209
5.2.- Territorialidad en la PSAP	210
5.2.1.- El Gran Liberalismo.....	211
5.2.2.- Disciplina, tecnología y territorio.....	214
5.2.3.- Hacia la Pobreza postindustrial y posmoderna.....	216
5.3.- Proyecciones, desafíos personales y disciplinares.....	217
BIBLIOGRAFÍA.....	220
ANEXOS	229
Anexo Nº1: Instituciones relacionadas con la entrega de servicios de salud (1973)...	229
Anexo Nº2: Apuntes para el proceso de centralización de las obras sanitarias.....	230
Anexo Nº3: Programas Sociales principales hacia 1989	231
Anexo Nº4: Protocolo de entrevista en profundidad semi-estructurada	232

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Tren camino a provincia del Maipo	22
Figura 2: Cerro Lonquén y corte de cantera.....	23
Figura 3: Mapa del área de estudio.....	24
Figura 4: Constructor de preguntas en WINISIS	61
Figura 5: Volúmenes del ARNAD.....	63
Figura 6: Habitantes de la Puntilla; Grupo focal y cartografía participativa.....	66
Figura 7: Pauta expansiva en la PSAP de salud y vivienda. Períodos 1 y 2.....	180
Figura 8: Pauta expansiva en la PSAP de salud y vivienda. Períodos 3 y 4.....	181

Figura 9: Cabinas de peaje abandonadas en Puntilla de Lonquén.....	185
Figura 10: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1914-1968).....	186
Figura 11: Casa Garín. Al fondo: Cerro Lonquén y corte de cantera.....	188
Figura 12: La Puntilla tras los fundos vecinos. Vista desde paso sobre nivel	194
Figura 13: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1968-1985).....	195
Figura 14: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1985-2010).....	200
Figura 15: Asfalto, electricidad, mediaguas y casetas sanitarias.....	202
Figura 16: Agua Potable Rural.....	204
Figura 17: Acceso principal a la Puntilla.....	204

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Siglo XX. Población según distribución urbana y rural. Analfabetismo	17
Tabla 2: Reducción de la pobreza absoluta	17
Tabla 3: Principales corrientes contemporáneas del combate a la pobreza	20
Tabla 4: Cantidad de volúmenes seleccionados del ARNAD	62
Tabla 5: Resumen metodológico.....	69
Tabla 6: Componentes del despliegue territorial en la política social anti-pobreza chilena, áreas salud y vivienda	183

RESUMEN

La presente investigación se define como un trabajo exploratorio destinado a *estudiar las territorialidades de Derechos Sociales promovidas por la Política Social Anti-Pobreza chilena (PSAP) en las áreas de salud y vivienda, para el período 1925-1990*. Con este propósito se realiza la revisión de documentos de Estado y se toma como caso de estudio la localidad rural de Puntilla de Lonquén, en la comuna de Isla de Maipo, Chile central.

Desde la Geografía Política Crítica, la política social anti-pobreza (PSAP) es evaluada como política espacial de expansión y contención del régimen moderno de bienestar y la economía de mercado, propiciando las intervenciones sociales más masivas del S.XX y la articulación mercantil de los territorios. Por una parte se consideran (de la PSAP) sus principales contingencias históricas, fundamentos y dispositivos territoriales de salud y habitación; Por otra parte se analizan algunos de sus impactos en la reestructuración de dinámicas políticas y sociales locales, en la territorialidad habitacional y de salud de la localidad mencionada.

A nivel metodológico, la revisión de documentos de Estado emplea al Archivo Nacional de la Administración, mientras que el trabajo territorial es enmarcado por la Cartografía Social y las Entrevistas en profundidad. La información levantada es analizada con genealogía del poder y redes de poder, respectivamente, dando cuenta de las variaciones históricas y pautas territoriales de la política social anti-pobreza, así como algunos de sus efectos sobre la configuración de espacios socialmente desiguales y mercantilizados.

Palabras clave: Geografía Política; pobreza; política social; modernización; economía de mercado; bienestar.

CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN

1.1.- INTRODUCCIÓN

La presente investigación se fundamenta en la crítica al proceso de modernización, en cuanto promotor del universalismo europeo, la economía de mercado y sus pautas de individualización, dominación y mercantilización de la realidad (Marcuse, 1993), en constante tensión con sus principios políticos de libertad, igualdad y justicia (Guattari, 1995; Wallerstein, 2011). De allí que la modernización de las sociedades no constituye un proceso evolutivo lineal ni espontáneo, pues ha dependido históricamente de múltiples *estímulos sobre el cuerpo social* por parte de los grupos gobernantes (Polanyi, 2001). A partir del S.XIX -con la revolución industrial anglo-europea y el nacimiento del régimen de bienestar en las potencias nacionales-, dichos estímulos toman la forma del Combate a la pobreza: El conjunto articulado, coherente y expansivo de acciones que, desde el discurso de la miseria humana y la creación de la política social moderna, redefine la naturaleza del hombre y permite a los Estados modernos iniciar su rol como interventores centrales de la sociedad, adaptando el ambiente y las estructuras sociales a la sostenibilidad política y productiva del régimen (Offe, 1990; Porto Gonçalves, 2006; Rojas Mullor, 2011)

Bajo esta perspectiva, encausada por la Geografía Política Crítica y las categorías analíticas aportadas por autores como Michel Foucault, Immanuel Wallerstein y Carl Polanyi, la presente investigación estudia el combate a la pobreza desde su Política Social Anti-Pobreza (PSAP), presentándola como un *mecanismo/dispositivo de poder* (Foucault, 1996, 2012) abocado a la subordinación política, económica y cultural de los territorios y sujetos que interviene, significando así una de las estrategias *gubernamentales* más importantes y masivas que los Estados del mundo han emprendido entre los siglos XIX y XXI para totalizar el *universalismo Europeo* (Campodónico, 1999; Polanyi, 2001; Wallerstein, 2007), abarcando desde el origen de los derechos/políticas sociales y los Estados benefactores (Marshall, 2007; Larrañaga, El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010., 2010b), hasta la aparición y consolidación de los proyectos del Desarrollo económico y social (Escobar, 2007) y los reducidos Estados subsidiarios de la actualidad, que concentran sus intervenciones en el campo de la pobreza (Denis, Gallegos, & Sanhueza, 2010).

En consecuencia con lo anterior, el planteamiento teórico de la investigación se orienta a explicitar el carácter espacial y hegemónico de la PSAP y sus efectos, presentando dos alcances importantes para la disciplina geográfica: por una parte -en un sentido general-, el combate a la pobreza y la PSAP se postulan como Política Espacial del régimen moderno del bienestar, marcando la pauta expansiva de la economía de mercado al indicar dónde y quiénes han de intervenir y qué relaciones territoriales han de inscribirse en los sujetos y espacios de la pobreza, adquiriendo el carácter de *mecanismo de poder* (Foucault, 2012). Por otra parte, en un sentido local, la PSAP se expresa como un *dispositivo de poder* constituido en-y-por los territorios en que se inscribe, a nivel material y simbólico (Santos, 2006; Foucault, 2006; Agamben, 2007) y desde donde es adaptada y posicionada para –a su vez- procurar la mejor distribución simbólica y material del derecho social, con la

aplicación de programas y dispositivos sociales específicos. El sustento general de estos alcances se realiza desde la comprensión geográfica/genealógica del fenómeno del poder.

En Chile, los orígenes del combate a la pobreza y su PSAP se remontan a los principios del siglo XX, con la promulgación de leyes sociales aisladas, que no son consolidadas sino hasta 1925 (Larrañaga, 2010b) con la promulgación de la Constitución política que daría forma al Estado benefactor chileno, conquistando con ello su derecho a la intervención pública sobre el orden social, a raíz del cual proliferaría la PSAP en sus distintas esferas (salud, educación, habitación, trabajo y seguridad) (Millán, 1945), hasta la actualidad. Por esta razón, y en virtud de los elementos teóricos y de problemática, la investigación aborda la PSAP chilena para el período que va desde 1925 hasta el 1990, año en que la PSAP incuba los primeros rasgos actuales del combate a la pobreza, tras el término de la dictadura. De este modo, se intenta abarcar la mayor parte de la historia del combate nacional a la pobreza. Dentro de este período, la PSAP es estudiada a nivel gubernamental y a nivel local: el nivel gubernamental como la constitución general e interna de la PSAP, en sus elementos discursivos y prácticos de expansión y despliegue territorial, en calidad de mecanismo de poder y; el nivel local como la constitución externa de la PSAP, en sus efectos históricos sobre el orden socio-territorial, en calidad de dispositivo de poder. Así, para el primer nivel se realiza la revisión de documentos de Estado, mientras que para el nivel territorial se realizan entrevistas en profundidad y cartografía participativa tomando como caso de estudio la localidad rural de Puntilla de Lonquén, en la comuna de Isla de Maipo. Para ambos casos la investigación se centra sobre las dimensiones habitacional y de salud de la PSAP, en cuanto representan componentes primigenios y complementarios del combate a la pobreza (Foucault, 1996).

El trabajo se estructura en la sucesión: I) Presentación: donde el trabajo es introducido, expone su sentido, plantea su relevancia, define su problemática, preguntas, hipótesis y objetivos, siendo éstos respaldados por antecedentes; II) Marco teórico: donde el trabajo propone y respalda su perspectiva general y los elementos desde donde significará los métodos y resultados de la investigación; III) Marco metodológico: donde se plantean los instrumentos y mecanismos para el levantamiento y análisis de información; IV) Resultados: donde el trabajo exhibe la sistematización de los principales elementos recabados y analizados en base a la metodología, para dar cumplimiento a los objetivos y; V) Discusión y conclusiones: donde se vinculan los elementos teóricos con los resultados, dando respuesta formal al objetivo general, las preguntas de investigación, contrastación de hipótesis, evaluación del desempeño del marco teórico y metodológico y proyecciones de la investigación.

1.2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tal como señala la introducción, esta investigación se plantea desde la crítica al proyecto moderno surgido entre los siglos XV-XVI a partir del Renacimiento europeo (Vattimo, 1994), y al combate a la pobreza y su PSAP como estrategias de este proyecto. La construcción del planteamiento es realizada en base a dos aspectos: las contradicciones políticas del proyecto moderno y; las relaciones especiales que éste sostiene para con la pobreza.

a) En el primer aspecto, la modernidad y su proceso de modernización son cuestionados a través del contraste entre sus componentes discursivos/éticos y estructurales: Así, a nivel discursivo, la modernidad se proclama como un proyecto emancipador basado en la racionalidad científica, la autonomía del sujeto y la igualdad humana (Peet, 1998); mientras que en contradicción, el desarrollo de su materialidad, de sus acciones y estructuras, se presenta como un proceso de dominación con aspiraciones globales, basado en el establecimiento de una economía-mundo capitalista (el Moderno Sistema-mundo), inherentemente liberal (Wallerstein, 2011), que supone la supresión de todas las barreras culturales, económicas, ambientales, sociales y políticas que resistan su difusión. Dentro de esta perspectiva, los Estados modernos y liberales son considerados como un instrumento que surge por-y-para la expansión del capitalismo (o economía de mercado): consolidando sus fases a través de elementos normativos, coercitivos e ideológicos, y regulando sus limitaciones a través de múltiples intervenciones, con estrategias tan distintas como la guerra –en la expansión de los mercados- y el combate a la pobreza.

A partir de su condición económica, el proceso de modernización busca centralizar las relaciones humanas en el mercado moderno y sus dinámicas asimétricas de poder, a distintas escalas (Polanyi, 2001), merced de los flujos de capital y de sus actores protagónicos. Coherentemente, promueve la mercantilización y monetarización paulatina de la realidad, como estrategia fundamental de su esquema de poder, implicando la consolidación de relaciones de dependencia, periferia y servidumbre, y el control remoto de los territorios por parte de los grupos y sujetos detentores del capital (Murdoch, 1998), independientemente de la finalidad lucrativa o política que tengan éstos. Lo anterior supone la negación de las proclamas históricas del proyecto moderno, subordinando los principios de la libertad, autonomía, igualdad y racionalidad científica/técnica a los requerimientos del mercado liberal, forzando la creación de concepciones mercantiles e individualistas de la libertad, la igualdad y la autonomía (Veltmeyer & Petras, 1999), y a la instrumentación de la racionalidad científica en torno al proyecto moderno, tanto a nivel práctico como teórico, en lo cual la modernidad es definida como un proceso fisiocrático y evolutivo inexorable, y la economía de mercado como la naturaleza del hombre (Bobbio, 1994; Polanyi, 2001)

b) En el segundo aspecto, la modernidad es cuestionada por las relaciones que sostiene históricamente sobre los sujetos y espacios de la pobreza en función de su proyecto histórico, cuyo desarrollo contempla dos momentos fundamentales: *El primer momento*, transversal a toda modernidad, constituye a la pobreza como una *necesidad estructural táctica* (Offe, 1990), por cuanto la economía de mercado requiere de ésta y de la

desigualdad para sostener su modelo de dominación y división del trabajo (Bengoa, 1996) sobre los sujetos y espacios que articula, tanto a nivel civil como internacional, demandando medidas de contención (Offe, 1990) y reproducción de la pobreza que emplearían mecanismos caritativos y voluntaristas de corte eclesiástico. *El segundo momento* tiene su inicio entre mediados del S.XVIII y mediados del S.XIX, cuando las dinámicas capitalistas son reformadas como efecto de la revolución industrial europea. Las nuevas condiciones de la técnica significaron, entonces, niveles de producción y posibilidades de acumulación como nunca antes se habían conocido en la historia de la humanidad (Rojas Mullor, 2011), requiriendo la adaptación de los ambientes productivos y la expansión drástica de los circuitos del mercado hacia mayores niveles de consumo y mayor abastecimiento de recursos humanos y naturales (Polanyi, 2001), redefiniendo la modernidad en torno a este proceso (Marcuse, 1993) y gestando lo que hoy se conoce como régimen de bienestar (Hennock, 2007). Bajo este contexto, la pobreza sería representada –además– como *obstáculo estructural de la modernidad*, en la medida que los territorios y grupos humanos articulados fuera del régimen de bienestar (los regímenes tradicionales) restaran del sistema su fuerza laboral, su capacidad de consumo, sus recursos naturales y su subordinación respecto de la centralidad del mercado (Polanyi, 2001; Escobar, 2007), demandando medidas de expansión y readaptación que suscitarían –a su vez– la necesidad combatir la pobreza a nivel estatal. La secularización de las tácticas para la pobreza (expansivas, adaptativas y de contención) darían inicio al combate a la pobreza.

Para dar cuerpo al combate, los Estados modernos establecerían al régimen de bienestar como nueva condición de normalidad, formando una biopolítica (Foucault, 2012) que buscara redefinir los límites de la especie humana asociándola a nuevas relaciones, técnicas y estructuras industrializadas (Foucault, 1996). Procesar todas las necesidades biológicas elementales como el comer, el sexo, el traspaso de conocimiento, la vitalidad, el habitar, el trabajo etc. para codificarlas en alimentación agroindustrial, medidas de profilaxis, educación prusiana, salud hospitalaria, vivienda higiénica, trabajo asalariado, etc. Con base a esta redefinición, el Estado moderno levanta un discurso de la miseria que identifica con la pobreza a todos los modos de vida al margen de la idea de bienestar: como anomalía social representada por los sectores sociales rezagados del proceso de industrialización o pauperizados dentro de este mismo proceso (Ibíd.). Por esta vía, los Estados modernos reclaman su *derecho a intervenir* sobre el orden social, consolidando el discurso biológico del bienestar en la figura de leyes sociales (Derechos Sociales) orientadas a la pobreza (Trattner, 1999), que darían origen al combate a la pobreza, a las políticas sociales, al Estado benefactor y los programas sociales, revolucionando los asentamientos humanos y propiciando la extensión de las estructuras sociales modernas bajo la fórmula del derecho a la salud, al trabajo, a la vivienda, etc. (Wanderley, 1998).

En sintonía con lo expuesto, la PSAP surgiría con la función de indicar e intervenir los lugares y sujetos donde el proyecto moderno ha de ser extendido y/o reforzado a nivel social, previniendo al régimen de sus contradicciones, amortizando sus pautas excluyentes, sus conflictos sociales (Offe, 1990) y, en general, asegurando la regularidad de sus límites sociales, de modo que tanto el *combate* como la PSAP adquieren el carácter de Política

espacial pro modernidad. Asimismo, desde sus intervenciones especiales -orientadas a grupos especiales- la PSAP establecerá y reproducirá las formas territoriales de la desigualdad y la funcionalización, sin que esto excluya la posibilidad real de mejoras en el bienestar asistencial, sanitario, educacional, habitacional, etc. de la población.

La problemática señalada apela a la disrupción de los enfoques seculares y vanguardistas del combate a la pobreza y la PSAP, donde los primeros (seculares) basan sus perspectivas y debates en la posibilidad de mejorar la medición estadística de la pobreza, considerando nuevos factores y mejores intervenciones (Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza, 2007; Hopenhayn M. , 2012); mientras que los segundos (vanguardistas) basan su retórica en la mejora cualitativa del combate a la pobreza, con mecanismos de participación local, capital social, ampliación del Estado y mejora de los derechos sociales (Bengoa, 1996; Durston, 2000), eludiendo en ambos casos el carácter ideológico y el proyecto político contenido por lo anti-pobreza.

Consecuentemente, la investigación se aboca a comprender en forma exploratoria el combate a la pobreza desde su relevancia histórica en la construcción del Moderno Sistema-mundo, especialmente en América Latina, donde el combate implica las estrategias de industrialización, Estados benefactores, reformas agrarias, denominaciones de Tercer mundo y otros elementos (Escobar, 2007), que en Chile abarcan desde 1925 - con la creación de su Estado benefactor- hasta la actualidad, influyendo extensa y profundamente en la configuración de los grupos y ambientes sociales; en las ciudades y la ruralidad, condicionando eventos migratorios y formas de segregación. El estudio se lleva a cabo con la revisión histórica del combate a la pobreza en Chile para el período 1925-1990, estudiando la PSAP de salud y habitación, tanto en sus estrategias territoriales como en sus efectos locales, considerando que estos dos ejes (salud y vivienda) surgen en forma complementaria en la redefinición del sujeto pobre, en el tratamiento ambiental y corporal de su salud. Para estudiar las estrategias históricas de la PSAP habitacional y de salud, se realiza la revisión de documentos de Estado en el Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), por ser la mayor colección chilena de documentos estatales del S.XX y; para estudiar los efectos locales de la PSAP, se toma el caso Puntilla de Lonquén, localidad rural de Chile central, considerando que su existencia abarca desde principios del S.XX y que su condición de pobreza se extiende hasta el S.XXI, cubriendo todo el período de estudio, con el supuesto inicial de haber sido signada históricamente por la PSAP chilena.

Finalmente, esta problemática se sintetiza como el cuestionamiento al combate a la pobreza y su PSAP, en su rol de expandir y contener relaciones mercantilistas de desigualdad y dominación. Así, adquiere intencionalidad al buscar la reivindicación de la ética moderna emancipatoria, asumiendo que el compromiso con esta ética requiere la abolición de las estructuras modernas contemporáneas y la superación del liberalismo como filosofía base de su racionalidad (Marcuse, 1993; Wallerstein, 2011), sumándose al emplazamiento por la creación de nuevas formas de organización política, económica, social, intelectual y territorial en general, que impliquen una revolución en las formas en que el poder es ejercido y direccionado sobre los sujetos y los ambientes.

1.3.- ANTECEDENTES

1.3.1.- Orígenes del combate a la pobreza

Profundizando sobre el planteamiento del trabajo, cabe acotar las condiciones y elementos que dieron origen a la política social moderna y al combate a la pobreza, vinculadas con la revolución industrial. Para comenzar, la revolución industrial¹ ha de ser comprendida como la reestructuración social, económica y política más importante y trascendental de las dinámicas humanas desde las revoluciones agrícolas del neolítico (Toffler, 1980). La revolución industrial, engendrada en Inglaterra entre mediados del S.XVIII y la primera mitad del S.XIX (Ibíd.), desplazaría el eje de la economía-mundo capitalista desde su carácter eminentemente agrícola y comercial (de la apropiación de la tierra, el alimento, la artesanía y del mercado) hacia el espacio urbano industrializado, reemplazando el antiguo esquema de división del trabajo con formas más complejas de estratificación social, cambiando la distribución internacional del trabajo, delimitando la existencia de una clase obrera, densificando las ciudades y revolucionando el ritmo de la explotación humana y ambiental en virtud de la producción masiva industrial.

Lo anterior tendría como efecto principal un aumento drástico en la capacidad de la economía-mundo para absorber territorios en torno a sus lógicas y mecanismos de poder mercantil, articulando desde el centro económico de las ciudades y países potencia hasta las periferias agrícolas y rurales: más productos, más acumulación, más relaciones salariales, más consumo, nuevos artefactos, más demanda de materias primas y fuerza laboral: más mercado moderno y más modernización (Peet & Hartwick, 2009). Por primera vez en la historia, el mercado se liberaría de los objetivos sociales y/o político-religiosos, logrando posicionarse –al revés- como el centro capaz de fijar los objetivos de las sociedades industriales, independientemente del devenir socialista o capitalista de las naciones (Polanyi, 2001).

En contrapartida, la economía-mundo reformaría y relocalizaría sus contradicciones, encontrando sus nuevas barreras en el azote de pestes y plagas sobre la hacinada clase obrera y el campesinado; la concentración de los productos de la industria; la polución y aumento de residuos urbanos y; conflictos entre los grupos explotados y explotadores: La consecuente mengua de mano de obra, el estrechamiento del mercado, la crisis ambiental urbana y la organización obrera subversiva, todos frentes de inestabilidad y amenaza para el régimen, que minarían la capacidad de ampliación, circulación y reproducción de la economía-mundo capitalista (Peet & Hartwick, 2009)

Los mercados modernos –autorreguladores- habrían de solventar sus contradicciones a partir de nuevos estímulos artificiales estatales, no sólo sobre la reestructuración

¹ Lejos de ser este un proceso fortuito de la economía, contaría con el respaldo de políticas económicas de los Estados modernos potencia, en las relaciones de éstos para con sus burguesías nacionales (Foucault, 1996; Polanyi, 2001; Marx, 2008)

económica, sino sobre el medio ambiente social: mejorar la biología de la población, aumentar los circuitos del mercado, asalar a los sujetos, controlar los flujos naturales de la ciudad (aire, agua, sol) y pacificar la población subvertida (Foucault, 1996, 2006). Esto demandaría la creación y aplicación de toda una nueva batería de artefactos y tecnologías para el funcionamiento del régimen, que abarcan desde los baños modernos con excusado, hasta las formas contemporáneas más masivas de infraestructura asistencial, educacional, sanitaria, etc y su integración en la planificación gubernamental (Ibíd.). En consecuencia, los mecanismos existentes de contención social y ordenamiento e intervención territorial serían compelidos a adoptar formas más masivas y coherentes, es decir, que los Estados modernos serían conminados a desmantelar todas las estructuras sociales previas a la era industrial, para dar paso a la articulación industrial sobre la cual la economía-mundo (y la modernidad) serían redefinidas (Clastres, 1978).

Al igual que con la era agrícola de la humanidad, en donde los grupos dominantes dividían el mundo entre bárbaros y civilizados (según el asentamiento de la técnica agrícola y la burocracia versus los grupos y tribus de pesca, cacería y recolección), la economía-mundo dividiría al mundo entre lo industrial y lo tradicional: entre el progreso y el rezago de la técnica (Toffler, 1980; Wallerstein, 2007). A partir de esta escisión, entre la nueva y la pasada era, los Estados modernos potencia del siglo XIX, eminentemente Inglaterra y Alemania (Prusia), levantarían un nuevo discurso de la barbarie (Wallerstein, 2007) en la forma de discurso de la miseria humana, donde la situación de baja producción y carestía, normal para el mundo pre-industrial, sería problematizada como situación de pobreza, emplazando la modernización (industrial) del hábitat.

En respuesta, las primeras formas de la política social moderna tendrían su origen en Inglaterra en la década de 1830, a través de reformas a las *Leyes de Pobres* (Poor Laws)²: estas pasarían de ser elementos de tratamiento parroquial contra la pobreza, a ser elementos de tratamiento centralizado en el Estado con alcances estructurales más amplios y orientados sobre la industria (Trattner, 1999; Hennock 2007; Marx, 2008), aunque continuando con la denominación de *leyes de pobres* hasta mediados del siglo XX, siendo componente principal de la política social inglesa. Correlativamente, en Alemania/Prusia, el Estado iniciaría su rol activo y directo en la intervención del mundo social orientándose inicialmente sobre la población obrera más precarizada y organizada, estableciendo leyes y políticas para los trabajadores mineros, industriales y de otros sectores estratégicos, conformando el primer sistema de seguridad social moderno (Millán, 1945) y creando un sistema corporativo de racionalización social que se constituiría en base a la división de trabajo y la funcionalidad económica, estableciendo, principalmente, estamentos de funcionarios, empresarios, empleados particulares, obreros, campesinos y desempleados, siendo estos tres últimos estamentos los más bajos en cuanto a nivel de vida (Larrañaga, 2010a), siendo denominados por el Estado germánico con el concepto romano de

² Éstas inician en el S.XVI con la conformación del Estado moderno inglés, aunque con un carácter enteramente de contención, en formato eclesiástico caritativo, sin abordar los requerimientos de transformación y expansión ambiental del régimen (Hennock, 2007).

“proletariado”, es decir, *quien no tiene más riqueza que sus hijos* (Millán, 1945). No obstante, la priorización de la política social hacia los obreros radicaría, entonces, en mecanismos de expansión del sistema asalariado y pacificación de conflictos laborales³: “...*la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados*” (Offe, 1990).

Sobre este proceso, el Imperio Alemán (bajo gestión de Otto Von Bismarck), daría origen al primer Estado Benefactor del planeta alrededor de la década de 1880 (Beck, 1995; Saith, 2001), al sistematizar y consolidar sus intervenciones modernizadoras sobre los márgenes conflictivos y desarticulados del régimen moderno industrial, que pasaría a denominarse régimen de bienestar, con la intención abierta de intervenir y sostener las dinámicas y beneficios de la industria sobre el total de la población. El siguiente Estado benefactor sería constituido –lógicamente- en Inglaterra, para posteriormente atravesar por un proceso de totalización y generalización en las estructuras de los demás Estados modernos/liberales del mundo (Henock, 2007), consolidando a los derechos sociales como la tercera generación de derechos conquistados por los Estados modernos (además de los derechos civiles y políticos), consagrando el régimen de bienestar y la economía-mundo industrial a nivel de individuo y de estructura (Wanderley, 1998; Marshall, 2007).

Así, la política social moderna nacería con un carácter inherentemente anti-pobreza, con funciones anti-insurreccionales, asalariantes, de adaptación y articulación moderna (Henock, 2007; Larrañaga, 2010b). A modo de síntesis -y considerando lo señalado en la problemática de la investigación- la cuestión de la pobreza tendría dos cambios fundamentales a raíz de la revolución industrial, que delimitan y crean el combate a la pobreza: *su ascensión como táctica para la modernización del espacio y del sujeto* y; la consecuente *secularización de su tratamiento y su consolidación pública*: La revolución de las **tácticas de contención** de miseria, **de adaptación** de la capacidad de carga y funcionalidad del ambiente social y **de expansión** de los mecanismos modernos y; la pobreza como base para la intervención del Estado en materia social, permitiendo la adopción de Leyes y políticas sociales, que posteriormente dan cuerpo al Estado de bienestar (Kymlicka & Norman, 1996) y, desde allí, a las formas más masivas de intervención y acondicionamiento gubernamental (Foucault, 1996; Foucault, 2006).

1.3.2.- Hitos internacionales y latinoamericanos

Desde su incubación inglesa y germánica, el combate a la pobreza y el Estado de Bienestar (o benefactor) iniciarían su generalización sobre los demás países europeos y Estados modernos del planeta (incluidos la mayor parte de países latinoamericanos), en donde no sólo se promovería la reestructuración industrial, sino también la nueva distribución del trabajo en la economía-mundo, fijando los nuevos centros, semiperiferias y periferias

³ Sobre la represión del socialismo en Alemania, el Barón Stumm plantearía a Bismarck que “[...] no eran las medidas punitivas el medio más eficaz para combatirlo, sino la supresión de las causas de descontento por medio de la dictación de leyes sociales y la aplicación del seguro obligatorio de los mineros a los obreros de la industria” (Millán, 1945, p. 40), siendo acogidas estas medidas por el jefe de Estado.

político-económicas (Furtado, 1969; Wallerstein, 2011), cuya mayor conflagración diría de la lucha entre las potencias Germana e Inglesa por la hegemonía (Toffler, 1980).

A.- El tratado de Versalles, la Organización Internacional del Trabajo y los Estados de Bienestar: Efectivamente, uno de los hitos más importantes de este proceso radicaría en la Primera Guerra Mundial (1914-18), a partir de la cual el Estado y la burguesía inglesa reclaman su hegemonía sobre el moderno sistema-mundo, pero cuyo alcance más trascendente sería la proliferación de Estados modernos de bienestar sobre Europa y la reforma a las relaciones capital-trabajo a través del Tratado de Versalles (1919), la Sociedad (o Liga) de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), logrando aplacar la ortodoxia liberal de los grupos gobernantes, adquiriendo éstos compromisos para con el bienestar de la población eminentemente obrera, en el ambiente laboral y familiar, también incentivando la natalidad en la menguada clase obrera y aplicando las máximas de la seguridad social, conducentes a la imbricación entre los elementos salariales, monetarios y los servicios e infraestructuras sociales modernas (Millán, 1945).

En base a la OIT, la economía-mundo construiría su principal plataforma internacional para la coordinación de la política inter-estatal, estableciendo cierta coherencia en el desarrollo de la política social de los Estados modernos a través Conferencias Internacionales de realización anual, con evaluación de progresos y ratificación de convenciones con arreglo a las legislaciones nacionales. En América latina, los países contarían además con Conferencias Panamericanas orquestadas por los Estados Unidos de América (EUA), que tendrían alcances sobre cuestiones laborales, asistenciales y habitacionales, entre otras, aunque igualmente, el desarrollo de la política social tendría su eje en la promoción obrera y de la cultura salarial, sirviendo a la conformación de los primeros Estados benefactores de América del sur (Millán, 1945).

B.- La Carta del Atlántico, el Plan Beveridge y la Industrialización por Sustitución de Importaciones: Tras la Segunda Guerra Mundial, la OIT encontraría su nueva base articuladora de la política a través de la naciente Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴, concebida en la Carta del Atlántico. Las nuevas recomendaciones de las conferencias de la OIT versarían sobre la necesidad total de seguridad social, salud corporal, ambiental y familiar, como estrategia fundamental para la paz mundial y la estabilidad del régimen moderno (Millán, 1945), luego de que las guerras mundiales manifestaran, dentro de sus múltiples causas, una estrecha relación entre el belicismo y la degradación de los grupos explotados, que fueron la base del Socialismo en Rusia, del Fascismo en Italia, o del Nazismo en Alemania. En consecuencia, sobre la base de un novedoso indicador económico nacido en 1934⁵, el Producto Interno Bruto (PIB) o Producto

⁴ Según CEPAL (2010), las principales decisiones en torno a la agenda del desarrollo y el mayor peso dentro de las principales instituciones de la ONU (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Consejo de Seguridad, Organización Mundial del Comercio y Asamblea General) radicaría en el conjunto de países más industrializados, conocidos como el G-7: Italia, Japón, Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá y, al último, Rusia, conformando el G-8.

⁵ Efectivamente, el PIB surgiría a mediados de los años 30' en EUA bajo propuesta de Simon Kuznets, como indicador de actividad económica y no de bienestar, contrario a su uso histórico (Costanza, Hart, Posner, & Talberth, 2009)

Geográfico Bruto (PGB), el discurso de la miseria –durante la década de los 40'- delimitaría un “Mundo Subdesarrollado” de baja productividad (Escobar, 2007) que, posteriormente (en 1952, con los trabajos de Alfred Sauvy), alcanzaría el concepto de Tercer Mundo (Ibíd.) con que serían categorizados los países periferia de la economía-mundo (Latinoamérica, África, Asia) (Morawetz, 1977), emplazando en ellos el Desarrollo económico (aceleración de la economía) (Ibíd.) mediante la industrialización de la producción, en pos de incorporar la mayor proporción de su población a las dinámicas del salario y las adaptaciones del bienestar, que tendrían como su núcleo la ciudad industrial (Harvey, 1990; Campodónico, 1999). El conjunto de estas estrategias tendría su respaldo en los acuerdos de Bretton Woods, en el cual los países potencia y las organizaciones del desarrollo propenderían a las máximas del keynesianismo económico, en el funcionalismo nacional industria-sociedad (Harvey, 2007b). Cabe señalar, sin embargo, que los primeros impulsos a la industrialización del tercer mundo encontrarían su hito principal en la crisis mundial del capital del año 1929, que limitara el comercio internacional y el consumo de materias producidas por las economías periféricas, permitiendo la adopción de cambios arancelarios favorables a la industrialización de éstas (Furtado, 1969).

Para la dimensión social del desarrollo, de las mejoras de infraestructura y servicios sociales, surgiría el Plan Beveridge en Inglaterra en 1941, propendiendo a la expansión de las prestaciones públicas de salud y a la mejora y expansión del seguro social, estableciendo la entrega de subsidios familiares como refuerzo al consumo doméstico (Millán, 1945). Las medidas estrella adoptadas en América Latina fueron el proyecto de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones) y las llamadas políticas universalistas inspiradas en el Plan Beveridge, encaminadas a distribuir de forma estandarizada los servicios públicos de educación, salud, habitación, etc. a la sociedad en general (Furtado, 1969).

C.- La Guerra Fría, el Desarrollismo y las Reformas Agrarias: El contexto de Guerra Fría profundizaría la necesidad estructural de apaciguar y modernizar las condiciones paupérrimas de vida y explotación en los países tercermundistas, ante el peligro de organización subversiva y adhesión al socialismo que éstas representaban (Harvey, 2007b). En América latina la ONU crearía, en 1948, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, con la finalidad de hacer más efectivas las políticas mundiales de desarrollo, tanto económico como social (Furtado, 1969). Por su parte, los EUA -como nueva potencia mundial de la posguerra mundial- iniciarían un proceso de “Pax Americana” consistente en la modernización y mejora de las condiciones de vida de la población más carente del Tercer Mundo (Kennedy, 1963). Así, sobre la base de la industrialización en el Tercer mundo, en América latina se iniciaría un proceso de redistribución de las riquezas y reestructuración de la propiedad agrícola. Dicho proceso sería estimulado y avalado por la ONU y sus instituciones financieras (como el Banco Mundial) (Maddux, 1981), aunque sería la injerencia EUA el principal impulso en la región, a principios de los 60', implicando además medidas de planificación económica, hasta antes inconcebibles por los Estados modernos liberales.

Así, se crearía en 1961 la Alianza para el Progreso de la mano del poder ejecutivo de EUA, con la participación de representantes de países latinoamericanos, de organizaciones para el Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su objetivo principal sería Mejorar la vida de todos los habitantes del continente y en términos reales implicaría un proceso a largo plazo de reformas a la propiedad y explotación de la tierra agrícola, en “[...] *la conciencia de que la mitad de la población activa de América Latina se compone de campesinos sin tierra y de pequeños parceleros que se debaten en la pobreza*” (Barraclough & Collarte, 1972, p. 23). La reforma agraria constituiría así una medida estructural y económica contra la pobreza que buscaría la dotación constante de insumos para la urbanidad y la articulación e inclusión del campesinado y la agricultura a las dinámicas de mercado -no sólo en sus formas de explotación del trabajo-, en parte como respuesta al desplazamiento de las conflagraciones de clase desde la ciudad hacia el campo (Rubio, 2001).

Otro de los hitos trascendentes, en el sentido de la ampliación del desarrollo económico-social, sumado al proceso de legislación mundial de la economía-mudo, tendría lugar en 1966 cuando los derechos sociales del régimen industrial ascienden a la categoría de Derechos Humanos (Sojo, 2006), otorgando a los Estado modernos potencia no sólo el derecho a intervenir sobre sus sociedades, sino también sobre sociedades extranjeras (Wallerstein, 2007).

D.- Nueva crisis del capital, el Focus on Poverty y el Consenso de Washington:

Hacia fines de los años 60', las economías nacionales tercermundistas y desarrolladas sostendrían altos niveles de inflación y desaceleración de la producción (Harvey, 2007b), permitiendo la gestación de la actual fase neoliberal del sistema-mundo. Desde las barreras señaladas, la política global iniciaría el desmantelamiento de las pautas de Bretton Woods, primero con la flexibilización de las barreras internacionales al libre comercio y la protección de las industrias nacionales (Ibíd.). El Banco Mundial, como uno de los órganos centrales de la ONU y de la política económica y social global, indicaría que las diferencias de ingresos y niveles de vida al interior de los países subdesarrollados demandarían enfatizar la expansión del empleo y la productividad de los grupos pobres, previéndose la adopción de nuevas formas de aceleración económica (Banco Mundial, 1985). En este sentido –o contrasentido-, en lugar de distribuir los ingresos y frutos de la economía de mercado, el combate a la pobreza se tornaría al tratamiento de los grupos desarticulados del campo y la ciudad, buscando en ellos la creación de condiciones modernas básicas y estandarizadas sobre las cuales habrían de desarrollarse las nuevas políticas económicas (Ibíd.). Estos grupos serían los “Pobres Absolutos” (McNamara, 1975).

Paralelamente, durante toda la década del 70', el Banco Mundial propondría a los Estados tercermundistas la adopción de estrategias de crecimiento económico basadas en el tratamiento de los grupos de pobreza absoluta, y más no sobre medidas estructurales de aceleración de la economía, con la táctica expresa de reforzar la pequeña producción agrícola y potenciar los nuevos proyectos de inversión en la urbanidad. Lo anterior suponía

la suma y mejora de fuerza de trabajo, la reducción del gasto social y abandono del rol social del Estado sobre los grupos ya asalariados/modernizados (Cruz, 2006) y la consecuente posibilidad de reestructurar el modelo económico hacia lo que fuera el libre mercado, en donde los países latinoamericanos retornarían progresivamente a la exportación primaria como base de sus economías (Furtado, 1969). Todo este proceso, finalmente tributario de la liberalización de los modelos económicos, en el cual la pobreza se transformaría –simultáneamente- en táctica de expansión de la economía y reducción del Estado, sería denominado por el Banco Mundial como el “Focus on Poverty” (el foco en la pobreza) (Banco Mundial, 1985). Tras la caída del Muro de Berlín, al finalizar la década del 80’, la expansión del focus on poverty y la liberalización adquirirían un revuelo general –planetario- que sería consagrado en el Consenso de Washington: la alineación de los Estados potencia y sus instrumentos de política internacional para estandarizar la producción de estrategias de liberalización del moderno-sistema mundial (Harvey, 2007b).

1.3.3.- Correlatos en Chile de la política social anti-pobreza mundial

Según un representante del gobierno inglés enviado a Chile a inicios del Siglo XX, Santiago -el principal centro económico-político de la región nacional- constituía un “círculo de palacios rodeado de tugurios africanos” (en Larrañaga, 2010b. p1). Dos tercias partes de la población vivía en la ruralidad, mientras que en las principales ciudades –Santiago, Valparaíso y Concepción, seguidas de Talca, Chillán, Iquique y Antofagasta- la población pobre habitaba en autoconstrucciones ligeras e insalubres, sin ventilación ni luz y en condiciones de hacinamiento (Ibíd.). Chile contaría con uno de los peores índices de mortalidad/morbilidad entre las naciones de Estados modernos, condicionados en general por la contaminación ambiental y la contradicción entre la tendencia a la densificación de las ciudades y faenas (en ritmo industrial) y la preservación de sus estructuras y tecnologías tradicionales de higiene ambiental (Millán, 1945).

El liberalismo ortodoxo de la burguesía dominante haría de la ausencia del Estado el rasgo principal del desarrollo social, siendo la iglesia y las organizaciones de base sus principales contrapesos: la salud asistencial era cubierta con un sistema caritativo de beneficencia principalmente eclesiástica y los aspectos sanitarios habrían tenido algunos desarrollos exiguos a partir de la segunda mitad del S.XIX con el movimiento higienista. La educación estatal, también con desarrollos exiguos durante el S.XIX, se orientaría a grupos reducidos y centrales, mientras que la vivienda popular también estaría en manos de la iglesia y la beneficencia, que para principios del S.XX construirían los primeros conjuntos de vivienda para obreros en Santiago. Por otra parte, la protección laboral sería llevada a cabo principalmente a través de Sociedades de Socorros Mutuos, que en definición de Larrañaga (2010b) consistirían en *“organizaciones constituidas por agrupaciones de obreros y artesanos que tenían por objetivo prestar soporte financiero a sus asociados en caso de enfermedad, accidentes o muerte. Su funcionamiento provenía de las cuotas que los mismos socios, quienes tenían que cumplir con un año de contribuciones antes de poder recibir beneficios.”* (p.8). Al llegar la década de 1910, éstas sociedades cubrirían la protección de una décima parte de la fuerza de trabajo de la época (Ibíd).

Tanto los efectos ambientales como sociales de la explotación liberal amparada por el Estado encontrarían su punto de inflexión en las primeras décadas del S.XX, con el surgimiento de la cuestión social que confrontara a las clases sociales y emplazara la mejora de las condiciones de vida de los pueblos (Millán, 1945).

A.- Orígenes del Estado Benefactor chileno: A raíz de la cuestión social y de la proliferación de las ideologías socialista y anarquista, el Estado realizaría las primeras reformas para la secularización de las problemáticas sociales, desde inicios del S.XX, en materia de vivienda, trabajo, salud y educación, no sólo como mecanismo anti-insurreccional, sino también como requerimiento para la expansión de su economía. En este sentido, las políticas sociales de salud y habitación (o vivienda) conformarían una sola estrategia para la reproducción de la fuerza de trabajo y la mejora de sus condiciones existenciales; mientras que la seguridad, lo laboral y lo educacional serían instrumentos para la estabilidad y mejora de la productividad, aunque con distintos alcances y diversificaciones en su desarrollo histórico (Offe, 1990; Campodónico, 1999)

Así, surgiría en 1906 la primera ley social, sobre “Habitaciones Obreras”⁶; seguida por la ley de regulación del trabajo del niño (1912); de disposición de sillas y horarios de colación y descanso dominical (Leyes N°2951 y N°3321 de 1917); de salas cunas para industrias con más de 50 trabajadoras y mecanismos de conciliación y arbitraje de clases (1917) y; de la ley de instrucción primaria obligatoria (1920. Ley N°3654). Al llegar el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1921) la cuestión social se tornaría el centro de la agenda política, en contemplación de la creación de múltiples leyes laborales y sociales, aunque no sería sino ante la intervención militar en el parlamento, en septiembre de 1924, que estas leyes serían finalmente tramitadas: Ley sobre Contrato del Trabajo (N°4053 de 1924); sobre Seguro laboral (N°4054 de 1924); sobre accidentes del Trabajo (N°4055 de 1924); sobre Tribunales de Conciliación y Arbitraje (N°4056 de 1924) y; sobre Organización Sindical (N°4057 de 1924). Si bien estos elementos culminarían el nacimiento del Estado de Bienestar chileno, este sería cristalizado finalmente en la dictación de la Constitución Política de la República, el año 1925, también a manos de Arturo Alessandri.

En sintonía con lo hasta ahora expuesto, las leyes laborales/sociales serían condensadas en 1931, en la creación del Código del trabajo (DFL N°178), concebido bajo las directrices y convenios de la OIT para con el Estado chileno. No obstante, las relaciones entre la gubernamete nacional y la OIT tendrían un desarrollo previo decisivo sobre la conformación del Estado de bienestar: todas las leyes laborales, base de las leyes sociales, estarían “perfectamente armonizadas con los acuerdos del Tratado de Versalles y de la Conferencia Internacional del Trabajo de Washington [(primera conferencia de la OIT)].”

⁶ La Ley N°1838 de 1906 crea los “Consejos de habitaciones para obreros”, con el objetivo primero de “Favorecer la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria”, siendo primera forma sistematizada de intervención estatal en materia habitacional y tan sólo para las ciudades centrales del país.

(Millán, 1945. P.84). Hacia 1935, Chile habría adherido a 33 convenciones internacionales de la OIT, desde 1921 (Ibíd.).

B.- Crisis del 29' e industrialización: Sin adentrar en la naturaleza y las causas de la crisis mundial del capital de 1929, Chile sería uno de los países latinoamericanos más afectados por esta, al articular el grueso de su economía sobre la exportación de materias primas (entre ellas salitre) que no encontrarían salida hacia sus mercados eminentemente europeos, ni recibiría de éstos los artículos manufacturados necesarios para la economía nacional (Furtado, 1969). La consecuente situación de pauperización social serviría de base a la pronta industrialización del país, que se consolidaría en la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) el año 1939 (Ley N°6334), sumado a medidas de bienestar universal para la población, aun antes de la aplicación general de estrategias para el Tercer Mundo.

C.- Aplicación de las Reformas Agrarias: El año 1962, como efecto de las reuniones y pactos de la Alianza para el Progreso, se promulgaría en Chile la primera ley de Reforma Agraria (Ley N°15020), iniciando el proceso de reestructuración de la propiedad y la explotación agrícola. Existirían, sin embargo, otras dos reformas agrarias originadas como progresiones y profundizaciones de la idea inicial: La Leyes N°16.640 de 1967 y N°17.280 de 1970. Cada una de estas versiones (1962, 67, 70) implicaría un aumento de las expropiaciones latifundistas y minifundistas con miras a la modernización agraria y a la mejora de las condiciones de vida campesinas, comprendidas en el aumento de liquidez monetaria, racionalización de los asentamientos y consumo de bienes urbanos manufacturados (Chonchol, 2006).

D.- Neoliberalismo experimental: La dictadura militar en Chile (1973-1989) serviría como campo de experimentaciones para la liberalización de la economía mundial y el desmantelamiento del estructuralismo productivo representado por la industrialización sustitutiva (keynesianismo) (Harvey, 2007b). Bajo este contexto, se realizaría la apertura hacia el mercado internacional, el retorno a la matriz exportadora de materias primas, la desregulación del trabajo, la reducción del gasto social, la adopción del concepto de pobreza absoluta y la contra-reforma agraria⁷, entre otros elementos. Es decir, la eliminación o privatización de todos los elementos que sustentaron la modernización previa de la economía y la sociedad.

E.- Resumen de transformaciones y contexto actual: Con la intención de dar revista a la transformación de Chile bajo los influjos de la modernización en su etapa industrial, a continuación se presentan algunos datos sobre la consolidación de la primacía urbana a lo largo del S.XX y la superación de la pobreza contemporánea.

⁷ Entendida como el proceso en que la tierra reformada (expropiada y/o asignada a los campesinos) sería privatizada: i) retornada a los antiguos propietarios a través de diversos mecanismos de revocación o remate, o ii) privatizada sobre las familias campesina a través de procesos de loteo y parcelación de las estructuras productivas (Araneda, 2013)

Tabla 1: Siglo XX. Población según distribución urbana y rural. Analfabetismo

Año	Nº Población	Población Urbana	Población Rural	Analfabetismo (%)
1907	3,249,279	1,407,908 (43.3%)	1,841,371 (56,7%)	49.7
1920	3,753,799	1,749,562 (46.4%)	2,005,161 (53,6%)	36.7
1930	4,287,445	2,119,221 (49.4%)	2,168,224 (50,6%)	25.3
1940	5,023,539	2,639,311 (52.5%)	2,384,228 (47.5%)	27.1
1952	5,932,995	3,573,122 (60.2%)	2,359,873 (39.8%)	19.8
1960	7,374,115	5,028,060 (68.2%)	2,346,055 (31.8%)	16.4
1970	8,884,768	6,675,137 (75.1%)	2,209,631 (24.9%)	7.5
1982	11,329,736	9,316,127 (82.2%)	2,013,609 (17.8%)	8.3
1992	13,348,401	11,140,405 (83.5%)	2,207,996 (16.5%)	5.4
2002	15,116,435	13,090,113 (86.6%)	2,026,322 (13.4%)	4.2

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Históricos INE.

Adicionalmente, desde las mediciones de la pobreza absoluta (se define más adelante) es posible realizar una revisión general de los flujos de la pobreza:

Tabla 2: Reducción de la pobreza absoluta

Año	Pobres Indigentes (%)	Pobres No-indigentes (%)	Pobres total (%)
1987	17,4	27,7	45,1
1990	12,9	25,7	38,6
1992	8,8	23,8	32,6
1994	7,6	19,9	27,5
1996	5,8	17,4	23,2
1998	5,6	16,1	21,7
2000	5,7	14,9	20,6
2003	4,7	14,1	18,8
2006	3,2	10,5	13,7
2009	3,7	11,4	15,1
2011	2,8	11,7	14,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN (en Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN), 1998; Fundación Para la Superación de la Pobreza, 2009)

A pesar de los esfuerzos y sucesos mayores por modernizar y reducir los índices de pobreza, Chile destaca en la actualidad por ser uno de los países latinoamericanos con peor distribución de la riqueza, acompañada de una aguda desigualdad social en el plano cultural, educacional, sanitario, asistencial, habitacional y laboral (CEPAL, 2014); en lo que se manifiesta –sin confirmar- la tendencia del combate contemporáneo a la pobreza a la estandarización de condiciones funcionales, y más no a la distribución de los beneficios de la economía de mercado, con el correlato territorial que esto implicaría y consolidaría.

1.3.4.- Enfoques contemporáneos

El origen de los enfoques actuales se remonta a 1880, cuando tras el proceso de conformación de los Estados benefactores en Inglaterra y Alemania y la secularización del tratamiento a la pobreza, se vislumbraría el elemento fundamental para la conceptualización de la miseria: La cuestión de la subsistencia (Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza, 2007). Con base a las leyes de pobres inglesas, el tratamiento de las masas pauperizadas se volcaría a la creación de condiciones mínimas para su existencia, es decir, asegurarles la posibilidad de alimentarse y reproducirse. La pobreza sería entendida como la condición en el sujeto no es capaz de procurarse la existencia a sí mismo. Sin embargo, promoviendo la monetarización y mercantilización de los grupos intervenidos, tanto Inglaterra como Alemania dispondrían mecanismos eminentemente subsidiarios y salariales, que darían origen histórico al salario mínimo: el pago necesario para asegurar los aportes calóricos de sostenibilidad de la fuerza laboral, eminentemente obrera (Ibíd.). De este modo, el tratamiento a la pobreza propendería, simultáneamente, a la reproducción histórica de la miseria, a su ambientación y asalariamiento: contener, adaptar y expandir.

A partir de 1890 y comienzos del S. XX, los trabajos de Lord Seebohm Rowntree en Gran Bretaña inician la senda contemporánea de medición o cuantificación de la miseria, basándose en una línea –un indicador- equivalente al ingreso necesario para adquirir el conjunto básico de alimentos para la subsistencia. La misma senda sería profundizada por Sir William Beveridge durante la Segunda Guerra Mundial para reformar la seguridad social (mejorar pensiones) y, con ella, las capacidades del sistema de salud y servicios sociales universales.

Al llegar la década de 1970 los indicadores y métodos de subsistencia serían cuestionados, en consideración de su carácter estrictamente fisiológico corporal, o individualista, en soslayo de los requerimientos estructurales y sociales (de infraestructura social y bienestar): las necesidades básicas. Dichas necesidades serían, en realidad, una extensión de la idea de subsistencia (Feres & Villatoro, 2012), pero permitirían la problematización directa de las condiciones domésticas y locales de la pobreza, generando métodos de intervención más allá del subsidio y el salario, especialmente como ampliación hacia zonas rurales, normando desde el uso doméstico de ciertos artefactos y materiales; hasta los servicios de agua potable, electricidad, etc. (Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza, 2007). El no-cumplimiento de los parámetros “básicos”, que serían consignados con el término Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), determinaría la existencia de una *pobreza absoluta*, que buscaría consolidarse como objetividad, más allá de los contextos socio-culturales (McNamara, 2012 [1972]), además de ser funcional al proceso de Focus on Poverty (Banco Mundial (BM), 1985). Adicionalmente, las NBI de la pobreza absoluta darían lugar a la Canasta Básica de Alimentos (CBA): la estimación monetaria de las NBI a través de un conjunto de bienes y servicios considerados elementales, con un precio asociado. En base a esta se definiría una pobreza absoluta “indirecta”, es decir, referida a las necesidades mediante ingresos.

Para que el Enfoque de Pobreza Absoluta “indirecta” madurara y fuera posible, fueron cruciales los trabajos del liberal Amartya Sen, quien desarrollara desde el año 1976 los principales axiomas del concepto estadístico del enfoque Absoluto indirecto (Feres y Mancero, 2001a). Estos axiomas fueron mejorados o incrementados desde entonces por autores de la misma tendencia como Anand, Kakwani, Foster, Thon, Takayama, Clark, Blackorby, Donaldson, Greer, Thorbecke, Chakravarty y otros varios, principalmente durante los 80 (Feres & Mancero, 2001b). En Latinoamérica, los trabajos sobre pobreza absoluta indirecta de Oscar Altimir son los que generan el desarrollo de la temática y la conceptualización de la pobreza en CEPAL, el año 1979 (Hopenhayn, 2012). Por otra parte, en 1980 el Banco Mundial estableció las Encuestas de Hogares para precisar los ingresos y gastos de las familias en los distintos países de la región y en 1987-88 la CEPAL elabora y determina las Canastas Básicas Alimentarias (CBA) oficiales de Latinoamérica con las cuales se miden las necesidades nutricionales de la región y, junto con ello, la cantidad de pobres mediante las “Líneas de pobreza absoluta en base a ingresos” propias del método indirecto, aunque el tratamiento subsidiario y monetario de la pobreza tendría sus orígenes durante la década del 70’ (Denis, Gallegos, & Sanhueza, 2010).

La concepción más reciente en América latina sobre la pobreza dice relación la Pobreza de Capacidades, que igualmente es un aporte del premio Nobel Amartya Sen. Esta concepción supone que las causas y la condición de pobreza no radica en los ingresos, como el grueso de enfoques modernos sugiere, sino en las capacidades funcionales que tienen los individuos, las que permiten obtener ingresos de forma libre y autónoma (Sen, 2000). En este sentido, la concepción de capacidades es referente a los medios que permiten la superación de la pobreza y adquisición de ingresos, apuntando a elementos más causales que característicos y repuntando el rol del Estado en la garantía de los derechos sociales. En Chile, este enfoque fue importado en 2011, después de su aplicación en México (CONEVAL, 2010) con resultados exitosos sobre la reducción de los índices de pobreza, aunque el enfoque predominante a nivel latinoamericano radica en el de Pobreza Absoluta Indirecta (Martínez, 2004).

Contemporáneamente, las bases mencionadas dan lugar a múltiples variantes y debates seculares sobre la definición de la pobreza. A pesar de que los enfoques poseen diferencias sustanciales, también poseen elementos de convergencia, principalmente y, como su origen moderno pautea, la dependencia y subordinación a técnicas estadísticas para la conceptualización teórica del fenómeno de la pobreza (Hopenhayn, 2012) y sus 2 elementos constitutivos: **La identificación del pobre**, basada en el hogar y/o individuos a través de los ingresos (salvo el Enfoque de pobreza absoluta directa, basado en necesidades satisfechas) y; **la Agregación de índices o medición** de la pobreza, basada generalmente en los ingresos y la construcción de líneas de pobreza, basadas en promedios de ingresos nacionales, valores de Canastas Básicas de Alimentos (CBA) o satisfacción de NBI (Feres & Mancero, 2001b).

Tabla 3: Principales corrientes contemporáneas del combate a la pobreza

Enfoque	Supuesto	Definición teórica de pobreza	Principios de la definición técnica de Pobreza	Técnicas	Implicancias	Actor central para la pobreza	
Pobreza Absoluta	Directo	Existe un núcleo irreductible de pobreza	Es aquella condición en que la persona que no puede satisfacer sus necesidades básicas.	.-Definición de Necesidades Básicas sociales (Educación, salud, seguridad social, alcantarillado, agua potable, etc.) y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para medir el número de necesidades cubiertas y la pobreza Pobre: Tiene al menos 1 Necesidad Básica Insatisfecha. Pobre Extremo: Tiene al menos 3 Necesidades Básicas insatisfechas	.-Nivel de NBI (número y tipo de necesidades básicas no satisfechas asociado a los hogares e individuos).	.-Divergencia del gasto público y social en el ámbito público y privado por concepto de establecimientos educacionales, tendido eléctrico, red de alcantarillados, construcción y mejora de viviendas, construcción de caminos, abastecimiento de agua potable, etc.(en lo público) o vestuario, alimentos, calzado, etc. (en lo privado).	Estado
	Indirecto	Existe un núcleo irreductible de pobreza	Es la condición en que una persona que no tiene los recursos (monetarios) suficientes para satisfacer sus necesidades básicas	.-Definición de Necesidades Básicas sociales para la subsistencia a través de una Canasta Básica de Alimentos según aporte calóricos (CBA) con un valor monetario asignado, que mide la suficiencia de recursos en lugar de la satisfacción (directa) de necesidades. Pobre: No puede costear 2 CBA en el medio urbano o 1,7 CBA en el medio rural. Pobre Extremo: No puede costear 1 CBA	.-Línea de Pobreza o Extrema Pobreza medida en cantidad de dinero según el valor de la CBA	.-Focalización del gasto público y social en el ámbito privado familiar por concepto de aumento inmediato de ingresos de las familias pobres y su nivel de consumo.	Mercado
Pobreza Relativa	La pobreza depende del contexto desde el cual se mira	Condición en la cual no se tienen los recursos suficientes para participar en las actividades habituales de la sociedad propia	.-Definición del promedio de Ingresos de la sociedad (acotada país o región o comuna, etc.) y establecimiento de este promedio como mínimo para la realización social. Pobre: Tiene ingresos por debajo del promedio nacional	.-Línea de Pobreza medida en cantidad de dinero según el promedio de ingresos de la población	.-Focalización de gasto público y social en medidas de distribución de ingresos. .-Asociación directa entre pobreza y desigualdad.	Estado - Mercado	
Pobreza Subjetiva	La sociedad define cuáles son sus necesidades básicas e irreductibles, conciliándolas o lo relativo y lo absoluto	Es la condición en que una persona que no tiene los recursos (monetarios) suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, siendo estas últimas definidas de forma participativa.	.-Definición de Necesidades Básicas sociales mediante metodologías consultivas y encuestas, que se resumen en una Canasta Básica de Alimentos (CBA) con un valor monetario asignado, que mide la suficiencia de recursos en lugar de la satisfacción (directa) de necesidades. Pobre: No puede costear 2 CBA en el medio urbano o 1,7 CBA en el medio rural. Pobre Extremo: No puede costear 1 CBA	.-Línea de Pobreza o Extrema Pobreza medida en cantidad de dinero según el valor de la CBA	.-Focalización del gasto público y social en el ámbito privado familiar por concepto de aumento inmediato de ingresos de las familias pobres y su nivel del consumo.	Mercado	
Pobreza Multidimensional	Existen múltiples facetas en las cuales se expresa la pobreza y deben ser consideradas y armonizadas.	Condición en que se tiene privación de las capacidades y derechos básicos, además de la negación del ejercicio de la ciudadanía y acceso a bienes básicos.	.-Definición de las múltiples dimensiones de la pobreza: Dimensión del Bienestar; de los Derechos Sociales y; del contexto (mediante concepto de Cohesión Social) (tomando el ejemplo del CONEVAL de México (CONEVAL 2010)). .-Definición de los ingresos monetarios requeridos para adquirir bienes y servicios (resumidos en una Canasta Básica Alimentaria y otra No Alimentaria) que permitan satisfacer las necesidades de la población .-Definición del conjunto de Derechos Sociales básicos inalienables (como educación, salud, servicios de vivienda, vivienda, etc.) para medir la cantidad y tipos de derechos/Necesidades cubiertos en los hogares o individuos. Pobre Multidimensional: No puede costear las CBA-CBNA y tiene al menos 1 NBI (o Rezago Social) Pobre Multidimensional Extremo: No puede costear siquiera la CBA y tiene al menos 3 NBI (o Rezagos Sociales). Vulnerable por Carencias Sociales: Tiene al menos 1 NBI; puedes costear las CB. Vulnerable por Ingreso: No puede costear las CB; no tiene NBI.	.-Línea de Bienestar o Bienestar Mínimo medida en cantidad de dinero según valor de las Canastas Básicas alimentaria y no alimentaria; .-Línea de Umbral de Privación o Privación Extrema según cantidad de Derechos sociales no cubiertos en el hogar (o individuo).	.-Divergencia del gasto público y social en el ámbito público y privado para: satisfacer los derechos sociales de Educación, salud, vivienda, servicios básicos, etc. y; aumento inmediato de los ingresos de las familias pobres y su nivel de consumo. .-Aumento de las condiciones de evaluación para ser considerado pobre respecto de otros paradigmas contemporáneos. .-Inclusión de la perspectiva y dimensión territorial mediante el concepto "Cohesión Social".	Estado - Mercado	

Fuente: Elaboración propia en base a: FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. 2001a. Enfoques para la medición de la pobreza. Breve Revisión de la Literatura. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 78. División de Estadísticas, CEPAL. Naciones Unidas; FERES, Juan Carlos; VILLATORO, Pablo. 2012. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. Estudios estadísticos y prospectivos N°4. División de Estadísticas, CEPAL. Naciones Unidas; GRUPO DE EXPERTOS EN ESTADÍSTICAS DE POBREZA. GRUPO DE RÍO. 2007. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. CEPAL; CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. 2009. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México DF. CONEVAL.

Cada uno de estos enfoques sintetizados goza de virtudes y defectos según la naturaleza de su concepción. Así, los enfoques relativos realzan la distribución de ingresos e infraestructura; los absolutos y subjetivos la creación de mínimos sociales, en forma subsidiaria o no; mientras que el multidimensional –de capacidades- posee alcances mixtos. A pesar de que el carácter de estos enfoques tiene sus raíces en los albores del combate a la pobreza, su llegada a América latina inicia sólo durante las últimas cuatro décadas, puesto que las formas previas de conceptualización respondían directamente a la cuestión salarial/de subsistencia y sobre la base de discursos estructurales de pobreza, en elementos económicos generales, desde el entendimiento que la pobreza tenía una condición total de la nación y a nivel latinoamericano (Campodónico, 1999).

1.4.- ÁREA DE ESTUDIO

La información a continuación constituye parte de los levantamientos propios de la investigación. La razón de esta medida se fundamenta en la total carencia o imprecisión de datos obtenidos de la literatura y de los agentes municipales⁸, en contraste con la información obtenida de los puntillanos y puntillanas entrevistados y de la junta vecinal local.

1.4.1.- Descripción general

La Puntilla de Lonquén es una localidad rural de la Región Metropolitana, ubicada en el extremo Este de la comuna de Isla de Maipo y de la provincia de Talagante, asentada a orillas del Río Maipo, en el límite con las comunas de Buin y San Bernardo y la provincia del Maipo (ver figura N°3). Actualmente alberga 120 hogares, que según el Censo 2002 pertenecen homogéneamente al estrato socioeconómico D. Su población trabaja principalmente en actividades agrícolas estacionarias de fundos cercanos. Un número incierto de familias son beneficiarias de programas sociales habitacionales, del sistema Chile Solidario y de ayudas municipales. Algunas de sus problemáticas contemporáneas dicen relación con el aislamiento, el auge del narcotráfico local, la delincuencia, la prostitución y la violencia.

1.4.2.- Orígenes: Del pueblo recolector al asentamiento de ferroviarios

La Puntilla de Lonquén surge durante la década de 1910 como asentamiento de trabajadores ferroviarios, dentro del contexto nacional de los planes de conectividad ferroviaria y del contexto internacional de desarrollo de la estructura económica mundial. La mayor parte de los trabajadores que constituyeron la Puntilla de Lonquén provenían de la localidad de El Carrizalillo (llamado también "Carrizal"), emplazada entre la ribera Oeste del Río Maipo y la ladera Oriente del Cerro Lonquén, rodeados por los fundos Caperana, El Gomero, La Arquería y Las Pircas. En esa localidad los grupos familiares (no más de 6) se dedicaban principalmente a la cacería y a la comercialización de carbón que producían en base a los troncos de espino recolectados desde el Cerro Lonquén y sus alrededores. El carbón era vendido a los fundos antes listados para obtener de ellos algunos bienes básicos, integrándose así en forma marginal a la economía agraria latifundista. Pese a las limitaciones de su economía, El Carrizal era un asentamiento humano en crecimiento: absorbía parte de la migración rural de las zonas aledañas, contaba con club deportivo y cancha de fútbol propios.

Cerca del año 1914 nace La Puntilla de Lonquén y El Carrizal es abandonado: los "Carrizalinos" son reclutados por contratistas de Ferrocarriles del Estado (FFEE) para la construcción del Puente Lonquén, terminado en 1922 y que hasta el día de hoy atraviesa

⁸ Las referencias municipales sobre Puntilla de Lonquén permitieron recabar sobre la condición de pobreza atribuida a la localidad. No obstante, todos los relatos apuntaron a Puntilla de Lonquén como una toma surgida durante los años 80'. Por otra parte, no se pudo contar con indicadores y antecedentes demográficos elaborados por el municipio.

el río Maipo para unir la Provincia del Maipo con la Provincia de Talagante, conectando así las estructuras productivas de las zonas cordilleranas y precordilleranas de la Sexta Región -en esos tiempos eminentemente orientadas a la extracción de materias primas- con Cartagena y el puerto de San Antonio, en donde la producción era y es embarcada y exportada hacia el mercado internacional. En este sentido, el puente ferroviario de “La Puntilla” establece un hito dentro del fortalecimiento de la estructura económica nacional moderna, orgullo del trabajo de estos primeros e incógnitos Puntillanos, ex Carrizalinos.

Figura 1: Tren camino a provincia del Maipo



Fuente: Colección del autor.

Desde el fin de la construcción del Puente en 1922 hasta el año 1968, La Puntilla seguiría siendo un enclave productivo de Ferrocarriles del Estado, desde donde se extraían ripios y bólidos para la pavimentación de nuevas ferrovías en otros sectores del país⁹. Es más: la cantera de La Puntilla llegó a ser la más importante dentro de todas las provincias vecinas, puesto que contaba con el mayor molino de chancado de rocas, que sus trabajadores bautizaron como “El Chancho” y que hoy ya no existe, aunque sí que se puede ver el

⁹ Nelson Garín sería capataz de FF.EE. encargado de la extracción de áridos desde ribera poniente del Río Maipo; Los hermanos Jorge y Daniel Mellado serían capataces de las faenas de extracción y chancado de rocas desde el Cerro Lonquén.

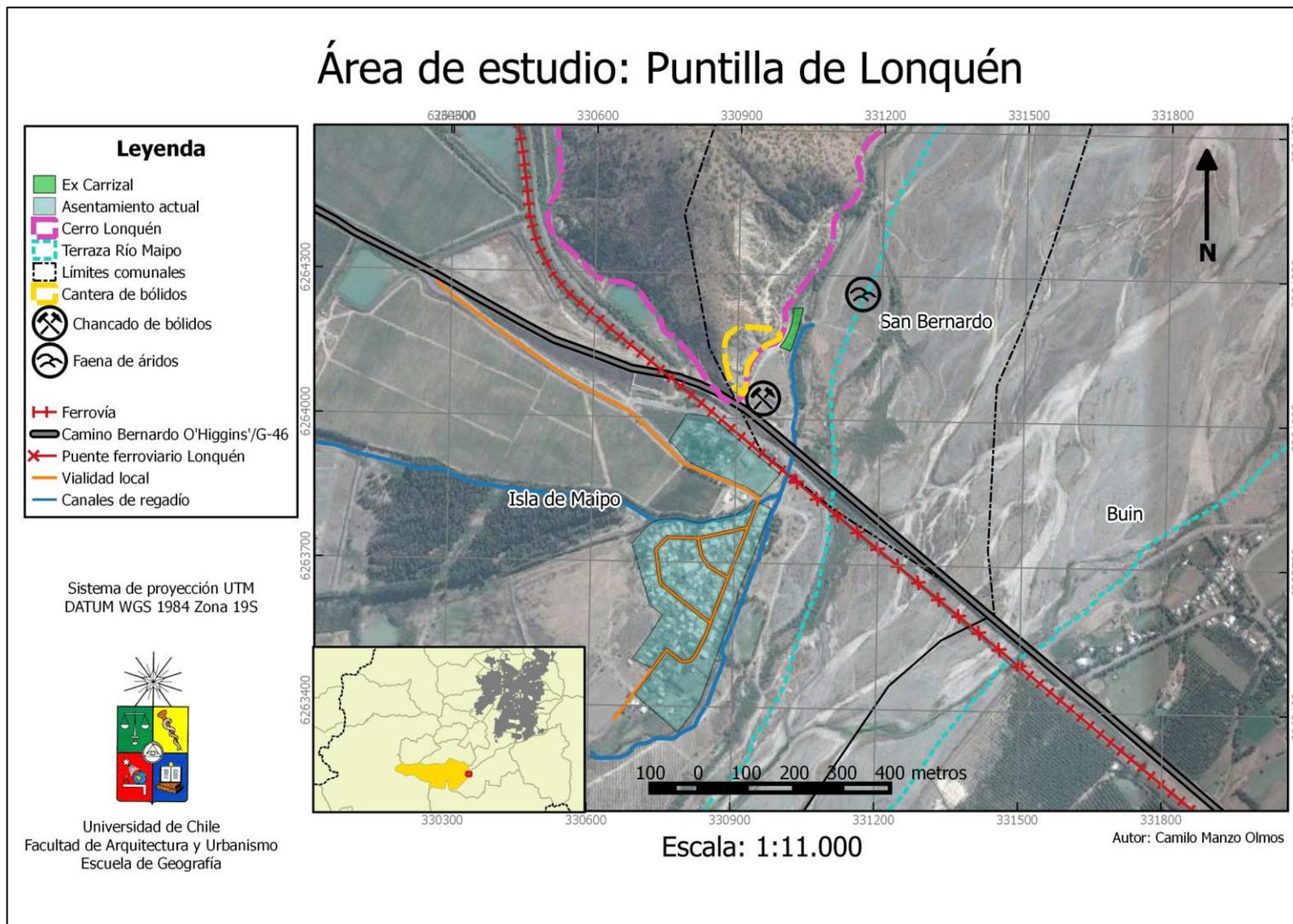
enorme y abrupto tajo que corta el último brazo sur del Cerro Lonquén, de donde se extraía la roca madre. Dado el origen funcional de La Puntilla de Lonquén, esta se emplazaba inmediatamente al sur de la cantera, ubicada en el extremo sur del Cerro Lonquén (que va en dirección norte-sur) (ver figura N°3), y de ahí deviene su nombre al ser la “puntilla” del Cerro Lonquén.

Figura 2: Cerro Lonquén y corte de cantera



Fuente: Colección del autor.

Figura 3: Mapa del área de estudio



1.5.- OBJETIVOS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- 1.- ¿Cómo se ha expandido la Política Social Anti-Pobreza habitacional y de salud sobre los espacios de pobreza y en base a qué elementos prácticos, entre 1925-1990?
- 2.- ¿Qué discursos generales de la pobreza ha promovido la PSAP entre 1925-1990?
- 3.- ¿Cómo es que la PSAP ha transformado las territorialidades de salud y habitación en la Puntilla de Lonquén entre 1925-1990?
- 4.- ¿Cómo se vinculan los efectos de la PSAP en la Puntilla de Lonquén con los procesos estructurales del Estado?

1.5.2.- HIPÓTESIS

- 1.- El combate a la pobreza -en general-, y *la política social anti-pobreza -en específico-, constituyen la Política Espacial del régimen de bienestar*, indicando hacia quiénes y dónde han de promoverse y reforzarse los flujos de capital. La PSAP constituye así el principal estímulo artificial para expandir y contener la economía de mercado a nivel social;
- 2.- En coherencia con lo anterior, y a pesar de los desarrollos académicos y técnicos, *el discurso de la pobreza jamás ha intentado responder ontológicamente qué es la pobreza ni cómo superarla*, sino atender a la necesidad estratégica de promover las relaciones de poder central;
- 3.- Así, *los mecanismos modernizantes y la modernidad (léase en su fase de bienestar) en sí misma empobrecen cualitativamente las redes y relaciones socio-políticas locales*, absorbiendo el enlace de éstas hacia espacios centrales y globales del poder y del saber, *resultando en un proceso de dominación estructural que consolida relaciones de periferia y servidumbre*

1.5.3.- OBJETIVOS

A) OBJETIVO GENERAL:

“Estudiar las territorialidades de Derechos Sociales promovidas por la Política Social Anti-Pobreza chilena (PSAP) en las áreas de Salud y Vivienda, para el período 1925-1990”.

B) OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

I.- “Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico”,

II.- “Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con el desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990”.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1.- PLANTEAMIENTO GENERAL Y RESUMEN

Los conceptos y teorías son los pilares sobre los cuales el autor y su trabajo se posicionan respecto de la realidad. En este sentido, un marco teórico es lo que dotará de sentido la mayor parte de los elementos que componen una investigación: metodologías, problemáticas, objetivos, resultados, etc. Como bien postulan Hernández Sampieri (2003) y Alvarez-Gayou (2010), los planteamientos paradigmáticos, epistemológicos y ontológicos han de estar en el comienzo mismo de cualquier estudio ya sea tácita o implícitamente. No obstante lo anterior, cualquier teoría y cosmovisión debiera plantearse en forma flexible y dinámica, generando constante diálogo con la realidad y la materialidad de su experiencia, generando la renovación teórica. Así, las teorías no son sólo abstracciones, sino que muchas veces ayudan a abarcar fenómenos complejos y a buscar vías de aterrizaje para sus problemáticas. Los conceptos e ideas son valorados como verdaderos instrumentos prácticos que el investigador utiliza para levantar información y generar análisis y resultados sobre ésta y, en otros casos, transformar y transformarse políticamente en el campo de su trabajo.

Como primer planteamiento teórico se asume que la corriente Crítica es, por sobre todas las cosas, un planteamiento ético que cuestiona el rol del investigador, los objetos de su investigación y el sentido de su trabajo (Marcuse, 1993), como respuesta a las corrientes positivistas y neopositivistas que, reclamando neutralidad e imparcialidad, generasen trabajos orientados a reproducir discursos, métodos, modos de análisis e instrumentos clásicos que a la postre tuvieran marcados rasgos reaccionarios, conservadores y dinámicas de sometimiento a los sectores financieros de la investigación (Harvey, 2007a: 250). En la corriente crítica se perfila un tipo de trabajo académico que cuestiona las relaciones desiguales, orientado precisamente a esclarecer una postura política-filosófica del investigador: trabajar sobre problemáticas y conflictos sociales o bien problematizar situaciones; cambiar las dinámicas del investigador respecto de sus investigados y; cargar en un sentido liberador los diversos estudios (Harvey, 1990).

La presente investigación se posiciona desde la Geografía Política encausada en una Corriente Crítica. Esto implica desafíos para el desarrollo teórico: generar una postura geográfica, del Espacio Geográfico, que logre estar en el centro de una Teoría del Poder; que esta teoría (del Poder) corresponda a la vez, estando en el centro de la Teoría Social y Geográfica y; que todas estas conceptualizaciones y ontologías sean capaces a la vez de potenciar y conducir el trabajo crítico de cuestionamiento, problematización y comprensión del territorio, aplicado al proceso de modernización vinculado al combate a la pobreza.

Por esta razón, la investigación presenta a la geografía como ciencia social basada en la comprensión dialéctica del espacio geográfico; se presenta también una teoría de poder basada en la espacialidad, la acción y las dinámicas de unidad. El grueso de la propuesta teórica es encausada en su analítica y práctica general por los trabajos de Michel Foucault, Immanuel Wallerstein y Karl Polanyi: Foucault reforzando el análisis y la ontología espacial del poder; Wallerstein indicando la naturaleza geográfica de la dominación moderna en

tanto sistema y; Polanyi, ofreciendo una interpretación histórica crítica de las revoluciones ambientales implicadas por la modernización.

2.2.- NIVEL ONTOLÓGICO

2.2.1.- Espacio geográfico dialéctico y el Giro Espacial de las ciencias sociales

“*La Geografía tal y como la conocemos fue el hijo bastardo del pensamiento ilustrado*”, plantea David Harvey para poner en relieve un cierto ocultismo de lo geográfico, por parte de los grupos de poder, en tanto instrumento de poder y dominio (Harvey, 2007a: 252). Se hará extensiva esta frase a otro aspecto: desde la ilustración se genera la tendencia a la división sistemática del conocimiento, partiendo por la división hombre-naturaleza¹⁰, mientras por el contrario, la geografía pretende una comprensión universal e integrada de los procesos que dan forma a la realidad. No obstante, esta división dualista hombre-naturaleza ha conceptualizado la mayor parte de la geografía moderna, por ejemplo en la diferenciación de una geografía humana respecto de una geografía física, y esta división ha sido a la vez su motor más potente de contradicciones, conflictos paradigmáticos, cuestionamientos ontológicos y también estancamientos (Santos, 2006)

Pero la división hombre-medio no sólo ha afectado a la Geografía. Su impacto más general y principal ha consistido en el establecimiento de la dualidad mente-materia para comprender la realidad: la mente como el Yo pienso propio del hombre (Ayala, 2007) y la materia como algo externo y representado por la naturaleza (Bulnes, 2004). Esto se refleja perfectamente, por ejemplo, en el método científico¹¹, en la idea de una verdad universal que subyace a las cosas, en el investigador como un ser de posición neutral e independiente de su objeto de estudio; en la idea de una mente abstracta que no es sustancial (Ayala, 2007); en una larga serie de axiomas que se reflejan en los modelos económicos, ideológicos y culturales en general (Porto Gonçalves, 2006) cuestión que critican grandes autores como Kant, Marx, Freud y Nietzsche, entre otros (Ayala, 2007).

No obstante lo anterior y, aunque parezca contradictorio, este enfoque “idealista”, que es lo que se entiende por positivismo y neopositivismo (Delgado, 2003), se basa fuertemente en lo empírico para su búsqueda de la verdad y en ello ha llegado incluso a naturalizar a la sociedad, como algo que posee una verdad física, al existir más allá del mundo de las verdades universales (Kant, 2005). Esto ha generado algunas dinámicas que aquí son planteadas como problemas: Por un lado, está el determinismo con que la ciencia positiva levanta sus categorías y por otro, el reduccionismo con que la ciencia positiva intenta aislar

¹⁰ Según el sociólogo Auguste Comte, el conocimiento moderno consta de jerarquías, en donde el conocimiento más complejo de todos es el social y este pertenece a una física social, que no obstante inicia de la división hombre-naturaleza (Parra Sabaj, 2005).

¹¹ René Descartes es considerado el padre del método científico, estableciendo el empirismo como el vector de la ciencia. Paradójicamente, su definición del método deductivo le acerca a un pensamiento metafísico, estableciendo al investigador como un ente mental ausente del contexto y desvinculando a la deducción de un previo proceso empírico inductivo (Kant, 2007).

los fenómenos de la mayor cantidad posible de relaciones e interferencias. Ambos elementos alcanzan su mayor expresión en la geografía (neo)positivista en la determinación del espacio geográfico como mero plano cartesiano contenedor de procesos y objetos, relegándola al plano idiográfico y, en ocasiones, explicativo, pero jamás comprensivo (Porto Gonçalves, 2006; Boyer, 2007).

El positivismo en general ha resultado muy fructífero en el campo “natural” del conocimiento, pero en el campo social, del Hombre, ha llevado a la determinación de unas verdades absolutas íntimamente ligadas a la teoría de la evolución darwinista y del comportamiento, producto de lo cual los grupos liberales llegaron a concebir a los Estados-nación modernos/liberales y al capitalismo (economía de mercado) como unos procesos inexorables del destino humano y su evolución (Bobbio, 1994; Wallerstein, 2011): unas teorías de la organización estatal de las sociedades y una teorías de la sociedad perfecta que basa su interacción en el mercado capitalista (Bengoa, 1996; Polanyi, 2001; Bobbio, 1994). Otro ejemplo del determinismo y evolucionismo social es el caso del geógrafo Friedrich Ratzel, quién mediante la idea del Espacio Vital¹² dio un carácter científico, de veracidad y legitimidad al expansionismo imperial, que fue utilizado ampliamente en el discurso Nazi (Lacoste, 1990), y el mismísimo discurso Nazi basaba su campaña genocida en la ciencia positiva. Esto es lo que se denomina como Fisiocracia: la interpretación de la dinámica social como predeterminada por unas leyes físico-naturales universales (Bobbio, 1994: 23).

Por ello, cuando se habla de cambios de paradigma de geografía, es muy oportuno considerar que existe un correlato con los cambios de paradigma en general: en sociología, en física, en antropología, etc. así como también existe un correlato entre los paradigmas en general y las tensiones políticas, económicas e intelectuales del territorio (Foucault, 1979a). Por ejemplo, el positivismo atravesó por un período de auge al término de las guerras mundiales, no por su aporte en el discurso nazi, sino por la utilidad que este representaba en un nuevo contexto de planificación, creación de instrumentos estadísticos (Delgado, 2003) y el desarrollo de discursos de corte fisiocrático, como el progresismo y el desarrollismo (Zibechi, 2011). La ciencia positiva, sobre todo la vinculada al saber geográfico, se vincula constantemente con los centros de poder, en la medida que estos centros pueden ampliar su acción y su eficiencia gracias a los investigadores (Harvey, 2007a). El período de posguerra marcó así la llegada del neopositivismo en diversas ciencias, paradigma que, por cierto, no ha dejado de ser el centro del quehacer y el esfuerzo académico (Santos, 1996; Hopenhayn, 2012).

A raíz de los elementos contradictorios y conflictivos del neopositivismo, la “Ciencia espacial” (Delgado, 2003) comienza a ser cuestionada por filosofías contrarias al positivismo lógico: marxismo, fenomenología y nacientes epistemologías posmodernistas.

¹² El Espacio Vital es comprendido como el territorio que requiere un Estado dentro de su soberanía, para poder desarrollarse y progresar en base a los recursos humanos, naturales y geopolíticos que el territorio le brinde (Lacoste, 1990).

Las nuevas corrientes, o corrientes en pugna, demandarían la renovación del compromiso de la geografía para con el orden social, y/o el retorno del pensamiento geográfico complejo, de carácter menos dual y nomotético, y sí de carácter más relacional (Gallastegui, 2008). Hacia 1970 surgiría con fuerza la Geografía Radical, vinculada con el socialismo, desde la cual se desprendería la geografía crítica, definida por su vinculación al marxismo y/o la teoría crítica, mas no con el socialismo, y desde los potenciales emancipadores de la disciplina (Harvey, 2007a). Gracias a este planteamiento crítico, la disciplina estrecharía lazos con la filosofía y los métodos dialécticos de análisis (Santos, 1996), desde donde el planteamiento territorial y espacial relacional sería reivindicado, permitiendo la construcción de categorías espaciales analíticas que disputan hasta la actualidad con el pensamiento espacial descriptivo y positivo (Blanco, 2007).

En este sentido, la dialéctica debe ser entendida como una superación lógica del pensamiento moderno, y según Lukács (1969), incluso una superación del pensamiento occidental. Esta filosofía, en su variante materialista, establece que la realidad, última categoría racional, es constituida a través de relaciones contradictorias entre componentes elementales antagónicos pero unidos (tesis y antítesis), que a través de sus relaciones de contraste (síntesis) dan forma a nuevos componentes antagónicos y nuevas contradicciones, estructurando y dando dinamismo a la realidad en la totalidad de sus formas, en infinitud de relaciones de creación y colapso (Lukács, 1969; Santos, 1996). La filosofía dialéctica ha abarcado, no obstante, desde planteamientos metafísicos de la existencia humana, en Hegel, hasta planteamientos súper-materialistas, en Feuerbach, donde éste último interpreta a la sociedad y al humano como una determinación total de los elementos biológicos, químicos y físicos. El marxismo y la teoría crítica, en cambio, establecen una “dialéctica materialista” en punto medio, donde la máxima radica en la dialéctica sujeto-objeto (Lukács, 1969; Harvey, 1990; Santos, 1996; Porto Gonçalves, 2006; Ayala, 2007) como relación primordial en la construcción de la realidad, considerando que ésta sólo puede ser un constructo humano, en la medida que es significada e interpretada por éste, aun en el uso de instrumentos de medición y razonamiento positivo (Blanco, 2007). Respecto de este último punto, el espacio geográfico se entendería como un constructo social (Delgado, 2003), a partir del cual la geografía busca ser consolidada como Ciencia Social del Espacio Geográfico (Gallastegui, 2008), mientras que éste (el espacio geográfico) daría lugar a cinco categorías de análisis en tanto constructos sociales (no confundir con escalas de análisis): La región, el lugar, el paisaje, el territorio y el espacio, donde cada una de éstas implicaría distintos énfasis analíticos (Blanco, 2007).

Bajo la concepción dialéctica del espacio, éste deja de ser un plano cartesiano de representación XY, es decir, deja de ser un elemento descriptivo de la posición, del desplazamiento y de la forma; asimismo, deja de basarse en dualidades y dicotomías descriptivas y taxativas y busca eliminar la dualidad humano-físico con la dialéctica sujeto-objeto (Santos, 2006): el espacio pasa a comprenderse como realidad constituida y constituyente de relaciones, desde los niveles materiales moleculares y de objetos, hasta las relaciones simbólicas y prácticas (también materiales): todas dando forma y a la vez siendo condicionadas por el espacio. En este sentido, el espacio realiza un quiebre

epistemológico, en la medida que ya no son los objetos y los sistemas los que confluyen en el espacio a modo de “sistema integrado”, sino que son constitución de-y-en el espacio (Foucault, 2012), que sólo pueden revelar su naturaleza al quebrantar sus formas conceptuales de aislamiento: desde la física¹³ y la biología hasta el funcionalismo social (Foucault, 1996); desde la medicina moderna que descubre en el espacio las relaciones que condicionan la salud de la población más allá del mero tratamiento corporal, hasta los sistemas sociales del funcionalismo, supuestamente cerrados, que encuentran en su carácter espacial la comprensión de sus procesos de mutación y afección estructural.

Finalmente, la comprensión relativa (relacional) del espacio, en donde confluyen también paradigmas no-dialécticos, significa durante las últimas dos décadas el proceso de reconocimiento de un “giro espacial” en las ciencias sociales (Warf & Arias, 2009), en donde el espacio geográfico asciende como modelo de racionalidad, es decir, como ontología de los procesos sociales (Benoist, 2001), desde el cual las problemáticas culturales, políticas, demográficas, económicas han de buscar la renovación de sus elementos comprensivos (Velázquez, 2013), explicativos e idiográficos, ya no como un monopolio de la geografía, sino como base transdisciplinar que presenta la posibilidad de superar las limitaciones de los enfoques modernos convencionales (Boyer, 2007; Wallerstein, 2007), en donde incluso el pasado “giro lingüístico” pasa a constituir una forma de espacialidad (Benoist, 2001). El giro espacial representa así, una posibilidad para la promoción del saber geográfico: no más geografía como colección de ciencias; no más comprensiones superfluas; no más reducción idiográfica: el espacio como la base de la producción de las ciencias sociales, de hecho, ya en muchos de los trabajos más prolíficos de las últimas décadas: Pierre Bourdieu, Immanuel Wallerstein, Michel Foucault, Gilles Deleuze, Félix Guattari, Anthony Giddens, Bruno Latour, entre muchos otros. A partir de esta base, del giro espacial y del espacio geográfico dialéctico, se sostiene la posición de la presente investigación: en el poder como fenómeno espacial dialéctico que involucra las acciones locales de los sujetos y; en la comprensión del proceso de modernización y constitución del combate a la pobreza.

2.2.2.- El Poder como fenómeno espacial dialéctico y pragmático

A.- Corrientes principales: Son múltiples las teorizaciones en torno a la cuestión del Poder, en distintos niveles de complejidad: a niveles descriptivos, operativos, categóricos y ontológicos de gran diversidad. No obstante, es posible ir agrupando las teorizaciones dentro de grandes corrientes teóricas del poder, o al menos esto sostienen los trabajos de Norberto Bobbio (1994), John Allen (2007), Jonathan Barton (2003), Steven Lukes (2005), Elisheva Sadan (1997) y otros autores con afinidad en el tema.

Así, en la actualidad existe un relativo consenso sobre la existencia de dos grandes paradigmas del poder: Aquel que visualiza al poder como una cosa o posesión detentada

¹³ Albert Einstein sostendría su teoría de la relatividad, precisamente, sobre la comprensión relacional y dialéctica del Espacio, como un constructo semi-regular de relaciones de atracción y repulsión de la materia, capaz de conformar estructuras (Einstein, 1990)

por el Estado y; la que visualiza al poder como la acción/medio de un actor, colectivo o individual, o bien como el efecto de la acción. También es posible hacer esta división de los dos paradigmas según la función del poder (Allen, 2007): como algo exclusivamente concebido para el dominio o bien como un medio para lograr distintos objetivos (sociales, políticos, económicos o culturales en general). Esta es una descripción bien general de las grandes corrientes teóricas del poder, porque incluso entre los autores citados anteriormente existen diferencias sustanciales a la hora de atribuir ciertas características constituyentes de una y otra corriente. Por esta razón se realizará un esfuerzo de definición y síntesis de las distintas vertientes del poder:

Orientando la cuestión del poder en base al trabajo de Sadan (1997) se identifica el origen histórico de las 2 corrientes teóricas modernas sobre el poder: una está en Niccolo Macchiavello, en el S.XVI y la otra en Thomas Hobbes, en el S.XVII. La primera representa una corriente del poder más bien basada en los medios y situaciones estratégicas, mientras que la segunda está más centrada en la cosificación del poder como algo detentado por los Estados. Esta última resultó ser la más popular, profundizada por los trabajos de Max Weber y las escuelas funcionalistas. El poder al ser considerado como una sustancia resultaba más digerible para el empirismo positivista que ha primado en el desarrollo de las ciencias y disciplinas modernas. Este desarrollo teórico del poder como cosa vinculada al Estado, al ejercicio de la autoridad y de la norma, fue dibujando la cuestión política –del poder- como una cuestión exclusivamente de dominio.

Este poder sustancial conformó la corriente teórica principal de lo político durante todo el S.XX, también para la Geografía (Raffestin, 2011) y todavía hoy goza de gran extensión. No obstante, tras la década de 1960 irían ganando terreno los planteamientos teóricos de Robert Dahl (Sadan, 1997), viendo al poder de un modo más bien maquiavélico: como una situación estratégica de las relaciones sociales, donde un actor impone su voluntad sobre otro actor. Esto da pie a lo que Bobbio (1994), Barton (2003) y Lukes (2005) entienden como teoría de poder relacional o relativo. Esta teoría se confronta con la teoría del poder sustancial, identificando en ésta última una concepción retrógrada y estrecha confinada a la cuestión de la burocracia.

La teoría relacional del poder hoy ha llegado a tomar un rol central dentro de los análisis políticos, aunque no sin contrapesos. Por ejemplo, el trabajo de John Allen (2007) entrega algunas ideas críticas al respecto. Su trabajo en vez de hacer la división tradicional entre las distintas corrientes teóricas del poder (sustancial / relacional-estratégica), se orienta según las funciones principales que se le atribuyen al poder en las distintas vertientes teóricas: El poder para dominar versus el poder para hacer, cuestión que quiebra las categorizaciones más frecuentes.

Crítica al poder sustancial: El mayor axioma de esta corriente es que el poder es centralizado por un ente, que es identificado principalmente en el Estado, aunque también se pueden analizar otras escalas y actores de poder, mientras se respeta la lógica de la centralidad sustancial del poder. Es sin lugar a dudas una teorización liberal (Bobbio, 1994),

que ha prestado un gran servicio a la hora de naturalizar, homogeneizar e invisibilizar las relaciones de poder y dominación dentro y entre las clases sociales (Parra, 2004; Sadan, 1997). Aún en algunas corrientes del marxismo, donde las relaciones al interior de la sociedad civil son develadas como relaciones de dominación, persiste la idea de un poder que se conquista a través de la conquista del Estado: del Estado como el lugar del poder. Por esta razón, el poder sustancial no es capaz de responder teóricamente ante fenómenos y problemáticas que trasciendan a la estricta esfera burocrática, ni mucho menos abordar la cuestión política de forma cualitativa ni en dinámicas locales.

Crítica al poder relacional: Los defensores de esta perspectiva levantan su argumento sobre la crítica frontal al poder sustancial y concuerdan en las limitaciones que conlleva identificar al poder como una cosa y más una cosa estrictamente de Estado. ¿Dónde quedaría el poder del capital transnacional?, ¿El de las inversiones?, ¿El de las dinámicas familiares? Para solventar estas limitaciones, la corriente relacional enfatiza en las redes sociales y las relaciones a diversas y flexibles escalas (Barton, 2003; Lukes, 2005). Coincide con algunos de los planteamientos de Michel Foucault, quien ve al poder como un flujo que jamás se estanca, que jamás es poseído y debe circular en la estructura para garantizar su existencia. Pero el poder relacional es definido de forma absoluta: Es la capacidad que tiene A para imponer su voluntad sobre B (Bobbio, 1994; Barton, 2003; Lukes, 2005). El principal método que acompaña esta teoría es el análisis de discurso, con una máxima consistente en la “agenda”, como aquél elemento que sintetiza los principales intereses dominantes de una sociedad, actor o grupo organizado. Así la corriente relacional, reafirma su concepción: el poder es el dominio de unos intereses, objetivos o temáticas especiales en las relaciones y acciones del colectivo.

Si bien esta corriente relacional ha demostrado gran versatilidad (Lukes, 2005), tiene flancos para su amplio cuestionamiento: Identificar al poder exclusivamente como el dominio del hombre por el hombre y; no tener instrumentos teóricos ni metodológicos centrales para analizar prácticas no-discursivas. Frente a la cuestión del dominio cabe preguntarse: ¿Qué pasa si no hay dominio en las relaciones?, ¿Acaso no habría poder? a esta cuestión John Allen (2007) plantea que el poder está en la acción misma, en las relaciones, pero éstas pueden tomar formas colaborativas, con pautas de reciprocidad, libre-contrato, consenso y afinidad y no tan sólo de dominio. Desde otro punto, Michel Foucault (Foucault, 1979b) afirma que el poder no sólo domina, no sólo es el poder coercitivo, punitivo, que prohíbe o que soslaya, el poder está en toda la estructura social como un fluido y es lo que fundamentalmente produce a la estructura: el poder es productivo, es y está en el hacer del hombre y trasciende al enfoque del dominio. Por otra parte, el dominio, o la estructura de dominados y dominantes es un resultado de dinámicas de fuerza, que históricamente van generando procesos de escisión en el cuerpo social, por lo que no existe el dominio como tal como matriz general del poder (Ibídem).

Frente a la cuestión de lo estrictamente discursivo caben aún mayores cuestionamientos y problemáticas: Al parecer, como respuesta al sustancialismo positivista que dominó en la academia la mayor parte del S.XX, las teorías relativistas “Dahlianas” (de Robert Dahl)

tomaron posturas extremadamente idealistas: Los conceptos de Estrategia, de Posición, de Dominio son desmaterializados: la estrategia es una situación que se da en la configuración de los discursos (Lukes, 2005); la posición no es real, sino que es la posición ideal que cobra un actor respecto de otro u otros y; el dominio no se da de forma empírica: está en la Agenda, está en el discurso de los intereses, deseos y finalidades. La teoría y el método no dan para indagar sobre los medios, las prácticas ni las tácticas de los actores políticos, ni para analizar cómo estos son capaces de llegar a una posición de dominio.

Finalmente, la visión relacional clásica del poder, ésa que sostiene fielmente los planteamientos de Robert Dahl, tiene una contradicción insalvable, que le asemeja plenamente con el poder sustancial, pero en otro extremo, de forma insustancial e idealista: El poder nuevamente es cosificado al ser considerado como el ejercicio del dominio de un actor sobre otro u otros (es decir, sólo posible en quién domina y no en el dominado) y es ejercido en virtud de una posición: A pesar de la crítica, el poder tiene un lugar y un actor determinado. Es así como se obtiene un poder sustancial (cosificado) pero insustancial (basado únicamente en el discurso como plano de intereses). Por otra parte, al identificar al poder como dominio es incapaz de identificar a los actores dominados como sujetos de poder, ni menos es capaz de identificar los procesos en que pueda gestarse un contrapoder o empoderamiento, o un poder que no esté instituido o parlamentarizado en formato de agenda de objetivos comunes, o un poder que aun estando parlamentarizado en forma de agendas, pueda cubrir unos objetivos comunes no discursados y diversos. Por estas razones ha sido denominado, en el trabajo de Victoria Parra (2004), como el Poder Relacional Unilateral.

B.- Una teoría del poder fundamentada en el espacio geográfico: En este punto se hace contingente la aproximación hacia una teoría del poder que sea geográfica, genuinamente política y crítica: que sea capaz de re-materializar el poder, sin cosificarlo, y que permita el planteamiento de un poder existente en todas las escalas a la vez, entre estructuras globales y locales, ejercido por los sujetos, ya sea que estos estén en el centro de las estructuras sociales o aun cuando estos sean la extensión marginal de la estructura, dominados, dominantes o independientes. Es preciso realizar una ontología del poder separando lo que es el poder en sí, de lo que puedan ser sus funciones, sus actores, sus dinámicas y sus modos. Con esto se quiere hacer énfasis en ciertas problemáticas de la teoría clásica (sustancialista o relacional) que aquí son vistas como errores, como el hecho de definir al poder desde lo que pueda ser un actor histórico acotado, como el Estado, o con una función exclusiva como lo puede ser el dominio. Ahora es cuando la necesidad de la dialéctica y del espacio, como instrumentos y filosofía, se vuelve el centro del planteamiento teórico del poder en esta investigación.

¿Qué nos dicen las ontologías del poder en el dualismo moderno?: El poder es sustancia o relaciones mentales. ¿Qué nos dice sobre el actor del poder?: Es el Estado o algún ente Dominante. ¿Qué nos dice sobre las formas del poder?: punición o discurso. Este trabajo plantea otras interrogantes sobre estas preguntas y respuestas: ¿Es posible el ejercicio del dominio, o cualquier ejercicio, sin una materialidad constituyente?, ¿El recurso material o

simbólico es poder en sí mismo, aun cuando este no se utilice?, ¿Es posible el poder sin dominio?

Según este trabajo no es posible un proceder político, ni discursivo ni fáctico, si no es por medio de una materialidad explícita que es parte del poder, pero no lo es en sí mismo y; no es posible que un sistema de objetos, recursos o textos sean poder y política por sí mismos, no sin ser articulados por un discurso, unas técnicas y unas lógicas que también son parte del poder, pero no el poder en sí mismo. Esto sitúa la problemática del poder, de su ontología, en la relación entre objetividad (materia) y subjetividad (representación discursiva-simbólica). La base de la cuestión del poder está en la base dialéctica de la constitución y construcción del Espacio geográfico: el poder es una síntesis entre lo subjetivo y lo objetivo: esta síntesis sólo es viable a través de la acción de los sujetos. Ahora y luego de haber realizado el ejercicio anterior, es preciso sostener que el poder es y está en la acción del hombre, en una perspectiva dialéctica y, es lo que le permite transformar y ser transformado en y por el espacio geográfico y su infinidad de relaciones constituyentes: *El poder es la acción intencionada capaz de transformar el espacio*. Este enunciado ontológico tiene distintos y amplios componentes que necesitan ser revisados:

I.- Espacialidad del poder: *el poder viene a ser considerado en términos espaciales absolutos:* se constituye en y por el espacio y sólo puede manifestarse en la medida que es capaz de transformar al espacio mismo, como construcción compleja de objetos, significaciones y acciones. Esto implica algunas cosas: **I) la primera y primordial es el concepto de orden**, relacionado a la configuración territorial dada (simbólica y objetiva) desde donde el actor individual o colectivo se comprende como un re-ordenador, que articula el espacio geográfico a través de sí, lo que hace posible su transformación, con una innovación significativa, ya que el poder no sólo es considerado como la relación que establece un actor respecto de otro, sino del actor con el territorio en general y en forma dialogante; **II) La segunda implicancia con relación directa a la anterior es el concepto de posición**, que condiciona *las capacidades* de transformación del actor, situándolo en un medio de relaciones específicas en términos materiales y simbólicos: desde el teléfono en la oficina, hasta la red de relaciones sociales en que el actor puede poseer ciertas significaciones de status, prestigio u otras cuestiones que se expresan en el orden simbólico y discursivo; **III) La tercera implicancia es el concepto de territorialidad**, que vendría a tomar una connotación política, social, económica y cultural a la vez, como la red efectiva de relaciones y acciones que establece el actor o sujeto en virtud de su posición: En una escala local y tradicional, podría leerse que el poder y la política no existen, bajo la influencia de las concepciones clásicas del poder. No obstante, los actores de esta escala y lugar pueden ser capaces de generar micro-estructuras sociales que contienen saberes, técnicas, tecnologías, lógicas y normas propios o heredados, que tienen un impacto total sobre la vida de los miembros del grupo y sobre el territorio, sólo que en una escala reducida, o sea, un poder poco eficiente mirado desde la perspectiva de una macro-estructura; **IV) Finalmente, este poder “geografizado”, al tener su base en una conciencia espacial, tiene la misma escala mínima de expresión que el espacio geográfico, esta es, el cuerpo humano** y la existencia, como la síntesis primigenia entre

la materialidad y la significación. Y esto se sostiene debido a que no sólo interesa el poder que pueda ejercer un sujeto sobre otro o sobre una estructura de jerarquías simbólicas, sino el poder que pueda ejercer el sujeto sobre sí mismo (el dominio de sí, como plantea Foucault (Morales Martínez, 2011) y sobre su medio, entendiendo claramente que este sujeto está ya inserto en dinámicas culturales (a menos que se trate de un caso excepcional). Esta misma idea está contenida y profundamente desarrollada en el trabajo de Frierich Nietzsche “La Voluntad de Poder” (Foucault, 2012)

II.- Circularidad del poder: El poder funde sobre sí la causa y el efecto; los recursos y los significados; el dominio y la producción: Esto implica al menos 3 momentos en el proceso de poder: **un primer momento asociado al contexto** dado o situación, que es la configuración de objetos y elementos subjetivos que presenta el territorio al momento del actuar del sujeto; **un segundo momento, de síntesis, es el momento del poder**, de la acción, en el que los actores se vinculan entre sí y con el medio, reconfigurando los objetos y elementos subjetivos a través de su acción, bajo determinados propósitos. Esta segunda etapa es la más importante para el Poder, puesto que contiene explícita o implícitamente un discurso sobre el que se despliegan unos objetivos, unos saberes, unos métodos, unas lógicas y unas técnicas en forma material y; **En la tercera etapa están los efectos** que tiene éste poder sobre el espacio, que más allá de lograr un fin, transforma los elementos objetivos y subjetivos, resultando en un contexto transformado, con nuevas formas del discurso y de las estructuras socio-materiales en general. Es la consumación del poder y renovación del ciclo del poder, que puede abarcar desde cambios en el cuerpo y la experiencia del sujeto hasta cuestiones de gran escala. Si el ciclo del poder se detiene, supongamos del todo, si dejase de existir acción alguna, implicaría el término del sistema y pasaría a conformar un sistema de objetos simples, sin vida, sin intencionalidad.

III.- Eficiencia del poder: *el poder pasa a ser entendido como una eficiencia espacio-temporal:* mientras más extenso en el espacio y más duradero en el tiempo sea el alcance del poder, de sus transformaciones, es posible hablar de un poder más eficiente y, en definitiva, más poderoso. Esto viene a cargar de un fuerte sentido histórico los procedimientos del poder. No debe entenderse que el hecho de ser “más” o “menos” poderoso sea una cosificación del poder: se concuerda con que el poder está en todos los sujetos, fluyendo en las estructuras sociales de éstos, pero se reconocen eficiencias distintas del poder, capacidades distintas dependiendo de la estructura social y de la posición que ocupen sus sujetos, no en un plano ideal de relaciones, sino en el espacio mismo, con sus significaciones y objetos inherentes. Así, un actor individual o colectivo, no puede tener más o menos poder que otro, pero si puede ser más o menos poderoso, no por en forma estática ni inmanente, sino como resultado de las situaciones. Finalmente, la eficiencia del poder, de la acción o del sistema de ejecución, pasa por la cantidad y calidad de los sujetos que actúan y en la virtud de las técnicas que se empleen, entendiendo a la técnica como una configuración de saberes y objetos aplicados a un hacer. Así, las acciones poderosas buscarían transversalizarse en la sociedad y sus partes.

IV.- El poder creador de estructuras: habiendo considerado al poder como un fenómeno espacial-temporal, de orden y de eficiencias, *el poder pasa a ser entendido como un fenómeno de estructuración¹⁴ espacial e histórica de acciones:* la acción de los sujetos sobre distintos ámbitos se transforma a sí misma, desarrollando saberes, materialidad, técnicas y lógicas sobre su configuración de discursos y recursos en general. Las acciones son capaces de integrarse, acoplarse o incluirse con otras acciones de diversa índole, con distintos actores, en distintos territorios, generando estructuras de acción, o *sistemas de ejecución* de gran complejidad, como una nueva unidad de la acción, fruto del legado histórico de los constructos culturales. Así, las relaciones estructurales, entendidas como acciones siempre políticas, se perfilan como la pugna dinámica constante en el desarrollo de nuevas lógicas, saberes, discursos y recursos en general. Cuestiones como el dominio, sistemas de jerarquías, estructuras como el Estado o la economía de mercado, las técnicas y la misma tecnología -tan neutralizada en términos políticos-, pasan a contener sobre sí mismas unos procedimientos que consagran unas formas, unas lógicas, saberes, recursos y discursos que son el resultado de una pugna histórica de fuerzas sociales (Foucault, 1979b), y no serían una determinación natural, immanente de la evolución.

Resumiendo: En esta perspectiva espacial del poder, hay que imaginar al poder como una gran red, como un tejido neuronal que se mantiene, reproduce y recrea en base a las acciones, que se basan a su vez en la cualidad y en la materialidad del espacio geográfico, constituyendo un gran sistema de ejecución o acción, cuya capacidad de transformación es influenciada totalmente por la cantidad de sujetos que actúan dentro de un mismo sistema o red y por la virtud de las técnicas y los órdenes contenidos en el actuar de estos sujetos. Este poder no se basa sólo en la intersubjetividad, ni en redes exclusivas de actores: se basa en la interacción compleja de objetos y sujetos.

Esta aproximación teórica al poder no pretende estar exenta de vacíos o contradicciones, pero en términos ontológicos permite el abordaje crítico de variados fenómenos y cuestiones, y en términos operativos permite el análisis comparado, por ejemplo, entre niveles y estructuras locales de la sociedad y niveles de la superestructura global. Por otra parte, esta teorización permite el análisis de situaciones sutiles y tácticas que se desarrollan en breves períodos, y también podría permitir el análisis e ideación de proyectos de gran alcance y extensión espacio-temporal como la planificación y el ordenamiento territorial. En base a esta teorización es posible hablar de empoderamiento, de la ontología en la construcción de poder popular, constituido en y por el espacio y el territorio, en escalas del todo flexibles, del todo dinámicas y sin las fronteras artificiosas del Estado-nación: desde la oficina, la cocina de la casa, hasta los espacios de decisión del Banco Mundial u otros *lugares* de la superestructura. Todo desde un cariz geográfico.

¹⁴ La RAE define la estructuración como la “Acción y efecto de estructurar” (2014), y aquí es utilizado este concepto para realzar la relación entre los grupos de sujetos locales y su capacidad histórica de construir e incidir en distintos niveles estructurales. El término se utiliza también como “estructuración”, concepto empleado por Anthony Giddens para generar una teoría sociológica general de la Socialdemocracia: Es preciso aclarar que este trabajo se distancia de aquella corriente teórica-ideológica.

2.3.- NIVEL INTERPRETATIVO

Con base en los planteamientos ontológicos, se presentan y adaptan a continuación los conceptos y teorías que dan sustento a la interpretación política e histórica del trabajo, en los ejes de: las dinámicas del poder; modernidad como proceso de poder y dominio mercantil; y; La táctica de la pobreza. El primer eje aborda el funcionamiento del poder, con énfasis en los tiempos modernos, empleando el trabajo de Michel Foucault, principalmente; El segundo eje aborda los procesos inherentes de verticalidad y liberalismo económico de la modernidad, con énfasis en su fase industrial, empleando las lecturas de Immanuel Wallerstein y Karl Polanyi, principalmente y; el tercer eje problematiza la cuestión de la pobreza considerando los procesos estructurales que la condicionan, institucionalizando e inscribiendo relaciones funcionales de desigualdad y periferia.

2.3.1.- Las dinámicas del poder

A.- La naturaleza del saber-poder: Esta sección tiene por finalidad dotar de instrumentos teóricos-operativos a la teoría del poder desarrollada anteriormente. Para esta misión se toma como principal referencia la obra de Michel Foucault, cuyo desarrollo central se aboca a problemáticas asociadas a la cuestión del poder y del conocimiento (el saber). Según múltiples autores, la obra de Michel Foucault no entrega definiciones cerradas de poder, como lo fuese una “Teoría del poder” (Dreyfus y Rabinow, 1983; Arancibia, 2010; Raffestin, 2011), pero si genera reflexiones trascendentales y dinámicas en torno a las formas en que el poder opera y se materializa¹⁵. Es preciso recalcar que no se hará una revisión general ni exhaustiva de la obra de Foucault, que atraviesa por distintas etapas y concepciones, y así la exposición se centrará en los conceptos de Arqueología y genealogía, como marcos comprensivos y metodológicos de la obra de Foucault, y en aquellos desarrollos teórico-prácticos de Foucault que son de utilidad a la respuesta de investigación de este trabajo: Mecanismos de poder, Dispositivos de poder, Poder disciplinario, Biopoder y Gubernamentalidad.

La Arqueología y la Genealogía corresponden a las dos etapas (o momentos) principales del trabajo de Foucault (Dreyfus y Rainbow, 1983; Foucault, 1979b; Núñez Verdejo, 2009; Arancibia, 2010), y en ocasiones son definidos puramente como métodos (Morales

¹⁵ Según el libro “Por una Geografía del poder” de Claude Raffestin (2011), la obra de Michel Foucault entrega elementos que componen la naturaleza del poder, más que una definición misma –ontológica- del poder, y estos elementos se sintetizan así (Raffestin, 2011; p.41):

- 1.- El poder no se adquiere, se *ejerce* a través de innumerables puntos.
- 2.- Las relaciones de poder no están en posición de exterioridad frente a otro tipo de relaciones (económicas, sociales, etc.), sino que son immanentes a ellas.
- 3.- El poder viene de abajo y no hay una oposición binaria y global entre dominador y dominados.
- 4.- Las relaciones de poder son a la vez intencionales y no subjetivas.
- 5.- Donde existe el poder hay resistencia y en virtud de ello, o en consecuencia, no se está en posición de exterioridad respecto al poder.

Martínez, 2011). No obstante, en ellos está la circularidad del discurso de Foucault: la evolución de su trabajo, la creación y adopción de nuevos conceptos, el diseño de nuevas metodologías, la recompreensión de toda su obra y la exploración en nuevas temáticas que se centran eminentemente –como ya se ha mencionado- en las relaciones entre saber y poder: la producción de discursos/subjetividades y su correlato con relaciones de fuerza (Foucault, 1979b, 1998, 1999). Por esta razón, este trabajo sostiene que Arqueología y Genealogía son, en realidad, el planteamiento ontológico de Foucault en torno al poder y al saber, que se muestra de forma pragmática, irregular, parcial y paulatina, y que tiende a centrarse cada vez más sobre la cuestión del espacio¹⁶: “*Se me ha reprochado bastante estas obsesiones espaciales, y en efecto, me han obsesionado. Pero, a través de ellas, creo haber descubierto lo que en el fondo buscaba, las relaciones que pueden existir entre poder y saber.*” (Foucault, 1979b: p.116).

“La época actual sería más bien quizá la época del espacio. Estamos en la época de lo simultáneo, en la época de la yuxtaposición, en la época de lo próximo y de lo lejano, de lo contiguo, de lo disperso. Estamos en un momento en que el mundo se experimenta, creo, menos como una gran vía que se despliega a través de los tiempos que como una red que enlaza puntos y que entrecruza su madeja.

[...] la inquietud de hoy concierne fundamentalmente al espacio, sin duda mucho más que al tiempo; el tiempo no aparece probablemente sino como uno de los juegos de distribución posibles entre los elementos que se reparten en el espacio”

(Michel Foucault, 1999: p.433)

Lo hasta ahora expuesto deja manifiesta una visión de poder que se basa en el hacer (el ejercicio) que es intencionado, que fluye a través de la estructura social y que es transversal a las otras esferas de la realidad social. El dominio es desestimado como componente inherente del poder. Estos planteamientos toman congruencia con los expuestos anteriormente como aproximación geográfica al poder: dibujan una espacialidad a través de “puntos” dentro de la estructura. A continuación se hace revisión de las características de los momentos arqueológico y genealógico, enfatizando en la condición espacial que Foucault devela, tanto en la producción de discursos y conocimiento, como en la cuestión del poder.

I.- La Arqueología del saber: La arqueología, desarrollada ampliamente en los libros “Las palabras y las cosas” (1966), “Arqueología del saber” (1969) y “El Orden del discurso” (1970), intenta generar una nueva vía para la investigación histórica-espacial de los discursos (Foucault, 1979a), centrándose más en el fenómeno del saber que en el poder como tal (Crampton & Elden, 2007; Arancibia, 2010). Se presume que mientras las

¹⁶ Según el sociólogo Peter Johnson, el pensamiento espacial constituye al mismo tiempo el instrumento de análisis y la finalidad del trabajo de Foucault, como una máxima que permitió la creación de nuevos enfoques en su trabajo (Johnson, 2008).

investigaciones convencionales sobre historia de las ideas procuran tener una secuencialidad y linealidad en la evolución de los discursos (Foucault, 1979a), la arqueología plantea lo contrario: es preciso ver quiebres en las ideas, en los discursos, desde su materialidad y en una perspectiva menos efímera (Ibíd.). Para esto el objetivo de la arqueología es estudiar La Regla de los discursos, aquello que es profundo y duradero, dejando en segundo lugar a los enunciados que estudiara la historia convencional, identificándolos como partes superficiales del pensamiento.

Profundizando en la cuestión de La Regla, objeto del estudio Arqueológico, esta es entendida como un entramado de ontologías y axiomas profundos que están implícitos en la mayor parte de los enunciados de los actores en un determinado lugar y período de tiempo, así, La Regla es lo que llega a constituir finalmente el saber, que determina la verdad racional de una sociedad o grupo humano (Ibíd.). Si se hace una analogía, no perfecta, podría decirse que estas unidades discursivas, estos objetos discursivos que estudia la arqueología del saber, son como una cebolla: se compone de distintas capas, en donde las más superficiales corresponden al enunciado, que no es el discurso en sí mismo, aunque dé pistas de éste, y así sirven para aprehender el centro de esta “cebolla”, donde está La Regla, el saber a partir del cual se reproducen otros saberes y enunciados.

Sobre esta forma de conceptualizar el discurso caben algunas consideraciones: la arqueología estudia a la regla en base a sus positivities (Ibíd.) que son 2: el momento en que surge un discurso y el momento en que este discurso muere. Además dentro de un mismo discurso se pueden generar otros discursos, relativamente autónomos, con sus propias dinámicas y duraciones históricas: en lugar de dibujar una linealidad y secuencia lógica de las ideas, Foucault dibuja un mosaico o collage de discursos, que en lugar de tener consistencia puede presentar resistencias y contradicciones históricas. El estudio arqueológico se basa en quiebres (Crampton & Elden, 2007; Farías, 2010).

Para entender al discurso, al saber como algo inseparable del poder, la arqueología busca además indagar en la comprensión de las situaciones materiales estratégicas que hacen nacer o morir un nuevo régimen de saber, en donde los conceptos y los discursos son la estrategia de poder fundamental, por ejemplo, en la conceptualización de las crisis o las eventualidades para deslegitimar teorías convencionales. De este modo, Foucault identificaría un carácter doblemente espacial en el discurso: un espacio interno, en donde el texto se configura como una distribución de objetos y células (ideas)¹⁷ y; un espacio externo, en donde el texto es distribuido y fluctuado (Foucault, 1999; Klauser, 2005).

Fruto de lo anterior, Foucault profundizaría una dialéctica en torno al fenómeno del discurso (del saber) y el fenómeno del poder, que le llevaría a plantear un momento Genealógico de su obra, que lo vincularía de forma aún más directa y central con el poder (Arancibia, 2010).

¹⁷ También se mencionaría: “...un saber es también el espacio en el que el sujeto puede tomar posición para hablar de los objetos de que trata su discurso (en este sentido, el saber de la medicina clínica es el conjunto de las funciones de mirada, de interrogación, de desciframiento, de registro, de decisión, que puede ejercer el sujeto del discurso médico” (Foucault, 1979b: P.307)

Identificaría que en el orden interno del discurso estaba la cualidad lógica, ontológica y axiomática del texto mismo, que funcionaría como una policía interna para desvalidar o declarar la falsedad de los postulados de otros textos, que no fueran compatibles con la verdad contenida en el discurso (Foucault, 1998, 1999). Por otra parte, en el orden externo del discurso están los procedimientos, tácticas y estrategias que emplean los actores para controlar el discurso (Foucault, 1979a; Farías, 2010): pronunciándolo, callándolo, soslayándolo o desarrollándolo; disponer de recursos, movilizarlos o no. El eje de articulación del saber, entre su espacialidad interna y externa, son los dispositivos de poder orientados a establecer el (máquinas de saber) (Ibíd): instituciones educacionales, editoriales, medios de comunicación masiva, etc.

II.- La Genealogía del poder: La existencia de un saber normalizado a través de la institución; el proceso de centralización del discurso y la verdad, llevó a Foucault a prestar atención en otro efecto de poder asociado al saber, consistente en la resistencia presentada por ciertos grupos marginados o deslegitimados por el saber central: esta resistencia se expresa desde los sectores eruditos soslayados y los saberes locales: el saber de la gente (Foucault, 1979b). Desde entonces, la genealogía se plantea comprender las relaciones del poder como relaciones de fuerza entre la centralidad y localidad, como un efecto del saber generalizante, un saber que cada vez está más ligado al poder, de forma teórica, llegando a la idea del *saber-poder* (Foucault, 1979a; Farías, 2010). Esta aproximación genealógica, de la resistencia en el saber, genera en el trabajo de Foucault una importante variación en cuanto a la concepción ontológica del poder (Arancibia, 2010; Morales, 2009), donde el poder ya no sólo sería concebido como represión del discurso, como algo unilateral, sino como una guerra (Foucault, 1998), en un sentido bilateral de las relaciones. Así, Foucault escribe: “*Disponemos en primer lugar de la afirmación de que la apropiación y el poder no se dan, no se cambian ni se retoman sino que se ejercitan, no existen más que en acto. Disponemos además de esta otra afirmación, que el poder no es principalmente mantenimiento ni reproducción de las relaciones económicas sino ante todo una relación de fuerza.*” (Foucault, 1979b; p. 135). Tenemos así, por un lado, una Arqueología que estudia principalmente el Saber y su producción, las relaciones de poder que le atraviesan, mientras que la Genealogía estudia principalmente las dinámicas de poder surgidas por la producción de saber. No es que la genealogía desplace al estudio arqueológico, sino más bien, lo viene a integrar en una propuesta ontológica más compleja del saber-poder (Arancibia, 2010) y que suscita un tercer elemento espacial: la existencia de condiciones territoriales, de sucesos, que los actores utilizarán en forma estratégica para emplazar y posicionar sus regímenes de saber en el centro de las relaciones de poder (Foucault, 1979b, 1996, 1998, 2006, 2012).

Sobre estas ontologías/metodologías de análisis, Foucault resalta diversos elementos presentes en el proceso de estructuración del poder, que siendo transversales a éste, describen las formas generales del poder, principalmente los Dispositivos de poder y Mecanismos de poder, y secundariamente las Máquinas de saber y Prácticas subjetivantes (Dreyfus & Rabinow, 1983; Crampton & Elden, 2007).

Los dispositivos del poder, componentes básicos del ejercicio del poder, como su nombre indica, constituyen elementos espaciales *dispuestos* en el territorio para articular diversos objetos y sujetos y orientarlos bajo ciertas funciones: discursos, financiamientos, infraestructura, trabajadores, recursos naturales, objetos culturales, símbolos, etc., en forma de industrias, hospitales, programas sociales, etc. (Dreyfus & Rabinow, 1983; Agamben, 2007; Foucault, 2012). **Los mecanismos de poder** son las técnicas, procedimientos y acciones establecidos para controlar los efectos de la acción humana¹⁸ y dibujarse como una línea de fuerza capaz de recorrer el cuerpo social: sus relaciones ya sean productivas de recursos, discursos o de sujetos. En este sentido, el mecanismo de poder contiene y requiere de dispositivos, y su énfasis no está en su constitución como objeto territorial, sino como movimiento estratégico en el espacio (Crampton & Elden, 2007; Foucault, 2012). Por su parte, las máquinas de saber y las prácticas subjetivantes corresponden al ejercicio combinado de mecanismos y dispositivos de poder, según estos busquen la producción de verdad (saber), en el caso de las máquinas de saber; o la producción discursiva de los sujetos, como fin último de los sistemas de gobierno (Foucault, 1998, 2006, 2012) Cada uno de estos elementos es indivisible del otro y permiten comprender en este caso, a la sociedad moderna como un régimen de saber-poder, en el que es posible distinguir y analizar cada uno de estos elementos.

A continuación se profundiza sobre los mecanismos de poder, ofreciendo una caracterización de las formas o modos en que éstos se han desarrollado en la modernidad, así como las implicancias que revisten para la geografía y su utilidad como instrumentos de análisis práctico a la investigación.

B.- Mecanismos de poder: poder disciplinario, biopoder y Gubernamentalidad: Frente a la postura de unas transformaciones sociales que se dan principalmente por la ilustración y el progreso técnico y tecnológico en perspectiva ingenieril, Foucault plantea que los mecanismos de poder adoptan la forma de unas tecnologías políticas sin las cuales no hubiese sido posible ningún régimen de gestión industrial, es decir, la tecnología ingenieril no es posible ni disociada de la tecnología política. Así, se profundiza en la idea de un poder que opera como técnicas y dispositivos contenidos en las relaciones socio-territoriales (Foucault, 2012).

Los mecanismos de poder, como desarrollos tecnológicos de la política, asumen así dos formas principales, que en occidente son fuertemente desarrolladas y sofisticadas desde los Siglos XVII y XVIII, con las transformaciones propias de lo moderno (Foucault, 2012)¹⁹. Estas dos tecnologías operan en sentido contrario la una de la otra: Un tipo de tecnología consiste en los mecanismos disciplinarios y otro tipo de tecnología consiste en la Biopolítica.

¹⁸ Raffestin (2011), basándose en los trabajos de Foucault, indica que "Es inútil distinguir un poder político, económico, cultural, etc., ya que éste (el poder) es co-extensivo a cualquier relación." (p.41)

¹⁹ Para profundizar en los procesos históricos sobre los que Foucault generó sus conceptos se recomienda la lectura de libros donde estas narraciones son concentradas, como "Seguridad, territorio y población", "Historia de la sexualidad" y "Arqueología del saber".

El poder disciplinario se desarrolla principalmente en Francia y Alemania y llega a ser definido en forma sucinta: *“Disciplina es, en el fondo, el mecanismo de poder por el cual alcanzamos [...] los propios átomos sociales; esto es, los individuo. [...] Como vigilar a alguien, como controlar su conducta [...], cómo multiplicar sus capacidades, cómo colocarlo en el lugar donde será más útil”* (Foucault, 2012; p.80).

El poder biopolítico, biopolítica o biopoder, se sofisticó en la segunda mitad del S XVIII en Inglaterra, en base a la revolución industrial y, en lugar de buscar el control específico del individuo o de las micro-escalas, busca generar un control total a nivel de población desde el control y mejora de su biología. Así, se comprende a la población como un grupo de seres vivos que son *“atravesados, comandados, regidos, por procesos de leyes biológicas”* (Foucault, 2012; p.81). Como consecuencia de esto, pasan a tomar un lugar central en la política, en el gobierno y en el dominio cuestiones como la curva y pirámide etaria, el estado de salud, la morbilidad de la población, etc. El desarrollo de la biopolítica tuvo total impacto sobre el desarrollo de la revolución industrial en Inglaterra: Foucault afirma que las características biológicas generales debiesen ser consideradas si *“...queremos precisamente utilizar esa población como máquina de producir todo, de producir riquezas, de producir bienes, de producir otros individuos, etc.”* (Ibíd.). Este Biopoder, al tener una perspectiva más estructural, al plantear la cuestión del dominio trascendiendo al individuo y las formas de recaudarle bienes, riqueza, trabajo, sangre y cuerpo, logra una eficiencia mucho más extensa de la productividad (Foucault, 1998).

Cabe señalar, que tanto los mecanismos como los dispositivos de poder deben ser considerados como ideas relativas, dependiendo de qué elemento del poder quiere comprenderse: la función que cumple el poder o qué elementos y escalas son las que se analizarán. Puesto así, un constructo cualquiera -una escuela- puede ser entendido como un dispositivo de poder, cuyo ejercicio articula aulas, canchas de fútbol, Unidad Técnico Pedagógica, reuniones de apoderados, profesores, contenidos curriculares estándar, discursos religiosos y patrios, etc.; asimismo, cada uno de estos componentes puede constituir un dispositivo específico, dentro de su dispositivo contenedor; por otra parte, la misma escuela puede ser comprendida como un mecanismo de poder, en la medida que el movimiento sus componentes o dispositivos internos se orienta a ciertos efectos: de disciplina (del estudiante, del apoderado, de la labor docente), o bien de biopolítica (educación medio ambiental, de hábitos de higiene, de crianza, etc.).

Finalmente, estos dos mecanismos o tecnologías de poder, que operan en sentidos contrarios, no son excluyentes entre sí, de hecho se integran y se sintetizan como el desarrollo histórico de una sola técnica central del poder, como el mecanismo de poder general del Estado moderno, que viene a caracterizar a la modernidad y que Foucault denomina como **“Gubernamentalidad”** (Morales Martínez, 2011), que posee eminentemente 3 características (Foucault, 1998; p.195):

- 1.- Ser el conjunto de técnicas, estadísticas, análisis, reflexiones, instituciones y procedimientos que tienen como meta la población.

2.- El desarrollo de esta forma o mecanismo de poder estandarizada sobre todo el territorio en la forma de gobierno: disciplina y soberanía.

3.- Es la evolución actual del Estado de justicia medieval, convertido en Estado Administrativo en los Siglos XVI y XVII.

Así, desde la gubernamentalidad, la disciplina será resignificada por la cuestión de la biología poblacional, mientras que la biopolítica incorporará elementos disciplinares, conformando en su dialéctica a la Gubernamentalidad (o prácticas gubernamentales) (Foucault, 2006), que dispondrá a su vez de toda suerte de mecanismos económicos, de seguridad, de política, etc. Estos desarrollos teóricos de Foucault sirven para problematizar el desarrollo de la modernidad y la modernización, con diversos alcances territoriales: los mecanismos de poder disciplinario han de ser entendidos no sólo como el movimiento de dispositivos orientados a la constitución del sujeto, también deben ser entendidos como una *disciplina del territorio*: como el control de las escalas menores de la estructura socio-espacial (además del cuerpo), por ejemplo en lo local del barrio y lo doméstico; en la disposición del espacio público; en el uso de los recursos territoriales, en la localización de la infraestructura y las edificaciones, etc. Estas cuestiones tendrían por misión no sólo subjetivar a los individuos, sino también subjetivar al espacio, entendiendo que así se puede obtener una funcionalidad entre éstos.

Cohherentemente, el biopoder puede ser extensivo no sólo a las condiciones biológicas del ser humano, sino también (y de hecho es) extensivo a las condiciones geográficas y materiales que imbuyen a los sujetos, constituyéndose así como un poder que busca el control poblacional no sólo en su configuración biológica interna, sino más bien en la entera funcionalidad biológica y la adaptación de la vida en términos ecológicos. De este modo cuestiones como las ventajas comparativas de la economía, la formación de mano de obra técnica para un sector económico local o principal, la expansión urbana y la ciudad en sí misma pasarían a formar parte de este bio –o eco, o geo- poder.

Respecto del combate a la pobreza, es posible sostener que las mismas contingencias que le dan origen, son las que dan origen a la biopolítica (Foucault, 1999), en el sentido de la necesidad estructural del capital de acondicionar las formas sociales a las nuevas dinámicas de acumulación y circulación suscitadas por la revolución industrial (Ibíd.). Así, la biopolítica nace desde el control estratégico y discursivo de la miseria (Foucault, 1996), dando origen a las formas modernas de la ciudad, la medicina, la sanidad-higiene, la vivienda moderna (Dreyfus & Rabinow, 1983), etc. posicionando al combate a la pobreza en el eje de la genealogía que da vida al régimen de bienestar. Es decir: el combate a la pobreza y la construcción discursiva de la miseria en contexto de revolución industrial, permiten un cambio estratégico en el saber-poder de los Estados modernos y liberales, sobre los cuales consolidan la biopolítica y el régimen de bienestar (Raffestin, 2011), en un proceso que ya ha sido desarrollado en la problemática y antecedentes de esta investigación. No obstante, la gubernamentalidad y biopolítica constituyen mecanismos de poder más amplios, que trascienden de la cuestión de la miseria y que contienen al combate a la pobreza en sí.

En efecto, la gubernamentalidad (y por ende la biopolítica) se situará como el eje de cuestiones como la sustentabilidad, la planificación y ordenamiento territorial, las políticas públicas territoriales (Williner *et al.*, 2012) y la necesidad prioritaria del Estado moderno por comenzar a digerir una vasta conceptualidad y conciencia espacial, primero sobre la explotación humana y, en la actualidad, de la explotación medio ambiental, transitando de la planificación de la vida social a la planificación de las formas de vida en general. La obra de Foucault abre así, no sólo para esta investigación, la posibilidad de una relectura y una recompreensión de las configuraciones del espacio, en múltiples escalas y en todas las categorías posibles del espacio geográfico: Según Gilles Deleuze (1999) sostiene que la gubernamentalidad, basada en la biopolítica, ha dado pie a las intervenciones disciplinarias más masivas de occidente, pero tomando como estrategia la creación de “espacios de confinamiento”, es decir, en la disciplina del espacio urbano y su funcionalidad (Ibíd.; Foucault, 2006), de modo que, a pesar de basarse en el auge de la biopolítica y la gubernamentalidad, las sociedades industriales constituirían eminentemente “sociedades de disciplina” (Foucault, 1999, 2006, 2012). Empero, la consolidación de estas sociedades da lugar a las sociedades de control, en donde el Estado y la gubernamente se tornarían cada vez menos disciplinarios, para basar sus estrategias de control ya no en la fijación del cuerpo y de las estructuras, sino en la fluctuación de éstos (Deleuze, 1999).

En términos geográficos, adaptados a este trabajo, los mecanismos de poder han de comprenderse como flujos escalares de poder (en el territorio), mientras que los dispositivos harán referencia a los fijos (los lugares), existiendo una ambivalencia y dialéctica entre éstos (Porto Gonçalves, 2006). Lo anterior implica que el combate a la pobreza puede ser entendido como mecanismo o dispositivo, es decir, como flujo de poder que busca el control en escalas reducidas o extensas, o como red fijada (no por ello estática) de políticas, discursos, artefactos, etc.

2.3.2- La modernización como proceso de poder y dominio mercantil

A continuación se abordan las cuestiones de la modernidad y la modernización dentro de unas perspectivas capaces de identificarlas como procesos de poder, problematizadas desde la constitución mundial de la economía de mercado: como una construcción histórica y táctica de las clases dominantes de la Europa Occidental. Para ello la revisión de literatura se centra principalmente, pero no exclusivamente, en dos obras generales: La Gran Transformación, de Karl Polanyi (editada por primera vez en 1944) y; El moderno sistema mundo de Immanuel Wallerstein (primer volumen editado por primera vez en 1974; último (cuarto volumen) en 2011): La primera en comprensión de la naturaleza liberal y mitológica del régimen moderno y, la segunda en la comprensión del proceso hegemónico del proyecto moderno.

A.- La Gran Transformación de Polanyi

Karl Polanyi, en su obra “La Gran Transformación” narra el origen de la modernidad como un sistema que tiene sus bases en la ideología liberal que se desarrolla principalmente entre los siglos XVIII y XIX²⁰: en los sistemas políticos franceses asociados al Estado-nación liberal y en la economía de mercado desarrollada y sofisticada en Reino Unido. Así, para Polanyi, la sociedad moderna se sintetiza y se define a partir de las revoluciones burguesas (industrial y francesa), en donde Estado-nación y economía de mercado se presentan como partes de un mismo sistema: el capitalismo (Polanyi, 2001).

El esfuerzo de Polanyi consiste en explicitar la naturaleza mitológica y predatoria del proceso de modernización, que a pesar de sus matices, recursos y discursos, se levanta de lleno sobre el desarrollo del mercado autorregulador (Ibíd; Tucker, 1999). Mercado autorregulador basado en un sistema de precios e intercambios de compraventa, que crea el comercio mundial basado en el patrón oro como proyección de los mercados nacionales; que crea los Estados liberales en función de las máximas de mercado, tendiendo a la individualización, consagración de la propiedad privada, protección del capital y regulación de las contradicciones económicas; que crea la revolución industrial y; que crea la estabilidad internacional en la medida que logra mantener y sustentar las dinámicas internacionales de mercado. Por un lado, el mercado se toma la centralidad de las relaciones socio-políticas aplicando un esquema de poder basado principalmente en el flujo de capitales financieros o productivos (retención, desviación, aumento, reducción, diversificación de los mismos), es decir, con protagonismo de los gestores del capital. Por otro lado, establece unos principios teóricos y utópicos que carecen de veracidad histórica, que sacralizan al mercado y que finalmente promueven la destrucción comunitaria, los lazos de solidaridad y la esencia social humana en sí (Polanyi, 2001: 36). Elocuentemente, el capitalismo/liberalismo se ha expandido independientemente de las experiencias socialistas o capitalistas de las naciones (Clastres, 1978: 180).

Para caracterizar a la modernidad como un constructo liberal, Polanyi se centra en los axiomas modernos contenidos por el discurso liberal y los contrasta con evidencia antropológica, histórica, sociológica y económica de la antigüedad. Para Karl Polanyi el principal axioma de la modernidad liberal se basa en la afirmación de que la economía es el mercado y que éste es armonizado por los mecanismos naturales de autorregulación del mercado, basados en la oferta y la demanda. Por otra parte, en el discurso de Adam Smith, la idea del mercado como eje económico y social llega al punto de redefinir la biología del hombre, comprendiéndolo como un “homo economicus” que realiza la división del trabajo, la acción individual y social en base a la elección racional y a la propensión por el intercambio económico (Polanyi, 2001: 86). Esto figura al mercado como la institución

²⁰ Según la narrativa de la presente investigación, la modernidad tiene sus raíces con siglos de anterioridad, pero se coincide en que son los S.XVII y XIX los que redefinen la modernidad, de modo que cuando se habla de “modernizar”, o expandir el régimen moderno, se hace referencia a la fase industrial del mismo.

perfecta e ideal de las relaciones humanas, generando un determinismo institucional y funcional de las sociedades (Ibíd.).

En contrapartida, Polanyi indica, con base a evidencias, que ninguna economía anterior a la moderna ha estado siquiera cercana a estar controlada por el mercado, donde el rol de éste en la economía ha sido apenas incidental. Además, la división del trabajo no radicaría en una tendencia natural al intercambio económico, sino más bien radicaría en roles sociales, condiciones de género y cuestiones geográficas (Ibíd.). Así, Polanyi ve al discurso moderno y su materialidad como la construcción de un sistema de jerarquías y dominios que basa su legitimidad en el iusnaturalismo, la fisiocracia y el determinismo evolutivo. Polanyi concluye que un sistema económico, cualquiera sea, antes que ser económico es una construcción social y por ende dependiente de las relaciones sociales. Siguiendo esta retórica, Polanyi define que el hombre actúa para salvaguardar su posición social y desde allí puede generar, o no, una vocación de mercado. De este modo, el hombre económico de Smith, que actúa para salvaguardar sus intereses individuales, no sería una cuestión natural, sino que un proyecto político e histórico de clase, que subjetiva personas para que actúen bajo esta lógica y para hacer de la economía de mercado la única dinámica social posible. Finalmente (para esta narrativa), Polanyi da cuenta de cómo el mercado autorregulador requiere, para todos sus efectos de expansión, distribución, adaptación, reproducción y aseguración, de unos *estímulos artificiales sobre el cuerpo social* producidos por el Estado como instrumento económico coactivo e interventor, revolucionado a partir del maquinismo (Ibíd.: 105).

B.- El moderno sistema mundial en Wallerstein

Wallerstein realiza una re-comprensión y reescritura de la historia de la modernidad que comienza con un análisis general del mundo actual, identificándolo como un sistema mundial (o sistema-mundo) que se constituye en base a los valores de la modernidad, basados a su vez en la constitución de la economía-mundo capitalista como lógica y procedimiento general (Wallerstein, 2011). Para Wallerstein este sistema mundial constituye la unidad real del sistema social contemporáneo, donde las sociedades nacionales o los Estados nación pasan a ser entendidos como meros sistemas de ficción que cumplen con la función de administrar esta estructura mundial: *“En este esquema el único sistema social [(real)] era el sistema mundial... la unidad correcta de análisis era el sistema mundial y que los Estados soberanos debían ser considerados tan sólo como un tipo de estructura organizativa entre otras en el seno de este único sistema mundial”* (Wallerstein, 1979. p.12). Desde esta perspectiva de partida, comienza una relectura histórica y política que sitúa las primeras formulaciones del moderno sistema mundial actual a fines del S.XV, comienzos del S.XVI.

El origen del moderno sistema mundial marca el origen de un sistema social que ya no basa su unidad en relaciones políticas como fuera lo corriente en los imperios, por esta razón, sin haber tenido una extensión global en sus comienzos, era ya un sistema mundial por cuanto tenía una extensión mayor que cualquier frontera política, generando como eje de

la articulación las relaciones económicas, productivas y consuntivas (economía-mundo), haciendo de las otras relaciones, como las culturales y las políticas, más bien un refuerzo en función de esta nueva estructura (Ibíd.; Rist, 2003; Peet & Hartwick 2006). Se refuerza entonces el sistema mundial como una configuración de *economía-mundo*.

Aquí no se hará una revisión de toda esta relectura histórica, teórica y metodológica de la modernidad en Wallerstein (que es muy extensa, con 4 volúmenes principales hasta la fecha), pero sí se hará hincapié en aquellos conceptos e ideas fuerza de su discurso. Por otra parte, es preciso enfocarse en el actual período del *moderno sistema mundial* que surge a través de la revoluciones industrial y francesa, y que según Wallerstein (y Polanyi (2001) consolidan a la modernidad como un proyecto liberal (Wallerstein, 2011).

I.- El Universalismo Europeo: Dentro de las características del moderno sistema mundial y su construcción, Wallerstein (2007) enfatiza en un discurso especial que establece imaginarios de lo indeseado y lo correcto: de lo bárbaro y lo civilizado (Wallerstein, 2007; 2011). De esta forma, o basándose en este discurso de poder, la sociedad industrial moderna de Gran Bretaña ha logrado expandir un orden mundial basado en su cosmovisión del bienestar, cuestión que queda consignada como el Universalismo europeo (Ibíd.), es decir, un régimen de proporciones y aspiraciones globales pero que es originado por un sector de la población global.

Pero esta táctica discursiva (Bárbaros-civilizados), de dicotomías, no es un invento británico. En el libro “Universalismo Europeo. El discurso del poder” (Wallerstein, 2007), se indica que estas dicotomías entre lo civilizado y lo bárbaro son desarrolladas en los albores del moderno sistema-mundo por el reino español, en el contexto de la colonización americana, y toman su formato actual en el debate protagonizado por Bartolomé De Las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda en 1550. En este debate se contendían dos posturas contrarias: mientras Las Casas cuestionaba y denunciaba injusticias hacia los indígenas, para que a éstos se les considerara como personas, Sepúlveda avalaba una destrucción y asimilación total de la cultura indígena por medio del esclavismo y la aniquilación violenta.

En cuanto Felipe II asume el trono del imperio hispano, las discusiones en torno a la condición de los indígenas se suspenden para tomar la postura genocida de Sepúlveda. Además de esto, Sepúlveda consiguió definir la estructura de todos los discursos de poder hasta mediados del S.XX, que para Wallerstein constituyen todos los discursos que buscan legitimar el dominio y el exterminio de una cultura sobre otra. Esta estructura discursiva posee los siguientes 4 puntos (P.20):

- 1.- Hay seres que naturalmente son o viven en barbarie;
- 2.- El bárbaro debe ser sometido a la civilidad, pues éste viola los principios de la civilización;
- 3.- Es un deber natural y moral extender la civilidad hacia los bárbaros;
- 4.- El dominio de las clases civilizadas es el vehículo para extender la civilidad sobre los bárbaros.

Uno de los puntos –o efectos- estratégicos del discurso del poder sería la racionalización del imperativo civilizador, a través del cual las clases, grupos o instituciones dominantes reclamarían su derecho a intervenir sobre la *barbarie*. Esta misma estructura es, sin dudas, la que atraviesa todo el discurso de la miseria en la era industrial, en el enfrentamiento entre lo moderno y no moderno, el progreso y el retraso, lo industrial y lo tradicional, el desarrollo y la pobreza, etc. permitiendo la secularización de la pobreza. No obstante, el proceso de desarrollo mundial ha significado reformas sobre las formas y los contenidos de la supremacía cultural. De este modo, Wallerstein plantea -dentro de la misma obra- que la cuestión de los Derechos Humanos viene a ser una continuación de la política Sepúlveda de supremacía cultural, como una respuesta del moderno sistema mundial ante el fin de las colonias después de la Segunda Guerra Mundial: ante la posibilidad de la autodeterminación y libertad de unos pueblos. Esta cuestión cobra especial importancia para la presente investigación, no sólo por la presencia de la política Sepúlveda en el combate a la pobreza, sino también en el ascenso de los Derechos Sociales a calidad Derechos Humanos en 1966 (Sojo, 2006) y la consagración del derecho a intervenir que esto supone. Como contrapartida al Universalismo Europeo, Wallerstein plantea la idea de un universalismo universal, es decir, que una misma idea de unidad humana global sea en consideración de todos los actores, demandando nuevas estructuras, discursos y dinámicas sociales (Wallerstein, 2007).

II.- Geocultura y liberalismo como programa moderno: No basta sólo con un discurso de poder o una retórica para legitimar la imposición de una estructura social sobre otra. Hacen falta también otras estrategias y es así cómo Wallerstein identifica, al igual que Polanyi, que la ideología liberal constituye la base pragmática de la sociedad moderna: la ideología liberal como programa estratégico de la modernidad (Wallerstein, 2011). Por eso Identifica en las formas del Estado moderno, de las Organizaciones mundiales, de la economía de mercado, las lógicas inmanentes del liberalismo basadas en ideas de fuerza como la igualdad, la política de Estado, entre otras, signadas siempre por la vocación mercantilizante e individualizante de la sociedad civil.

En este contexto, el liberalismo pasa a ser entendido como la primera ideología, o proyecto, capaz de constituirse como Geocultura (Wallerstein, 2011): el establecimiento de códigos éticos, cosmovisiones, mitologías, racionalidades y prácticas que se consolidan a través del sistema-mundo²¹. Adicionalmente, el liberalismo lograría cambiar el lugar de la soberanía (del monarca al pueblo), del poder, de la verdad, la particularización de la sociedad en individuos y normalizar la idea del cambio político.

Es posible interpretar todos los elementos señalados -de la geocultura liberal, de la economía de mercado- como un proceso táctico de desterritorialización (Guattari, 1995: 17), en donde los espacios y territorios del planeta vierten sus dinámicas seculares sobre

²¹ “Por Geocultura, nos referimos a valores que están ampliamente distribuidos a través del sistema-mundo, tanto explícita como implícitamente” (Wallerstein, 2011: 277 (Traducción propia).

las dinámicas del capital (Murdoch, 1998), en contra de cualquier régimen tradicional o desfasado, emplazando constantemente la inscripción de las dinámicas industriales y la renovación histórica de sus relaciones de poder (Guattari, 1995).

2.3.3.- La táctica de la pobreza

Esta sección busca sintetizar los elementos anteriores sobre una re-comprensión de la pobreza, explicitando el carácter desigual en la construcción del régimen moderno, a través de los procesos estructurales y semióticos de marginación que atraviesan las prácticas anti-pobreza.

En primer lugar, asociado a la naturaleza liberal del proyecto moderno contemporáneo, Wallerstein (2011) indica que el liberalismo presenta algunas contradicciones dentro de su estrategia geocultural: ha creado una estructura para la reproducción del poder de clase y la acumulación ilimitada en base concepciones individualistas de igualdad y libertad (ante la ley, en la posesión de derechos, en el mercado), y al mismo tiempo estas ideas conllevan el desarrollo de sectores sociales que tensionan la estructura social moderna en pos de la distribución de los esfuerzos y capacidades sociales (del goce de derechos, de la propiedad privada, de los símbolos). Lo anterior ha suscitado, históricamente, la inquietud gubernativa de “Cómo mantener el dominio y la servidumbre sin comprometer los principios de libertad/igualdad que dan sustento ético al régimen”.

Ante esta inquietud, Wallerstein plantea (Ibíd.) que uno de los instrumentos esenciales para salvaguardar las relaciones capitales ha sido la legalidad (y la intelectualidad) en torno a los derechos y la ciudadanía, en donde los derechos y la ciudadanía sociales juegan un rol preponderante (Kymlicka & Norman, 1994; Cruz, 2006). Dicha estrategia jurídico/académica consiste en la repartición binaria de la sociedad (aun cuando se pueden incorporar más de dos elementos), que tienden a determinar: la pobreza y el desarrollo; hombre o mujer; blanco o negro; capacitado o discapacitado, minoría o mayoría, urbano o rural, y la categoría que según Wallerstein contiene a todas: Bárbaro y civilizado (Ibíd: 146).

Aún cabe señalar que no es sólo la división binaria del mundo lo que constituye la estrategia pro-desigualdad en el liberalismo, sino la supremacía simbólica y cultural –política- que supone esta división, en donde una facción solicita su legitimidad respecto de la otra, definiéndose y delimitándose en torno a ésta (Tucker, 1999; Herzog, 2011). Pero tampoco es sólo ésta estrategia, sino también la distinción cualitativa que el Derecho se propondrá construir sobre sus intervenciones, materializando y funcionalizando, perduraderamente, las diferencias que permitirán las relaciones de dominación y servidumbre, en donde la movilidad social –el ascenso- y la integración se manifiestan como requerimientos estructurales del orden capital (Offe, 1990): el sistema requiere abogados para asesorar, aumentar el consumo para incentivar la economía, médicos para la salud poblacional, profesores para la formación y disciplina del capital humano y cultural, funcionarios para la gestión territorial, etc.; y a su vez estas posibilidades de movilidad e integración son

condicionadas por las desigualdades construidas: quiénes serán los médicos, quiénes profesores, quiénes funcionarios, quiénes consumen qué y cuánto, etc. condicionando la existencia de unas ciudadanía pasivas y activas (según su participación político-económica), o de primera y segunda case (o más clases) según la cualidad de la modernidad construida sobre éstos, en términos de servicios y elementos ambientales en general (Wanderley, 1998; López, 2007; Wallerstein, 2011). Esto no quiere decir, sin embargo, la determinación del sujeto en la estructura, sino su condicionamiento, que es lo que separa la tendencia general respecto de los casos ejemplares y las políticas correctivas.

En este sentido, la pobreza constituye una estrategia especial –aunque históricamente masiva- de intervenciones de desigualdad, cuya característica corresponde a su tratamiento como condición (definida por parámetros a priori) (Hopenhayn, 2012) y no como suceso relacional (producido por la intervención a la “barbarie” o por procesos internos de exclusión) (Cortés, 2002). Por efecto, el tratamiento de la pobreza tiende a encubrir, o a secuestrar la naturaleza estructural de la problemática, con categorías inapropiadas e idealizadas para la comprensión de fenómenos reales (Mendes, 2009 (citado en Zibechi, 2011); Bulnes, 2004; Wallerstein, 2011) y que incluso pueden perseguir el propósito político de resignificar o construir fenómenos, como en el caso de la “eufemización etiquetante”²² (Scribano, 2002), estableciendo las categorías de pobreza únicamente como táctica que busca la institución/inscripción de funciones modernas y de formas específicas de la desigualdad, asociadas eminentemente a la consolidación de una periferia²³ político-económica desde donde el régimen de bienestar, en sus diversas fases, sostiene sus relaciones de explotación más paupérrimas (Bengoa, 1996), sus acondicionamientos ambientales más apremiantes y sus expansiones más urgentes. Con la finalidad de replantear la naturaleza estructural de la pobreza – y la Eufemia que le envuelve-, a continuación se presenta una narrativa de las cuestiones de marginalidad, marginación y exclusión.

A.- Lecturas sobre procesos estructurales de pobreza

Entre las lecturas estructurales de los procesos de pobreza se encuentra la teoría de la centro periferia, o tesis Prebisch-Singer, en la cual las situaciones de pobreza de los países tercermundistas, son entendidas –grosso modo- como el resultado de las pautas desiguales e injustas de la división internacional del trabajo y del comercio, entre centros económico-políticos y las periferias de éstos (países subdesarrollados), dentro del sistema mundial capitalista (Furtado, 1969). No obstante, por motivos de extensión, la narrativa de la investigación se centrará sobre construcciones posteriores de comprensión de las formas

²² Adrián Scribano (2002) define como proceso de eufemización etiquetante las prácticas intelectuales, académicas y políticas en general que generan nuevas categorías que fragmentan y subentienden a sectores de la sociedad en términos culturales, históricos y territoriales.

²³ El concepto periferia, en referencia a las relaciones centro-periferia, es acuñado por Raúl Prebisch a mediados del S.XX (Furtado, 1969) para describir la dualidad entre países desarrollados y subdesarrollados, no obstante, esta investigación se refiere al concepto en forma dialéctica y relacional, en donde la periferia constituye la posición que ocupa un sujeto, individual o colectivo, respecto de las relaciones seculares a las que pertenece, en el límite de éstas.

estructurales en que la pobreza es reproducida, sostenida e incorporada, ya sea como aquello externo a la modernidad o como aquello pauperizado dentro de la misma.

I.- Marginalidad y Marginación: Aunque estos dos conceptos se presentan en forma conjunta, hay quienes aseveran que no existe correlación directa entre éstos (Cortés, 2002). Cabe advertir que aunque ambos conceptos entregan aportes comprensivos, el peso histórico de la marginación es incipiente en tanto es aplicado principalmente en México (Cortés, 2006) y desde 1995.

Por su parte, el concepto de Marginalidad existe desde comienzos de los 60, con trabajos como los de Germani (1962), y supone que existen dos mundos dentro del Tercer mundo, geográfica y culturalmente hablando: el mundo tradicional: con códigos, valores, normas, racionalidades y funciones tradicionales y; el mundo moderno: con todos los valores, ideas, códigos, etc. de la modernidad. En este sentido, la marginalidad está constituida por aquellos individuos que no logran adaptarse a las modalidades modernas, producto de sus racionalidades tradicionales. Estos individuos serían los marginales y, de su incapacidad para integrarse a los modos modernos generarían su retraso respecto del goce y alcance de los frutos del desarrollo y el bienestar. De esta forma, la superación de la marginalidad es una situación coyuntural y temporal, que se soluciona con el adoctrinamiento de los sectores tradicionales. Desde otra perspectiva de la idea de marginalidad, la perspectiva crítica (Enríquez, 2007), esta radicaría en procesos estructurales del capitalismo, basados en sus características distributivas de la riqueza tendientes a la concentración. De esta forma, se dan las formulaciones de “ejércitos industriales de reserva”, “polos marginales” y “masas marginales”, las que plantean, por un lado, la exclusión parcial de los sujetos como mano de obra de reserva, o bien la exclusión total de los individuos por ser sobrantes en el modelo.

A pesar de la divergencia de las 2 posturas expuestas sobre marginalidad, ya sea como “lo tradicional versus lo moderno” o como el producto de la modernidad marginante, ambos coinciden y tienen por eje central la cuestión estructural de la modernidad, desde la cual analizan al individuo o la generalidad de su contexto (estructura). Otro aspecto relevante, a rescatar de la marginalidad, como indica Perona (2001), es la convergencia de las teorías en “la caracterización de la marginalidad como algo que falta, la no incorporación, la no participación.” (Perona, 2001: 21). Sin embargo de lo anterior, los trabajos sobre marginalidad en su acepción como teoría de la modernización serían paulatinamente abandonados y, la acepción crítica sobre marginalidad da pie a lo que hoy se conoce como marginación y, algunos insinúan, inclusive, su incorporación al concepto de Exclusión Social (Perona, 2001).

En cuanto al concepto distinto de Marginación este surge el año 1995 en el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México, con corte netamente territorial, en su definición queda detallado como “...un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del

disfrute de sus beneficios.” (CONAPO, 2001, pág. 11). De esta forma es orientado a los efectos de la estructura, es decir, al inverso del concepto de marginalidad, la marginación no se ocupa de aquellos que no se integran a causa de su diversidad, sino en aquellos que son desagregados en las dinámicas de la sociedad y la economía.

Las principales diferencias entre marginalidad y marginación, además de entender de forma distinta la direccionalidad de los fenómenos sociales, radica en que, por ejemplo y principalmente, la marginalidad se basa en los individuos, mientras que marginación en los territorios. A pesar de que marginación es el concepto de acuñación más reciente, Cortés (2002) afirma que la marginación está contenida en la marginalidad, en cuanto la marginalidad contempla diversos elementos para los que el concepto de marginación no da a vasto, principalmente los elementos culturales y sociopsicológicos²⁴.

II.- Exclusión Social: El concepto de exclusión, en realidad llamado Exclusión Social, a diferencia del de marginalidad, es más reciente y de menos certezas. Surge a mediados de la década del 60 en Francia, pero no es sino acuñado dentro de las acciones del Estado francés hasta 1974 por René Lenoir. Este concepto fue concebido de forma amplia y sirvió en su origen para denominar a sectores vulnerables, no protegidos por el Estado de Bienestar y elementos “socialmente inadaptados”, como problemas de drogadicción, delincuencia, alcoholismo, maltrato familiar, trabajo infantil, madres solteras, discapacitados, minorías étnicas, etc. Los dos fundadores del concepto, Lenoir y Massé, coincidieron en que la exclusión describe a aquellos “...*olvidados del progreso, aquellos que habían quedado marginados en una sociedad cada vez más exitosa y con los que ya era hora de compartir los frutos del crecimiento económico.*” (Rojas Mullor, 2011: 24).

Si bien en la actualidad no hay consenso sobre la concepción de la exclusión social, existe consenso en que **este fenómeno radica en su esencia de “proceso relacional”, que supone la ruptura de las relaciones y lazos sociales** (Rojas Mullor, 2011; Silver & Miller, 2003), a pesar de que la concepción inglesa del concepto está subordinada a la idea de pobreza. Durante los 70-80, con la desregulación de los mercados y la desprotección laboral, en Europa, el concepto de exclusión encontró un eje en los fenómenos del desempleo, en cuanto el trabajador se encontraba “excluido” de participar en la economía, con la creciente inestabilidad de las relaciones sociales que ello conllevaba. Así, durante los 80, la Comunidad Europea (actual Unión), perspectiva el concepto de exclusión social desde las situaciones laborales, teniendo éste su auge desde los 90 (Nun, 2000 en Cortés, 2006; Cortés 2006; Enríquez, 2007).

Con las tendencias originales francesas y las resignificaciones inglesas y a nivel europeo, se dibujan las 3 principales aproximaciones a la exclusión social, según Silver (citada en Enríquez, 2007): La escuela republicana francesa del concepto; la escuela liberal inglesa y;

²⁴ El concepto de marginación combina distintos elementos técnicos para analizar los territorios, estos son: educación, ingresos, calidad de vivienda y densidad de población, mezclando así diversos enfoques de pobreza, aunque principalmente asociados al paradigma Absoluto.

la escuela europea socialdemócrata. La primera basada en relaciones públicas (cercanas a posturas más organicistas), donde la exclusión social constituye un riesgo para el orden; la segunda basada en relaciones individuales y de mercado, donde la exclusión se da por voluntad propia o cambios contractuales entre los individuos y; la tercera basada en una visión estructural, en donde la exclusión es producto mismo de las dinámicas del Estado y el mercado.

Fuera de Europa, en EUA, por ejemplo, el concepto de exclusión no es implementado, aunque tiene un equivalente denominado “Underclass” (Saith, 2001), mientras en las demás regiones en desarrollo el concepto no tiene un uso intensivo, salvo Latinoamérica, que tiene un auge en esta temática desde inicios del S.XXI (Daly y Silver, 2008). En 1996 la OIT (como parte de las Naciones Unidas) implementa el concepto de Exclusión Social, definiéndolo como *el debilitamiento de los vínculos sociales entre los individuos y el resto de la sociedad* (Baker, 2002), en las dimensiones económica, política y cultural, logrando más amplitud que el concepto pobreza (Gacitúa & Davis, 2000) y hoy forma parte de los trabajos para políticas de desarrollo social en instituciones como la CEPAL (CEPAL, 2010).

Por otra parte, hay quienes conciben a la exclusión como sinónimo de pobreza, mientras Amartya Sen, por ejemplo, sitúa a la exclusión como subconjunto de lo que para él es un fenómeno mayor: la pobreza misma. En contraparte, una de las principales autoras sobre exclusión social, Hilary Silver (Rojas Mullor, 2011), concibe a la exclusión como un amplio fenómeno que incide sobre facetas de ingresos (monetarias) y facetas culturales, por lo que la pobreza sería subsumida al concepto de exclusión al no lograr sobrepasar la dimensión de ingresos o capacidades (Silver & Miller, 2003). Sin embargo, Silver amplía esta relación, aportando que si bien la exclusión da lugar a la pobreza, sin ser lo mismo, la pobreza da lugar a formas de exclusión, o, asimismo, la exclusión también se puede presentar en grupos de personas ricos.

B.- El imperativo de la inclusión

Los elementos anteriores permiten comprender la diferencia entre la pobreza como una condición técnica particular (fenómeno inherente de ciertos grupos y familias), y la pobreza como una situación relacional, representada como *“...un proceso social en el cual una parte de la sociedad estaría activamente determinando la exclusión de otra parte”* (Rojas Mullor, 2011: 31), aun cuando este análisis estructural pueda centrarse sobre las condiciones técnicas (en el caso de la marginalidad) (Perona, 2001; Silver & Miller, 2003; Silver & Daly, 2008). Para Sojo (2006), la narración de fenómenos como “la pobreza como condición” limitaría pronunciadamente los alcances en la comprensión del problema, y las acciones que se toman contra ella, por ejemplo, omitiendo sus dinámicas con su opuesto, la riqueza, o condiciones de desigualdad, a fin de evitar intervenir estos otros sectores y dinámicas sociales.

El avance comprensivo que representan las lecturas relacionales o estructurales de la pobreza, desde posturas críticas o conciliadoras, coincide en plantear posiciones territoriales/sociales de “adentro” y “afuera” (en la marginalidad y exclusión), o al centro y al

borde (en la exclusión), mientras que la pobreza en su acepción clásica marca un arriba y un abajo (Enríquez, 2007). Dichas representaciones se realizan, sin embargo, respecto de las racionalidades y formas sociales dominantes, trazando el objetivo implícito de incluir, integrar, tecnificar y, en general, absorber la alteridad a las dinámicas centrales, implicando –en el mejor de los casos- el emplazamiento a la transformación general de las estructuras modernas, aunque sin resolver necesariamente la cuestión del centralismo político-social (Herzog, 2011). Así, la política social moderna desde que existe, mediados del S.XIX (Rojas Mullor, 2011), se ha esforzado en realizar correcciones a las anomalías sociales que origina el capitalismo (Rojas Mullor, 2011, Cortés 2006, Enríquez, 2007, entre otros), ya sea regulando las concentraciones de renta, subsidiando a la pobreza, pacificando grupos exaltados o extendiendo los mecanismos del régimen (Offe, 1990; Rist, 2003) (por nombrar sólo algunas entre varias otras prácticas gubernamentales).

Bajo estos efectos, las perspectivas relacionales recaen en la cuestión de la “pobreza como condición”, puesto que lo que definirá los niveles de inclusión, integración, etc. trazados por éstas, han de ser elementos condicionales (técnicos, económicos, conductuales, etc.) (Herzog, 2011). Es decir, la riqueza y la pobreza entre sociedades o dentro de una sociedad son definidos en torno a un o unos factores específicos (la naturaleza), en donde riqueza y pobreza representan, respectivamente, la abundancia y la escasez (grado) de dicho(s) factor(es), que pudiesen ser: ingresos, sabiduría, prestigio, redes sociales, diversidad cultural, diversidad de paisajes, biodiversidad, etc. Ante tal situación, la pobreza tiende a ser definida sobre las condiciones absolutas de ingresos o tecnificación corporal-ambiental (véase en Antecedentes de la investigación), atendiendo a la naturaleza liberal-industrial del proyecto moderno²⁵, construyendo sobre este las estrategias de inclusión y consolidando la problemática de la pobreza en torno a la construcción de desigualdad, es decir, los grados de separación entre la riqueza y la pobreza; el centro y la periferia, etc.

Cabe señalar que sobre la definición absoluta de la pobreza, del Nivel de Vida industrial como fin y de los ingresos como medio, los discursos de Amartya Sen han abierto los debates y permeado los discursos anteriores. Sen postula que lo importante en la superación de la pobreza son las Capacidades: La pobreza es la carencia de capacidades básicas en la sociedad. Estas carencias serán la finalidad de los ingresos (el medio para adquirir capacidades) y vice-versa (Sen, 2000). Así, uno de los principales retos de la actualidad es aumentar el Índice de Desarrollo Humano o IDH que promueve el PNUD de la ONU y, asimismo este enfoque ha servido para generar nuevas aproximaciones a la pobreza, de hecho es componente retórico del Enfoque de Pobreza Multidimensional en México desde el 2008 (CONEVAL, 2010) y en Chile desde 2011. Lo anterior implica una “ampliación conceptual” de la cuestión de la inclusión y de la desigualdad, ya no sólo consistentes en ingresos. No obstante, si bien Sen logró desdibujar la reducida dinámica de fines y medios clásica (de Nivel de vida – Ingresos), generando la cadena de medios:

²⁵ En este sentido, la pobreza absoluta, que apela a la determinación de los elementos básicos y universales de las sociedades del planeta, lejos de limitarse a la subsistencia, emplaza constantemente la adopción de pautas industriales y mercantilizantes.

Nivel de vida – Capacidades – Ingresos, esto no resulta ser suficiente, en realidad, para superar la vocación mercantilista de las dinámicas de desigualdad e inclusión, y ante lo cual han surgido posturas de superación de pobreza basados en reformas a la propiedad privada y a la construcción de medios locales y comunitarios de sustento (Bengoa, 1996; FAO, 2006; Hopenhayn, 2012).

La innovación esta investigación consiste, por ende, no en la representación de la pobreza como problemática social de condiciones (que lo es), ni como fenómeno estructural (que también es), sino como táctica espacial histórica para la expansión de los códigos modernos de la industrialidad, en el aumento de consumo, producción y articulación mercantil del orden socio-político local y central, enmarcándose en el desarrollo de la economía-mundo/ sistema-mundo e inscribiéndose en el origen y desarrollo de las prácticas gubernamentales y biopolíticas, consagrándose en dispositivos, saberes y reglas.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1.- LOS PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

El marco metodológico ha de ser comprendido como el nivel pragmático de los elementos abordados anteriormente. Por ende, ha de ser significado y coherente con los fundamentos paradigmáticos, epistemológicos y ontológicos, técnicas y categorías de análisis y recopilación de datos que sean coherentes con la Geografía Política de perspectiva Crítica. En consecuencia, la metodología se basa en 4 pilares vinculantes con el marco teórico:

1.- Las técnicas a implementadas son del tipo cualitativo: el poder es un fenómeno cargado y sobrecargado de elementos discursivos-simbólicos; es un fenómeno de flujos y redes, en extremo complejo, en extremo dinámico. Por ende, cuantificar “el poder” o un aspecto de éste, restaría fuerza al planteamiento teórico, además de simplificar en demasía los alcances del fenómeno y vaciar de contenido los aspectos subjetivos del poder: los sujetos y los procesos de sujeción geográfica vinculados éstos.

2.- La Genealogía de Foucault se presenta simultáneamente como un propuesta teórica y metodológica: por un lado, se presenta como una comprensión espacial y política del saber (Foucault, 1979b), lo que implica -por otro lado- un cambio metodológico en la forma de interpretar los textos, las ideas y los discursos: la definición y transformación de estos obedecería a ciertas reglas establecidas en forma política y estratégica, mediante el uso de dispositivos que buscan normalizar el conocimiento a nivel institucional y las subjetivo (Arancibia, 2011; Dreyfus y Rabinow, 2011). En este sentido, el método genealógico se utilizó para identificar los cambios contingentes de discurso que la gubernamentalidad adoptó en función de sus requerimientos territoriales, dando lugar a nuevas formas de intervenir la realidad desde la PSAP, en donde el discurso es el medio y el fin (léase que delimita los “objetivos”) del combate a la pobreza.

3.- Buscando superar el nivel de abstracción de la pregunta ontológica por el poder, Michel Foucault distingue dos movimientos y mecanismos principales en la espacialidad del poder: los mecanismos de la disciplina y los mecanismos del biopoder (Foucault, 2012). Los primeros como aquellos que buscan individualizar y atomizar el poder, controlando las escalas más locales y corporales y los segundos, en un sentido contrario, como aquellos que buscan el control generalizado, poblacional, a través de las leyes biológicas propias de lo humano. Estas dos categorías prácticas son insumos de vital importancia para el análisis de las políticas sociales anti-pobreza como mecanismos de poder y en la identificación de sus dispositivos principales.

4.- La territorialidad se estudia en redes: Desde los años 80 viene desarrollándose con fuerza, en multitud de disciplinas, la teoría de redes, redes sociales y grafos, que presentan variaciones entre sí, pero comparten, sobre todo, ser más bien elementos metodológicos de representación a través de “nodos” y “arcos” (Williner *et al.*, 2012). Estas metodologías de representación socio-espacial están aún en disputa, de modo que no cuentan con definiciones claras ni con técnicas únicas, aunque los mayores avances radican en los paradigmas positivistas y neopositivistas del funcionalismo. No obstante, a través del “giro

espacial” (Warf y Arias, 2009) de los planteamientos espaciales del poder y del concepto foucaultiano de “redes de poder” (Foucault, 1999; 2012) se empleó éste método de representación, considerando su capacidad para representar plenamente la espacialidad del fenómeno del poder, abarcando unidades básicas del poder: acción, interacción y posición.

3.2.- LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

3.2.1.- Objetivo Específico N°1

“Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico”.

Consideraciones generales: Este objetivo se centra en conocer las prácticas discursivas y materiales que han permitido el despliegue territorial de la PSAP histórica, en un sentido táctico y estratégico: la constitución interna de la PSAP, como mecanismo de poder. Siguiendo esta lógica, esta fase metodológica se orienta a identificar las contingencias y requerimientos del combate a la pobreza, los procesos que marcan el inicio y fin de sus fases y que caracterizan los movimientos en la política social anti-pobreza habitacional y de salud.

Sobre el eje Salud, se ha considerado que sus elementos constituyentes son lo asistencial (la medicina); lo previsional (sistemas de seguridad sobre la sanidad); lo sanitario (la salud del medio ambiente) y; lo alimentario (como nutrición). Sin embargo, los resultados se orientan de pleno hacia los elementos asistenciales y sanitarios, en torno a los servicios de salud y procesos de potabilización y control de excrecencias. Los demás elementos de alimentación, sistemas previsionales y control de epidemias, entre otros, fueron abordados más bien en forma tangencial, toda vez que significaron la racionalización asistencial y sanitaria de la PSAP.

Sobre el eje de vivienda o habitación, los resultados se orientaron principalmente a los mecanismos racionalizadores de ésta y la formación de hábitat y asentamiento, mientras que las propiedades particulares de las viviendas de la PSAP fueron abordadas en ocasiones, en forma tangencial, al no revestir mayor relevancia sobre el despliegue mismo de la PSAP.

I.- Técnica principal de investigación:

Revisión bibliográfica de registros oficiales y documentos públicos: Este método consiste en la recopilación, selección y sistematización de documentos oficiales y de recurso público, tales como leyes, constituciones, programas de gobierno, declaraciones y discursos públicos, revistas, enciclopedias, periódicos y otros medios informativos que se

vinculen con instituciones como el Estado, ONGs, alianzas internacionales, grupos organizados locales y otros. Según Taylor y Bogdan (2000), esta técnica busca el posterior análisis de los documentos “para adquirir conocimientos sobre las personas que los redactan y mantienen al día” (Taylor y Bogdan, 2000. P. 149), lo que se complementa en forma plena con el método Genealógico (Arancibia, 2011).

II.- Fuentes de Información:

En razón de lo anterior, se decidió emplear la principal base de datos documentales administrativos que posee Chile, ésta es, el Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), el cual contiene información institucional del Estado que ha sido emanada desde 1901 hasta la fecha. La base de datos y documentos de ARNAD cuenta con docenas de colecciones, cada una de las cuales representa a un organismo histórico del gobierno. Cada colección contiene a su vez varios cientos o miles de volúmenes con documentos de la administración pública (Decretos, pagos, presupuestos, planos, fotografías, cartas al senado, informes de prefectura, oficios, circulares, etc.).

III.- Criterios de muestra:

III.I.- Selección estratégica de colecciones: Para seleccionar las colecciones pertinentes a pesquisar se ha consultado el libro “Catálogo del Archivo Nacional de la Administración” (2011), interpretando cuáles de éstas corresponden a organismos encargados del combate a la pobreza y del bienestar social, centrándose en las áreas de Salud y Vivienda. Así se hizo la siguiente selección de colecciones: el Ministerio de Bienestar Social (1924-1932), encargado de aplicar las políticas sociales habitacionales, laborales, sanitarias y alimentarias; el Ministerio de Salud (1932 -) y el Servicio Nacional de Salud, encargados de la política social alimentaria y de salubridad; el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1932 -) (para información relacionada a la Caja de la Habitación), encargado de la política social habitacional y ciertas obras sanitarias, hasta 1944; el Ministerio de Planificación (1965- actual Ministerio de Desarrollo Social), encargado de coordinar las inversiones ministeriales en materia de desarrollo social y económico; la Corporación de la Vivienda, CORVI (1944-1965), encargada de la política social habitacional hasta 1976 y; El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965-), encargado de coordinar el desarrollo urbano y habitacional del país.

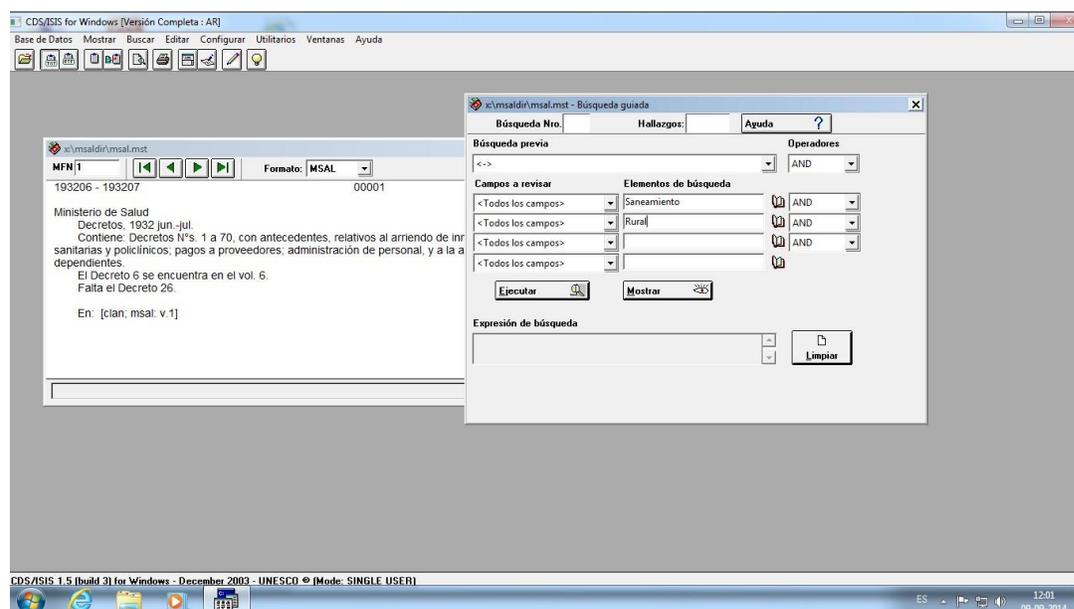
Si bien existen otras colecciones de instituciones atinentes al combate a la pobreza, como la Corporación de la reforma Agraria (CORA); Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); otras corporaciones habitacionales/urbanas (Excluyendo CORVI): Corporación de Obras Urbanas (COU); Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) y; Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU); todas estas colecciones fueron excluidas de la investigación por no contar con información apropiada o por estar representados sus componentes anti-pobreza dentro de las colecciones seleccionadas.

En total, sumaron 6 colecciones, cada una conformada por varios miles de volúmenes y cada volumen conformado por entre 600-1000 documentos. Cómo se comprenderá, no fue viable la revisión de esta cantidad de material por un sólo investigador en cortos ni medianos plazos, y por esta razón se tomaron algunas técnicas de muestreo:

III.II.-Selección estratégica de volúmenes: se realizó un muestreo con el uso del Software WINISIS desarrollado por la UNESCO (La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología), ideado para gestionar bases de datos no-numéricas y que el ARNAD ha implementado para resumir el contenido de una buena parte de los volúmenes y colecciones en modo de descripciones preliminares con formato digital.

Este programa dispone de constructores de preguntas básicos y expertos con los cuales se pueden localizar volúmenes que contengan ciertos contenidos claves en su descripción preliminar: las temáticas abordadas o la naturaleza de los documentos: Decretos, actas, oficios, presupuestos, etc. Para el muestreo se utilizó el constructor de preguntas básico, empleando palabras claves que apuntaran a: discursos presidenciales, planes nacionales, decretos relevantes, reformas de salud y vivienda, organización institucional de los servicios y programas especiales; Se privilegió la selección de volúmenes con documentos de tres tipos: decretos, oficios y actas; se seleccionaron volúmenes con contenidos significativos a la investigación por intervalos de dos años, recabando en la aparición de nuevos conceptos y temáticas y; fruto de lo anterior, se suprimieron los volúmenes que no aportaran información novedosa a la investigación.

Figura 4: Constructor de preguntas en WINISIS



Fuente: colección del autor

III.III.- Selección estratégica de períodos a consultar: En los comienzos del combate a la pobreza en Chile, todo éste se concentra en el Ministerio de Bienestar Social (o Ministerio de Higiene, asistencia social y trabajo). A partir de los años 1931 y 1932 el combate comienza a distribuirse en nuevos ministerios e instituciones: de Salud (MINSAL), del Trabajo (MINTRAB), de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Corporación de la Vivienda, Ministerio de Agricultura (MINAGRI), e incluso en la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) y Ministerio de Obras Públicas (MOP) (No obstante esta investigación sólo prestó atención a los organismos competentes en salud y vivienda). Así, entre el año 32 y 66, el combate a la pobreza se encuentra más o menos disperso, hasta que este vuelve a ser concentrado, esta vez en un plano de coordinación, a través de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, cuyos volúmenes documentan –parcialmente- la historia del combate a la pobreza desde 1964. En vistas de esta cronología, se propuso así la muestra: A) los volúmenes del Ministerio de Bienestar Social fueron consultados hasta 1932; B) Los volúmenes del MINSAL fueron consultados sólo hasta el año 1990; C) Los volúmenes del MINTRAB fueron consultados sólo por ser éste el órgano responsable de la vivienda popular, sólo hasta el año 1944 (1932-1944); D) el MINVU es consultado hasta 1990 (1965-90); E) la CORVI es consultada hasta el año 75, debido a la relevancia de su rol como promotor de la política habitacional desde 1953; F) la ODEPLAN es consultada hasta 1990 como coordinadora interministerial. Una vez realizados estos procedimientos el material se reduce así:

Tabla 4: Cantidad de volúmenes seleccionados del ARNAD

Colección/ Organismo	Cantidad de Volúmenes	Primera selección de WINISIS	Selección de volúmenes representativos	Selección final (Supresión volúmenes redundantes)
Ministerio de Bienestar Social	580	60	12	4
Ministerio de Salud y Servicio Nacional de Salud	>8000	90	18	17
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Caja de la Habitación)	2000 (Sólo hasta 1944)	160	14	6
Corporación de la Vivienda/MINVU	1847/>8000	80/40	18/8	10/6
Ministerio de Planificación	613	50	16	12
Total	-	480	86	55

IV.- Manejo de datos e insumos:

Sobre los volúmenes pesquisados en ARNAD, alrededor de 55, se tomaron apuntes en una bitácora destinada para esta función; se tomó un registro fotográfico compuesto de más de 1700 fotografías sobre discursos, leyes, decretos y materiales especiales que tuvieran relevancia para la caracterización de las tácticas territoriales de despliegue de la PSAP.

Figura 5: Volúmenes del ARNAD



Fuente: Colección del autor

3.2.2.- Objetivo Específico N°2

“Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990”.

Consideraciones generales: Este objetivo corresponde a la revisión de efectos de la PSAP habitacional y de salud, en tanto como *dispositivo de poder*. Se centra en 3 aspectos: Por un lado, en conocer las acciones específicas de las PSAP sobre La Puntilla de Lonquén en sus procedimientos e impactos; por otro lado, implícito, en conocer las acciones estructurantes de los habitantes de la Puntilla de Lonquén, bajo las cuales constituyen sus prácticas habitacionales y de salud y; finalmente, se persiguió esclarecer si las prácticas locales en habitación y salud son acaso modernizadas, y en qué forma.

En base a las consideraciones del objetivo anterior, el eje de Salud se orientó sobre los elementos Sanitarios (de la higiene de los espacios vinculada a potabilización y deposición de excretas), Asistenciales (de la medicina) y Alimentarios (de los elementos para la nutrición). A diferencia del primer objetivo específico, se abordaron los elementos alimentarios para mejorar la representación espacial de la territorialidad, sin que esto significara mayores esfuerzos a la investigación. Estos últimos elementos se centraron en la producción y control de insumos alimentarios, y no en la manufactura de éstos. Por otra parte, el eje habitacional contempló el control local de insumos y orgánicas para la

producción de viviendas, sin profundizar en el diseño de éstas. Así, el presente objetivo aborda la territorialidad Habitacional, Asistencial, Alimentaria y Sanitaria (HAAS) en la Puntilla de Lonquén.

Para responder al objetivo, el estudio generó un levantamiento en terreno de la territorialidad de las prácticas HAAS históricas y cotidianas de La Puntilla de Lonquén, siendo estas prácticas leídas como la materialidad de un discurso o metadiscurso, y también como red local de poder. Así, este objetivo se descompone de dos partes que empero no pueden dividirse para formar dos objetivos separados: Una primera que caracteriza la territorialidad local y una segunda que va dando cuenta de la transformación de ésta a mérito de las PSAP, es decir, dando cuenta de los hitos y acciones que fueron modernizando las prácticas de la zona y que fueron instituyendo al sujeto moderno.

Finalmente, la reconstrucción histórica de la Puntilla de Lonquén, que en un comienzo contemplaba el período 1925-1990, se extendió desde el año 1914 hasta 2010, dado que los procesos y períodos locales no coincidieron con los períodos de la gubernamentalidad presupuestos, demandando períodos representativos a las reestructuraciones de la localidad, y sin significar esto mayores esfuerzos investigativos.

I.-Técnicas principales de investigación:

I.I.- Entrevista en profundidad: Según Álvaro Gaínza (en Canales, 2006), la Entrevista en profundidad es una técnica que permite la comunicación directa del entrevistador y el entrevistado en una relación dialógica respecto del conocimiento, espontánea, concentrada y de intensidad variable. Siguiendo la propuesta de Ignacio Ruiz Olabuénaga (2007), la entrevista en profundidad tiene 3 dimensiones o tipos: su sujeto de estudio que puede ser individual o grupal; la temática de su estudio que puede ser holística (sobre múltiples y variados temas) o enfocada (con respuestas acotadas en términos espaciales y temporales) (CANALES, 2006 p. 256) y; su orden que puede ser estructurado, semiestructurado o libre, según el grado de restricción que hay en la secuencia de las respuestas. Este instrumento se aplicó a 7 participantes de Puntilla de Lonquén, según criterios que se exponen más adelante.

I.II.- Cartografía social o Cartografía participativa: Esta metodología consiste en la elaboración de un mapa participativo en donde se representan actores y sus relaciones, inmersas en un entorno o espacio del conocimiento de los participantes (Municipalidad de Bogotá, 2009). Para García "la cartografía social es... un camino para el reconocimiento del mundo cultural, ecológico, productivo y político que se expresa en el territorio" (2005 En Mery, Ávila y Taylor s/f). Cercano a esta concepción, el trabajo de Piza (2009), plantea a la cartografía social como una metodología grupal que permite el diagnóstico participativo del territorio, a través del saber local, siendo un proceso de reconocimiento colectivo (p. 51), contrariando lógicas individualizantes y fragmentadoras. Dicho proceso de representación y reconocimiento puede ser encausado dentro de un grupo focal u otros métodos de orden

cualitativo. Este instrumento se aplicó en un taller en Puntilla de Lonquén, según criterios que se exponen más adelante.

I.III.- Grupo focal o entrevista grupal: Según Canales y Peinado (1999, citado en Álvarez-Gayou, 2007), éste es un dispositivo diseñado para investigar los “lugares comunes” que recorren la subjetividad o intersubjetividad de un grupo, haciendo posible la identificación de los discursos. Si bien el Grupo focal es tratado a veces como sinónimo de la Entrevista de grupo estos tienen claras diferencias: En el Grupo focal el entrevistador se retrae para facilitar la discusión y consenso de los participantes, en una situación de conversación; en la Entrevista de grupo el entrevistador es personaje central y la interacción grupal es restringida en la medida que los participantes dialogan con el entrevistador en forma casi exclusiva, mientras los demás escuchan (Taylor, 2007). La fortaleza de ésta técnica radica en la capacidad de representación grupal de la realidad y la historia: el saber grupal (Canales, 2006), haciendo de esta técnica una forma idónea para recabar información discursiva y de la territorialidad de los sujetos. Este instrumento se aplicó en un taller en Puntilla de Lonquén, según criterios que se exponen más adelante.

II.-Criterios en la aplicación de técnicas y muestreo:

El criterio del muestreo es del tipo opinático-estratégico en categorías de Ruiz-Olabuénaga (2007). Las entrevistas en profundidad son individuales, enfocadas y semiestructuradas; los grupos focales son enfocados (valga la redundancia) y semiestructurados, al igual que en las cartografías participativas.

La aplicación de las técnicas fue orientada a recabar elementos históricos e hitos territoriales sobre la estructuración cotidiana, material y simbólica de las territorialidades locales y, por otra parte, a la posibilidad de recabar información sobre los efectos e impactos de las PSAP en Puntilla de Lonquén. La estructura de las entrevistas está detallada en el Anexo N°4, sobre protocolos de entrevistas.

En virtud de lo anterior, el criterio opinático-estratégico se basó en la entrevista y participación de actores clave: de habitantes históricos, lo más antiguos posibles. A continuación se presenta un detalle de la pauta de aplicación:

II.I.- Entrevistas: Se aplicaron a adultos mayores de 55 años, que fueran a su vez nacidos, criados y/o recurrentes de la localidad desde, por lo menos, la década de los 60'. Se comenzó por la entrevista de Myriam Gálvez, habitante histórica y presidenta de la junta vecinal. A partir de ella se implementa la técnica de bola de nieve, que consiste básicamente en el seguimiento de la red de sujetos (o información) desde las referencias entregadas por un actor (o texto) precedente. El número de entrevistas fue orientado según la existencia de población mayor dispuesta a ser entrevistada y/o hasta llegar a punto de saturación, entendido este como aquél en que las nuevas entrevistas no aportan información novedosa ni nuevas fuentes de información.

II.II.- Grupos Focales: Se aplicaron a los participantes de las entrevistas en profundidad, siempre que estos estuvieron disponibles o dispuestos a la actividad. También esta actividad se hizo extensiva a otros adultos de edad avanzada o aquellos recomendados por los entrevistados, como amistades y familiares. Dentro de esta dinámica, la única regla fue que el grupo focal no superara los 12 integrantes, por razones de eficiencia del instrumento (Alvarez-Gayou, 2007).

II.III.- Cartografía participativa: Se aplicó dentro de los grupos focales de cada localidad y participaron libremente los actores locales.

III.- Manejo de la información e insumos:

1.- Entrevistas: Grabación electromagnética de audio; sistematización escrita de la información y; bitácora de terreno para impresiones, ideas y formulación de preguntas adicionales.

2.- Grupo Focal: Grabación electromagnética de audio; sistematización escrita de la información; bitácora de terreno y cámara fotográfica.

3.- Cartografía participativa: Grabación electromagnética de audio; cámara fotográfica; cartografía base tamaño 90 x 60cm, destacadores, marcadores y notas adhesivas; digitalización de la cartografía con uso de plataformas SIG: QGIS Brighton y ArcGis 10.1.

Figura 6: Habitantes de la Puntilla; Grupo focal y cartografía participativa



Fuente: Colección del Autor

3.3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.3.1- Análisis de la revisión bibliográfica y registros oficiales

Luego de levantada toda la información institucional, registrada, digitalizada y sistematizada, se procedió a su análisis mediante el método genealógico indicado al principio de este capítulo. Con motivo de esto, se buscó elementos de positividad dentro de la PSAP, esto quiere decir según Foucault (Foucault, 2002, 2003; Arancibia, 2011), la identificación del origen y de la muerte de un determinado régimen de saber-poder, más que de identificar una evolución lógica y lineal de enunciados.

Como el método genealógico contradice procedimientos tales como el conteo de palabras o la sistematización estadística de un discurso, se buscó responder 7 preguntas generales que identificaron ciertas positividades (quebres) dentro del combate a la pobreza y la política social anti-pobreza narrada por la documentación. Estas preguntas son:

- 1.- ¿Cuál es la contingencia (el origen), o la razón estratégica de combatir la pobreza?
- 2.- En razón de lo anterior ¿Cuál es la idea-concepto gubernamental de pobreza?
- 3.- ¿Cómo se identifica a la pobreza (sujetos y espacios)?
- 4.- ¿Cuáles son los dispositivos específicos dirigidos hacia la pobreza?
- 5.- ¿Cómo se llega hasta la pobreza?
- 6.- ¿Cómo se supera la pobreza?
- 7.- ¿Cuáles son los límites (la muerte) de esta modalidad de combate a la pobreza?

La finalidad de este esquema fue generar ciertos períodos de la PSAP, caracterizados en términos técnicos, tácticos y políticos: comprender cómo se ha gestado la espacialidad del combate a la pobreza y su despliegue, y cuáles son los proyectos de modernidad (sujeto y estructura) que buscan construir. Los alcances de estos períodos sólo pueden ser generales, en vista del carácter exploratorio de la perspectiva propuesta del combate a la pobreza y la PSAP.

3.3.2.- Análisis de territorialidades: cartografía y trabajo en terreno

En función de la teoría del poder sostenida por esta investigación, el trabajo en terreno se orientó a responder geográficamente sobre la evolución del dominio moderno sobre la Puntilla de Lonquén. En este sentido, se analizó la siguiente información:

- 1.- Hitos territoriales de la modernización HAAS;
- 2.- Áreas cotidianas de las prácticas socio-territoriales;
- 3.- Grado de control social sobre los componentes de la territorialidad;
- 4.- Intervenciones locales de la PSAP.

El resultado final de este análisis consta de mapas periódicos sobre la evolución de las territorialidades locales y sus redes de poder, es decir, de la capacidad local para controlar

y transformar el espacio y construcción de sujetos, saberes y códigos, instituidos en-y-por el territorio. Es así que la cartografía cumplió una doble función: en primer lugar, triangular y consolidar la información obtenida de las entrevistas en profundidad y de los grupos focales y; en segundo lugar, sintetizar las transformaciones de la territorialidad: de la experiencia cotidiana y subjetiva y de sus características estructurantes, buscando prescindir del dualismo sujeto/estructura a través de las posibilidades de la representación espacial.

3.4.- ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En esta sección se aclaran algunas de los obstáculos y límites de la presente investigación, que dicen relación con la capacidad de generar un trabajo exhaustivo:

I.- Limitaciones del objetivo N°1: ya se ha señalado que esta memoria es de tipo exploratoria, al buscar profundizar una perspectiva sobre el combate a la pobreza poco desarrollada en la literatura de las ciencias sociales -en general- y de la geografía -en específico-. La naturaleza de los planteamientos y de las hipótesis (interpretando a éste como política espacial del régimen moderno de bienestar), no ha permitido generar un trabajo bien acotado sobre períodos o características puntuales del combate a la pobreza/PSAP. Al no ser posible para el investigador hacer esta investigación revisando las colecciones de documentos en forma exhaustiva, el trabajo inevitablemente presenta algunos aspectos que pudiesen ser reforzados y algunas falencias en la triangulación de datos, reforzándose el carácter general del trabajo.

Así, los alcances del objetivo específico N°1 y del objetivo general, versarán sobre la *posibilidad* de sostener que el combate a la pobreza, en su trayecto histórico, constituye una política espacial de expansión subjetivante y estructurante, y más aún, que es central para la conformación del moderno sistema mundial en Chile y quizás para América Latina. Esta es la razón por la que se hace pertinente estudiar las tácticas de despliegue territorial de la PSAP en forma extensiva: en el presupuesto de que estas son concebidas y transformadas en función de mejorar los alcances y la estabilidad de economía de mercado, mas no en función de una supuesta filantropía, y que desde allí provendrían las constantes contradicciones y reproducciones de la pobreza urbana y rural: no desde la falencia de su definición o de sus instrumentos de medición, sino desde su solapada función histórica.

II.- Limitaciones del objetivo N°2: Es muy complejo realizar investigaciones históricas que abarquen desde años muy pasados, sobretudo si estas investigaciones se sostienen sobre el trabajo en terreno y las fuentes directas del saber local e interés político del investigador: los habitantes.

Esta complejidad consiste en que, como se comprenderá, no fue posible encontrar actores clave que pudiesen narrar consistentemente el entramado territorial de la Puntilla de Lonquén, toda vez que se tratara de narraciones con situaciones previas a 1960 o 1950. En estos casos los entrevistados debían remitirse al relato de experiencias familiares, de sus

padres o cercanos. Como consecuencia, las narraciones sobre los efectos e intervenciones locales de la PSAP sólo adquieren mayor consistencia desde la década de los 60.

3.5.- RESUMEN METODOLÓGICO

Tabla 5: Resumen metodológico

OBJETIVO ESPECÍFICO	<u>Nº1</u> “ <i>Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico</i> ”.	<u>Nº2</u> : “ <i>Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990</i> ”
TÉCNICA DE RECOPIACIÓN	1.- Revisión de documentos históricos oficiales del Estado en el Archivo Nacional de la Administración; 2.- Muestreo de volúmenes mediante discriminación selectiva con software WINISIS.	1.- Realización de entrevistas en profundidad. 2.- Coordinación de grupo focal con implementación de cartografía social. 3.- Digitalización cartográfica de territorialidades y redes de poder
FUENTE	1.- Distintas colecciones institucionales almacenadas en el Archivo Nacional de la Administración; 2.- Libro “Guía de fondos. Archivo Nacional de la Administración ARNAD”.	1.- Habitantes históricos de la Puntilla de Lonquén.
FOCALIZACIÓN	1.- Documentos de ministerios o instituciones encargadas de la Política Social Anti-Pobreza, relativa a salud y/o vivienda.	1.- Habitantes de la Puntilla de Lonquén de la tercera edad que hayan vivido más de 55 en la localidad.
INSUMOS	1.- Bitácora de anotaciones; 2.- Cámara Fotográfica	1.- Cartografía base 90x60cm; 2.- Destacadores, lápices y notas adhesivas; 3.- Grabadora de voz y cámara fotográfica y; 4.- Bitácora de terreno.
TÉCNICA DE ANÁLISIS	1.- Análisis genealógico de la PSAP en base a los apuntes de los documentos históricos y colección de fotos (1700).	1.- Análisis de Redes del poder en la reestructuración de las territorialidades alimentarias, sanitarias y habitacionales.
RESULTADO ESPERADO	1.- Períodos genealógicos de la PSAP.	1.-Cartografías históricas de la territorialidad HAAS.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS

El siguiente capítulo se divide en dos módulos: **1) Componentes del despliegue territorial en la Política Social Anti-pobreza chilena, áreas Salud y Vivienda y; 2) Modernización de territorialidades y combate a la pobreza en Puntilla de Lonquén.** Los módulos responden a los objetivos específicos N°1 y 2²⁶, respectivamente.

4.1.- MÓDULO PRIMERO: COMPONENTES DEL DESPLIEGUE TERRITORIAL EN LA POLÍTICA SOCIAL ANTI-POBREZA CHILENA, ÁREAS SALUD Y VIVIENDA

El presente módulo corresponde a los resultados principales del Objetivo específico N°1: “*Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico*”. Así, se proponen cuatro períodos que caracterizan las tácticas territoriales históricas del combate a la pobreza en Chile: 1) La pobreza obrera / El combate súper-central e higiénico (1925-1939); 2) La pobreza asalariada/ El combate estructural-central (1939-1959); 3) La pobreza periférica-relativa/ El combate estructural-periférico (1959-1975) y; 4) La pobreza periférica-absoluta/ El combate fragmentario y del mínimo urbano (1975-1990...). La narrativa genealógica de cada período contempla la siguiente estructura:

1.- Contingencias del Combate a la pobreza: se presenta luego de un breve resumen del período. Su función es ahondar en eventualidades y contextos de crisis que un quiebre táctico de paradigma, que por lo general es congruente con los contextos de cambio en el paradigma de Desarrollo. Los elementos del paradigma del Desarrollo son poco ahondados para concentrar la narrativa en los elementos específicos de la pobreza, en la medida de lo posible.

2.- El Concepto de pobreza: Esta sección contiene todo lo relacionado con el discurso de la miseria, sobre sus procesos técnicos, tácticos y conceptuales que llevan a delimitar a un determinado actor y territorio de pobreza.

3.- Principal Institución encargada de la PSAP: La sección expone los principales actores gubernamentales comprometidos en la aplicación de las intervenciones anti-pobreza, explicitando cuál o cuáles de ellos han sido analizados en los resultados.

4.- El despliegue territorial de la PSAP: Esta sección presenta a grosso-modo algunos de los dispositivos de intervención que permiten caracterizar los principios conductores de la PSAP.

5.- Limitaciones históricas de la táctica: Se presenta un resumen de las principales contradicciones y conflictos producidos por los mecanismos de la PSAP y el paradigma del Desarrollo y de la miseria, que serán la base de una nueva táctica histórica de la PSAP que se detallará en las *Contingencias del combate a la pobreza* del siguiente período.

²⁶ Objetivo específico N°1: “*Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico*”; Objetivo específico N°2: “*Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con el desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990*”.

4.1.1.- PERÍODO I (1925-1939): LA POBREZA OBRERA / EL COMBATE SÚPER-CENTRAL E HIGIÉNICO

El combate a la pobreza surge en Chile a través de la instauración del Estado benefactor entre 1924 y 1925 (Larrañaga, 2010): con la aprobación forzada militarmente de las leyes sociales²⁷ (en 1924) y con la promulgación de la constitución política de 1925, también avalada por fuerzas golpistas.

El Estado de bienestar chileno lograría sistematizar y consagrar gradualmente las intervenciones del Estado en materia social, cuestión que antes estuviera fuertemente vetada por la doctrina liberal y sus dispositivos institucionales. Consecuentemente, el comienzo de la política social no sería general para la población, sino que orientada bajo un esquema corporativo: en categorías del trabajo asalariado a partir de las cuáles se levantaría un discurso de la miseria que abordaría centralmente a la figura del Obrero, diferenciándolo técnica y políticamente del resto de los trabajadores. La política social se sistematizaría íntegramente como una política anti-pobreza en función de la economía, generando una intervención menor para trabajadores de bajos recursos, e incluso nula para los sectores de la población no comprendidos dentro del discurso de la miseria. Se desarrollaría así un esquema súper-central y clasista en las intervenciones de la PSAP, seleccionando a los centros de mayor actividad económica y los asentamientos, faenas y sectores con mayor población obrera y dentro de éstos, a aquellos con mayor capacidad de presión sobre la estructura económica. Tan radical sería esta tendencia, que la PSAP sólo se expandiría hacia otros grupos asalariados bajo las premisas de su relevancia económica y en pos de aumentar la productividad, llegando a excluir hasta a las familias de los obreros y trabajadores intervenidos.

Igualmente, como tendencia general, se radicalizaría la secularización de las cuestiones sociales, pasando de ser un asunto de la Iglesia y de tener un tratamiento netamente caritativo-paleativo, a ser un asunto de Estado y de carácter paleativo-preventivo. Esto significaría una revolución de las lógicas y los métodos de intervención social, más aún, de las formas en que el poder y la dominación serían ejercidos, especialmente en lo que dice relación al tratamiento de los pobres, en donde el discurso de la miseria y la PSAP tenderían constantemente a buscar una mayor amplitud de sus intervenciones. Este sería el momento de *sistematización* de la gubernamentalidad y de la biopolítica en Chile.

4.1.1.1.- Contingencias del combate a la pobreza

Con el desarrollo de la economía industrial, el gubernamental chileno debería afrontar una peligrosa contradicción del sistema liberal, consistente en el deterioro sostenido de las

²⁷ Las Leyes Sociales son un conjunto de normas dirigidas principalmente a los obreros, promulgadas desde fines del S.XIX y principios del S.XX, cuya evolución legislativa es expresada entre Septiembre y Diciembre de 1924, con la regulación de cuestiones como el contrato (Ley N°4053), los sindicatos (Ley N°4057), los seguros laborales (Ley N°4054) y otras materias que venían siendo de primera necesidad socio-política y que fueran aplazadas o rechazadas en base a la doctrina liberal o las corrientes conservadoras que dominaban en el parlamento.

relaciones entre capital y trabajo²⁸, producto de la concentración extrema de los recursos y bienes de la economía; de la degradación de los grupos sociales explotados y del descuido de las condiciones ecológicas en que estos habitaban, en contradicción con la necesidad de expandir las economías nacionales, que demandaran cada vez mayor mano de obra en las industrias urbanas y faenas de extracción de recursos.

Estas dinámicas de la explotación humana y ambiental entrarían en crisis con profundos conflictos entre patronos y obreros, a través de la huelga y del paro forzoso de la economía; con la proliferación de costumbres viciosas (como el alcoholismo) y con el desarrollo de peligrosas epidemias²⁹, como la tuberculosis, tifus, difteria, fiebre amarilla y otras que vendrían no sólo a desestabilizar el sistema patronal de dominio, sino toda la productividad nacional y, junto con ello, la posibilidad de reproducir y aumentar la circulación del capital industrial y financiero.

Ante tal situación, transversal a los países modernos, la Liga de las Naciones (LN) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁰ iniciarían una campaña global para el saneamiento de las relaciones entre capital y trabajo³¹, que tendría como principio la fundación de Estados de Bienestar a través del mundo y de leyes sociales sistematizadas al interior de éstos, en forma de política social, componiendo así el instrumento fundamental para el mantenimiento de la paz nacional e internacional y la expansión del régimen de bienestar³².

Las principales ideas que enmarcarían las estrategias de la política social internacional estarían dadas por **lo Corporativo, la Higiene y la Previsión**, dando paso a un complejo discurso de la biología humana, inscrito en la cuestión de la salud, desde donde se desprenderían los nuevos sistemas de intervención corporal, política y ambiental de la sociedad³³

²⁸ Según documentos pesquisados en el Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), pertenecientes a la colección "Ministerio del Bienestar", la surgencia del código del trabajo, de los sindicatos, los tribunales de conciliación (ley N°4056), el seguro obrero y la mayor parte de los dispositivos del naciente Estado de Bienestar, obedecen a los conflictos entre capital y trabajo, materializado en la existencia de huelgas (Cartas del 13 y 15 de Enero de 1926, Folios N°43 y N°36), persistencia de pulperías, viviendas insalubres, no-pago de salarios e inanición de los obreros (Carta del 4 de Enero de 1926, Folio N°26), (Volumen N°96 (oficios de 1926:))

²⁹ El Decreto-ley N°355 de 1925 responde a la creación de un sistema moderno que busca controlar "enfermedades y costumbres susceptibles de causar *degeneración* de la raza" (art. 1), abordando para ello la cuestión sanitaria, por un lado, y la cuestión de la moral, por el otro. En un informe elaborado por Arturo Alessandri y Eduardo Cruz-Coke para la cámara de diputados, fechado en Agosto de 1936 (ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°17), se vincula a las clases obreras y pobres con la existencia de la alta morbilidad, epidemias y el origen del problema de la higiene urbana y nacional, y sus efectos negativos sobre la economía, proponiendo así "...una política sanitaria preventiva que inserte su acción en las fuentes mismas de la morbilidad, cuales son la alimentación defectuosa, la habitación, las características del trabajo individual y la vigilancia cuidadosa de las enfermedades en su estado incipiente.", todos estos puntos, relacionados con la aparición y consolidación de las leyes sociales.

³⁰ ambas surgidas como instancias gubernamentales internacionales de los países potencia tras la Primera Guerra Mundial, a través del Tratado de Versalles.

³¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial de 1 Septiembre de 1939: sobre los orígenes internacionales de la higiene y los pilares de su actuar institucional.

³² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial S/F, N°5 de 1940, página 2: sobre la OIT y la proyección global del sistema basado en la previsión, desde principios del S.XX.

³³ *Ibid.*, pg. 5.

Acogiéndose en Chile el proyecto antes mencionado, se funda el Estado de Bienestar con la tarea explícita de aliviar a los grupos explotados, mejorando sus condiciones de vida y controlando los límites y espacios de su explotación: se inaugura la higienización estratégica y preventiva de la sociedad, orientando sus intervenciones hacia los espacios de la pobreza, entendidos estratégicamente como los *espacios obreros*: los *grandes asentamientos con masa obrera, ubicados eminentemente en el espacio urbano y en las grandes faenas/industrias*. La PSAP se encargaría de aglutinar, acondicionar, contener, ordenar y disciplinar en general, a los sujetos y espacios obreros, re-estructurando y produciendo las relaciones modernas al interior de éstos, consagrando la funcionalidad para con el capital y previniendo a éste de potenciales parálisis y estancamientos.

Se dibuja así, una PSAP que se despliega en forma súper-central, es decir, que intervendrá con precisión en aquellos grupos de obreros organizados –y en ocasiones a otros grupos de trabajadores organizados-, que fuesen significativos en número y en influencia sobre la estructura de la economía nacional, además de intervenir sobre las centralidades comerciales, productivas y administrativas, de modo que ni siquiera las principales ciudades gozarían de una modernización e higienización general de su territorio: es la modernización parcial y contingente de la centralidad económica.

4.1.1.2.- El concepto pobreza

Tal como se mencionó, se identifican dos paradigmas centrales y complementarios en la configuración de la PSAP: por un lado, el paradigma corporativo de Bismark (ver en antecedentes), que clasifica a la población según su función económica, esto es, según el tipo de trabajo que realizan los sujetos (industrial, agrario, intelectual, etc.), generando así grandes categorías sociales: obreros, empleados públicos y privados, obreros agrícolas (campesinos), militares, comerciantes, etc. y; por otro lado, el paradigma higiénico-preventivo³⁴, que supone una revolución en el gubernamental, en la medida que su acción se inserta en la raíz bio-social de los problemas de la productividad y ya no sólo en los síntomas: intervendrá así en las *causas* de la enfermedad, ya no sólo la enfermedad; abordará las *causas* del descontento social, ya no sólo en la represión del descontento; etc. De tal forma, la higienización abarcaría la reforma del sistema médico (la asistencia social), del sistema sanitario de aguas y residuos, de la vivienda higiénica, etc. A partir de estos dos paradigmas se abren dos fenómenos especiales en el combate a la pobreza:

Sobre la cuestión corporativa, el Estado desarrollaría una PSAP basada en la clase económico-social, utilizando categorías del trabajo para delimitar la pobreza: La pobreza no sería conceptualizada como tal, ni menos gozaría de definiciones estadísticas como en la actualidad, sino que sería representada íntegramente por el obrero, definido como aquél que realiza trabajos eminentemente de fuerza³⁵, por no estar capacitado y que, como tal,

³⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°17, discurso presidencial N°9 de 5 de Agosto de 1936.

³⁵ Esta tendencia conceptual se plasma en la naturaleza de la mayor parte de leyes sociales promulgadas a principios del siglo XX, sistematizadas a través de la constitución de 1925 y muy especialmente por el código del trabajo de 1931 (DFL N°178). Así, el código del trabajo mencionado define al Obrero por contraposición al concepto de Empleado y de

es poco productivo y posee baja renta, diferenciándolo así de otros asalariados, como los empleados públicos y particulares³⁶. Surgen así toda una serie de términos *informales* alusivos a los obreros: “Clase humilde”³⁷, “gente modesta”³⁸, “populares”³⁹ o -en ocasiones- simplemente “pobres”⁴⁰. No obstante, la concepción obrerista de la pobreza estaría tensada desde el mismo origen de este período, propendiendo a la ampliación de su concepto de pobreza hacia otras categorías del trabajo y del trabajador⁴¹.

Sobre la cuestión higiénico-preventiva, la PSAP abordaría a la clase pobre en forma ambiental y no tan sólo corporal, al contrario del tratamiento netamente paleativo y de escala corporal que suponía el tratamiento cristiano de la pobreza. La PSAP abriría una forma de intervención social que comprendería un recorrido estructural eficiente, aunque limitado a la cuestión de la higiene, donde se daría cuenta que la salud del obrero depende de la higiene de la estructura y la higiene estructural depende, a su vez, de la salud de los obreros, superando parcialmente el antiguo paradigma cristiano-liberal que comprendiera la salud como una cuestión meramente individual⁴². Así, las políticas sociales anti-pobreza aplicadas entre 1924 y 1939 buscarían una intervención escalar, que en ocasiones incorporaría a los empleados de escasos recursos, en una serie de dispositivos que abordarían desde el cuerpo, la estructura del hogar urbano y el barrio, hasta la ciudad, las ciudades y el sistema productivo nacional. Dentro de este contexto, la ruralidad sería soslayada⁴³.

4.1.1.3.- Principal institución encargada de la PSAP

Para aquél entonces, el organismo encargado de la aplicación de las leyes sociales, de las políticas sociales y de la asistencia social, sería el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social (en adelante MHAP), creado por Decreto-ley N°44 de 1924 por el Ministerio del Interior. Según este mismo decreto-ley, y en rima con lo expuesto hasta el momento, los antecedentes para su creación fueron los siguientes:

patrón. De este modo, mientras el empleado se define como “...toda persona en cuyo trabajo predomine el esfuerzo intelectual sobre el físico” (art. 2), el obrero será aquel cuyo trabajo se liga al esfuerzo físico y de baja calificación.

³⁶ ARNAD, Colección MINSAL, Volumen N°16, Carta del 28 de Septiembre de 1932: Nota del ministerio de relaciones exteriores al Departamento de Previsión del MHAP, en relación a la atención especial del “*elemento obrero*” en cuanto a sus “*necesidades y orientaciones*”, a través de la política pública. Otro ejemplo está en las leyes sociales, como la de habitaciones baratas (DL N°308 de 1925), que se orienta hacia obreros o familias con poca capacidad de pago para rentas (art. 8).

³⁷ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°94, Carta del 30 de Diciembre de 1925: Informe del tribunal de vivienda para el ministerio de higiene, asistencia y previsión social.

³⁸ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°94, Carta de Diciembre de 1925: respuesta del secretario-abogado del Consejo Superior de Bienestar social a la Liga de Arrendatarios de Valparaíso.

³⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°505, 19 de Enero de 1931, sobre Ley N°4931, del fomento a la habitación obrera: determina a la habitación obrera como “*popular*” y para las personas de “*escasos recursos*”.

⁴⁰ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°94, Carta del 13 de Enero de 1926: Informe de la Asociación del Trabajo al Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social.

⁴¹ Véase sección “INTERVENCIONES ORIENTADAS HACIA EL ESPACIO OBRERO”.

⁴² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Publicación N°4 del Depto. Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Pg. 3.

⁴³ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°24, Carta del 10 de Julio de 1925: Informe de Arturo Alessandri, sobre la inaplicabilidad de las leyes sociales hacia los “obrerros agrícolas”.

“1° La necesidad de mejorar nuestras condiciones sanitarias para asegurar el crecimiento normal de la población y de reducir al mínimo posible las perturbaciones económico-sociales que se derivan de nuestra excesiva mortalidad;

2° La obligación que asiste al Estado de propender a la normalización de nuestros hospitales, sin perjuicio de dar satisfacción a los demás problemas aun no resueltos de la beneficencia pública;

3° La importancia que necesariamente deben tener los organismos encargados de la aplicación de las leyes sobre el trabajo, el seguro obrero, etc., recientemente aprobado;

4° La existencia dentro de la actual organización de los Departamentos de Estado, de las oficinas que pueden servir de base para el desarrollo del plan de reconstrucción nacional en las materias a que se refieren los números anteriores, como ser, la Sección de Higiene y Beneficencia del Ministerio del Interior, y la Oficina del Trabajo, del Ministerio de Industria y Obras Públicas;

5° La conveniencia de colocar estos servicios, que ofrecen entre sí tantos puntos de contacto, bajo una Dirección superior única, y atender de esta manera al desarrollo en relación con las necesidades y los recursos del país.” (DL N°44 de 1924)

El MHAP era así, un enorme ministerio que cubría básicamente todos los derechos sociales, con excepción de la educación: Salud, alimentación (que se comprende dentro del eje salud), trabajo, seguridad y habitación. Consecuentemente, tendría a su cargo las gestiones para la construcción de planes de alcantarillado y agua potable (Dto. N°288 de 1926); subsidios para la construcción de viviendas baratas (DL N°308 de 1925); tribunales de vivienda y de la conciliación (DL N°261 de 1926 y Ley N°4053 de 1925); Saneamiento, salud pública e inoculación (DL N°602 de 1925), entre otros.

Hacia el año 1927, el MHAP es re-nombrado como Ministerio de Bienestar Social (en adelante MIBIS; en adelante se utilizan las abreviaciones MHAP Y MIBIS de forma indistinta)(DFL N°7912 del Ministerio del Interior, 1927), re-ordenando sus labores y departamentos (en conjunto con el DFL N°2024 de 1927), de modo que fuera más eficiente al momento de aplicar las leyes sociales, fusionando y sumando algunos sectores asalariados no-obreros a la dotación y aplicación del Derecho Social, tales como empleados de servicios domésticos e inquilinos, y mejorar las estrategias sobre obreros de la gran industria lejana de los centros poblados (DFL N°2024).

Debido a la gran extensión de las labores del MIBIS, el año 1932 se divide para dar origen a dos de los ministerios más importantes para la PSAP (DL N°2 de 1932 del Ministerio del

Interior): El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Higiene, este último con miras a conformar el Ministerio de Salubridad Pública. Así, en las tareas del Ministerio del Trabajo (en adelante MINTRAB) se radicarían las cuestiones relacionadas a la habitación y la inspección del trabajo, mientras que en el Ministerio de Salubridad Pública (en adelante MINSAL) se radicaría el sistema de salud y saneamiento, de la salud vinculada a los sistemas de previsión y seguro laboral y la previsión en sí misma (DL N°24 de 1932 del MIBIS).

4.1.1.4.- El despliegue territorial de la PSAP

A partir del marco corporativo, higiénico y preventivo de la PSAP, como ya se ha mencionado, se identifica un despliegue súper-central que consistiría en la modernización parcial y gradual de los elementos centrales que influyen en el desarrollo de la estructura económica nacional y sobre los cuales recrudece el conflicto capital-trabajo. De tal modo, la cuestión corporativa focalizaría la intervención de la PSAP sobre la clase obrera y en la infraestructura de los principales centros productivos, comerciales y administrativos; mientras que lo higiénico-preventivo sentaría las bases tácticas de dichas intervenciones, en dichos espacios súper-centrales, consumando los esfuerzos estatales para el bienestar.

La PSAP inicia así dos rangos principales de acción, acordes con los nuevos discursos: Un rango focalizado, dado por la racionalización higiénico-preventiva de los obreros y; un rango estructural, dado por la racionalización higiénico-preventiva de lo laboral en general y del centro de las principales ciudades, sentando en ambos casos las bases de las futuras intervenciones generales y masivas de la PSAP (a partir del segundo período). Así, como producto superior e integrado de estas intervenciones, como síntesis singular de los dispositivos anti-pobreza, la PSAP daría lugar a un gran mecanismo para la racionalización de la ecología moderna, consistente en la planificación urbana a nivel comunal, como etapa incipiente del dispositivo urbano del bienestar, ordenando al cuerpo social en forma funcional, generando una ciudad de clases, higiene y productividad.

A.- INTERVENCIONES ESTRUCTURALES DE LA PSAP:

A.1.- La seguridad y previsión mutua: Hacia principios del S.XX, proliferaron en Chile una serie de iniciativas sociales y políticas de los trabajadores, que tenían como meta principal la protección personal y familiar de los asalariados organizados, a través de prácticas solidarias y mutualistas de base. Estas eran las sociedades de socorro mutuo⁴⁴. No obstante, uno de los principales logros de la PSAP fue, dentro de las leyes sociales de 1924, el establecimiento y capitalización progresiva del mutualismo a través de un sistema semi-público⁴⁵ orientado bajo el paradigma de la previsión del riesgo.

⁴⁴ El desarrollo de esta temática no será profundizado en este texto.

⁴⁵ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°24, carta de 24 de Junio de 1925: La empresa privada "Compañía Chilena capitalizadora de pensiones" solicita el permiso para establecer un sistema de seguros con los empleadores del país.

Esto daría origen al *sistema de previsión social* -como ingeniería social-, que habría sido diseñado y propagado por la OIT⁴⁶, pasando a ser considerado como “*el mejor y más eficaz instrumento que la ciencia social moderna ha adoptado para defender la vida y la salud de los individuos económicamente débiles*”⁴⁷, develando también su raíz en el discurso de la miseria. Consecuentemente, el sistema de previsión social se orientaría en un principio hacia los obreros y empleados de baja renta⁴⁸, siguiendo el modelo corporativo de Bismark, antes mencionado. A continuación, se presenta una definición contextual de la previsión, que permite una aproximación a las aristas de la higienización estratégica de la PSAP:

“Previsión Social es el conjunto de normas y principios humanos destinados a asegurar la existencia económica de los asalariados, que deje de percibir sueldo o salario que les permita subvenir a sus necesidades fundamentales y a los de quienes viven a sus expensas, cuando este fenómeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad.

Estas circunstancias son los “riesgos” a que está sujeto el trabajador, manual o intelectual, y pueden clasificarse:

- 1º.- en riesgos naturales: la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte.*
- 2º.- en riesgos del trabajo: los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales; y*
- 3º.- en riesgos sociales: el paro forzoso.”*

(Arturo Alessandri, 5 de Agosto de 1936. En ARNAD, Colección MINSAL v.17)

Así, las principales áreas de intervención preventiva de la PSAP radicarían en la salud (del cuerpo); la conciliación (de las clases) y; la salubridad (del hábitat y la producción). Tanto las cajas como el seguro deberían responder por la salud del trabajador en caso de enfermedad, extender pensiones en caso de vejez, invalidez o muerte del trabajador, asegurando su salud, su productividad y/o asegurando su participación económica en la circulación del capital y en el estándar de vida. Respecto de la salubridad, la PSAP también buscaría la intervención del espacio laboral, en pos de construir un ambiente que previniera al trabajador de cualquier tipo de baja en la productividad o de la muerte⁵⁰. No obstante, la seguridad laboral y la conciliación de clases sólo son abordadas tangencialmente en estos resultados.

⁴⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso S/F N°5 de 1941, pg. 4: sobre los logros previsionales de Chile y la adaptación política-económica del proyecto OIT

⁴⁷ *Ibíd.*, pg. 2

⁴⁸ *Ibíd.*, pg. 4

⁴⁹ El sistema de previsión es el primer componente de la PSAP en considerar a varios tipos de trabajadores no-obreros, aunque con marcadas diferencias en los sistemas previsionales. En el caso del Seguro Obligatorio de Enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo (Ley N°4054), están ligados a él los trabajadores que posean una renta anual baja.

⁵⁰ DFL N°217 de 1926: “Reglamento de Higiene y seguridad industriales”

En cuanto al funcionamiento de la previsión, ésta se articularía en dispositivos de seguridad social (el seguro social), estableciéndose como un sistema territorial de ahorros para los trabajadores: las Cajas previsionales. Dentro de éstas existiría una Caja central, ubicada en Santiago como última instancia coordinadora y centralizadora de los ahorros; y un sistema de Cajas locales, en donde los patrones depositarían porcentajes del salario retenidos a sus empleados u obreros, además de un porcentaje con cargo directo a sus utilidades de empleador. Las Cajas locales se establecerían en los poblados o ciudades cabeceras de departamento, similares a las actuales capitales provinciales, pero también el sistema mostraría su vocación hacia el obrero, al considerar Cajas locales especiales para las faenas mineras y grandes industrias.

La previsión se consolidaría así en un mecanismo que no sólo garantizaría cierta capacidad de consumo al sujeto trabajador, sino que vincularía directamente su capacidad productiva individual con la capacidad estructural de higienización del Estado⁵¹ y es esta la razón por la que el sistema previsional reviste un interés central en el desarrollo de la política social de salud y vivienda en Chile.

El seguro social del obrero sería regido por las leyes sociales N°4054 y N°4055 de 1924. La primera regularía los seguros sobre enfermedad e invalidez, mientras que la segunda legislaría el seguro de accidentes del trabajo y comprendería también a los empleados⁵². Dadas las contingencias -del foco obrero-, las cajas previsionales para obreros y empleados tendrían profundas diferencias, principalmente en cuanto a la naturaleza del seguro social, en donde se abriría el debate sobre el ahorro mutual versus el ahorro individual: el primero se basaría genuinamente en los principios de mutualidad y solidaridad, estandarizando el goce del seguro y de la acción previsional, independientemente de las diferencias salariales entre un trabajador y otro. La segunda modalidad de ahorro se basaría en la capacidad individual de ahorro, generando brechas entre los distintos rangos de salario y generando inestabilidad en la capacidad de asegurar al individuo, o entre generaciones de trabajadores, dado que los fondos previsionales se invertirían en forma privada, en empresas privadas, sin retribución de ganancia a los imponentes, quienes en la dinámica individual veían la acelerada devaluación de sus ahorros⁵³.

El seguro obrero se basaría en el carácter mutual de la previsión, mientras que la previsión de empleados particulares sería más precaria y más soslayada, generándose como un sistema de ahorros individuales. A medida que esta fase de la PSAP desarrollaba su carácter biopolítico (en el sentido de aspirar al control biológico centralizado y total de la población), iría ampliando la previsión hacia las demás categorías corporativas del trabajo, también en forma precaria, eminentemente como ahorro individual. Así, llegaron a existir

⁵¹ El DL N°34 de 1926 modifica la ley N°4054 de 1924, del seguro obligatorio, estableciendo sistemas de financiamiento a la salud y su infraestructura, en casos de enfermedad de los trabajadores. Por otra parte, la Ley N°5950 de 1936 establece que la Caja del Seguro Obrero deberá depositar dineros para el financiamiento de la habitación popular.

⁵² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso S/F N°5 de 1941, pg. 4: sobre los logros previsionales de Chile y la adaptación política-económica del proyecto OIT.

⁵³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Exposición de motivos, Arturo Alessandri, 16 de diciembre de 1937.

cerca de 44 cajas previsionales hacia el año 1940⁵⁴, representativas de los gremios más numerosos y estratégicos del país.

Sin embargo, el mismo carácter biopolítico de la previsión avanzaría con mayor contundencia hacia la convergencia de los sistemas de previsión, de todos los tipos de trabajadores asalariados⁵⁵, incluidos los pequeños empleadores, consolidándose entre las muchas cajas, tres cajas principales: la Caja del “Seguro obrero”⁵⁶ (para el caso de los obreros); la “Caja de empleados particulares”⁵⁷ y; la “Caja nacional de empleados públicos”⁵⁸, las cuales lograrían consolidar la lógica mutualista hacia la década de los 40’:

“La inusitada precipitación con que se dictaron nuestras Leyes de Previsión Social es la causa precisa de la falta de unidad que en ellas se advierte, de la anarquía de sistemas que significan, del sinnúmero de Cajas de Previsión que existen y de la desidia con que casi todas han mirado el “riesgo” fundamental: la enfermedad, que cuando se halla ampliamente cubierto no sólo procura bienestar, evitando la invalidez, vejez y muerte prematuras, al individuo, sino que contribuye poderosamente al engrandecimiento físico y espiritual de los pueblos.

Una de las leyes que descuidó no solamente ese “riesgo” fundamental, sino que todos los riesgos que la previsión social debiese cubrir, es la que creó la Caja de Empleados Particulares, dándole el carácter de simple Caja de Ahorros Obligatorios (...)

Teniendo la enfermedad características y consecuencias independientes de la clase social a la que pertenece el individuo, y no pudiendo cada Caja, separadamente, atender a sus imponentes radicados en lugares de escasa población, nada más lógico y conveniente que hacer un servicio de medicina con aportes de todos los Organismos de Previsión que lo requieran”. (Arturo Alessandri, 5 de Agosto de 1936. En ARNAD, colección MINSAL, v.17, discurso N°9)

Si bien estos elementos financieros podrían resultar inconexos con las estrategias de despliegue territorial de la modernización, esto es sólo aparente, siendo de total trascendencia en el desarrollo espacial de la PSAP: A partir del sistema previsional, garante de la capacidad de higienización-prevención del Estado, las diferencias entre el sistema obrero y el sistema de empleados sentarían las bases de una PSAP territorialmente desigual y políticamente obrerista, reforzando su origen como combate *súper-central*, en tal extremo que las familias de los asegurados también serían excluidas del derecho a la salud, al no ser trabajadores. Esto permitiría verificar la necesidad de abarcar en forma más amplia el problema ecológico de la sociedad chilena.

⁵⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, oficio N°665 de 6 de Diciembre 1937: sobre exposición de motivos para reducir o controlar las numerosas cajas previsionales existentes.

⁵⁵ El código del trabajo, DFL N°178 de 1931, sintetiza la principal tendencia de la PSAP, unificando en un solo texto y sistematizando, los diversos sistemas de conciliación, de previsión y de habitación.

⁵⁶ del Seguro Obrero (N°4054 de 1924)

⁵⁷ Ley de accidentes del trabajo (N°4055 de 1924)

⁵⁸ Decreto-ley N°454 y 767 de 1925

Chile lograría ser el primer país latinoamericano en garantizar salud previsional a toda su población obrera⁵⁹. No obstante, el sistema de provisiones, en general, estaría fuertemente limitado a la posibilidad de tener contrato formal, generando fuertes presiones sobre la estructura económica nacional liberal, incapaz de generar empleos, productos y riquezas suficientes para el proceso de expansión y proliferación de la sociedad del bienestar⁶⁰. Esto sería, sin duda, una de las principales problemáticas de la política social anti-pobreza, al excluir a una serie de sujetos cesantes, o sin empleo formal, que aún viviendo en condiciones paupérrimas serían invisibles frente al paradigma funcional y corporativo de pobreza.

A.2.- Avance gradual hacia una salud social y territorial: A partir del paradigma higiénico-preventivo se configuraría una intervención dual por parte del Estado: la acción corporal y la ambiental. En tal contexto, la salud se consolidaría como piedra angular de la PSAP, desde la cual surgirían varios de los componentes del Derecho social (tales como la vivienda, el seguro social, la medicina, entre otros), o bien se re-inventarían algunos, como fuera el caso de la educación, tornándose en perspectiva de la higiene social.

En sintonía con lo anterior, la Salud se compondría de dos grandes áreas de acción⁶¹: la Asistencia social (que para este período comprendería la atención médica), lo Sanitario (que comprendería el control ambiental de la vida moderna) y la Previsión (como la salud de-y-en lo vinculado a lo laboral). Cabe mencionar que la previsión ha sido abordada con anterioridad dado su carácter mixto, perteneciente a la política social laboral, y a que su rol histórico no sólo tendría centralidad en el desarrollo de la salud, sino también en la satisfacción de otros derechos sociales, de modo que su estrategia territorial atraviesa por elementos muy diversos de los que se abordarán a continuación.

a) La zonificación sanitaria: Por su parte, las intervenciones asistenciales y sanitarias de la PSAP de salud se extenderían sobre la base de la zonificación sanitaria del país, creada “*para la eficaz higienización del territorio*” (DL N°602 de 1925, Código Sanitario, Título II, Párrafo I), es decir: para el despliegue de las estrategias biopolíticas en salud. Las Zonas Sanitarias cubrirían macro-zonas aún más amplias que las actuales regiones, formando un sistema nacional de jerarquías y dispositivos administrativos que permitirían la gestión general y primigenia de la salud, a través de ejercicios de estadística básica, inspección-fiscalización, catastro y centralización-distribución de recursos.

En primera instancia, las zonas habrían permitido el control y racionalización espacial de las epidemias, de las unidades de asistencia social (recintos médicos) y de las condiciones

⁵⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.4.

⁶⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N° de 4 de Junio de 1941: sobre las nuevas políticas, planes y proyectos para el bienestar.

⁶¹ Los elementos menores de este período estarían dados por políticas de salud menos consolidadas (o sin sistematización alguna), sobre fármacos, tercera edad, orfandad, demencia, discapacidad, control de residuos y enfermedades específicas en minorías. Estos últimos elementos de la salud no han sido abordados en forma detenida a lo largo de la investigación.

comunales y generales de salubridad. Dentro de cada zona sanitaria existirían divisiones sanitarias y distritos sanitarios: las *zonas* abarcando la escala provincial⁶² o inter-provincial -de hasta dos provincias contiguas-; las *divisiones* una escala de 4 o más comunas y los *distritos* abarcando la escala comunal⁶³.

Este sistema de control e higienización se vincularía a Fondos de Sanidad Municipal y sería fiscalizado por la Policía Sanitaria: con el primer elemento se recaudarían dineros municipales que serían centralizados por las directivas de las diversas zonas sanitarias, para luego distribuir los recursos en los demás niveles sanitarios, hasta llegar al financiamiento de obras municipales de sanidad ambiental y financiar la asistencia social a través de Juntas de Beneficencia (se detalla más adelante). Por otra parte, la policía sanitaria, consistiría en unos agentes comunales que fiscalizarán en las faenas, fábricas, comercio y hospitales, en cumplimiento de las disposiciones legales del Código Sanitario (tanto en su versión de 1925 como en su versión de 1931 (DFL N°226 de 1931)).

A pesar de ser una medida estructural, las zonas sanitarias permitirían la higiene estratégica de la pobreza, incorporando criterios territoriales especiales para la localización de sus servicios sobre la población obrera, a la vez que sentaría las bases para la higienización y modernización general del territorio nacional. A continuación se presenta un extracto de una carta de la “Organización de los Servicios Sanitarios de Chile”, de la Dirección general de Sanidad, año 1932, como ejemplo de la vocación obrera:

“Para combatir enfermedades venéreas la Dirección General de Sanidad ha instalado en el país 21 Policlínico en donde encuentra el público atención gratuita para sus males. Estos establecimientos se hayan ubicados de preferencia en los puertos y en las ciudades donde hay faenas industriales o mineras y que por lo tanto existe una mayor densidad de población obrera”. (Dirección General de Sanidad, en ARNAD, Colección MINSAL volumen N°10. (S/F, S/N)

I) Avance gradual de la asistencia social como Medicina Social⁶⁴: En la época se asistiría a un cambio sustancial y progresivo de los servicios públicos. La medicina que estaba vinculada exclusivamente al ámbito individual, familiar, religioso y/o privado, con pago de doctores en casa y hospitales de caridad, pasaba a un esquema “social” de fortalecimiento gradual de los servicios públicos, principalmente de hospitales y del mismísimo fenómeno de la higiene pública integrada de los espacios, racionalizándose desde la zonificación sanitaria.

⁶² Hasta la década de los 60', las provincias serían el símil de las actuales regiones en cuanto a su dimensión geométrica.

⁶³ El DFL N°226 de 1931 (nuevo Código Sanitario) re-nombra las zonas sanitarias como Provincias Sanitarias y suprime la figura de “división sanitaria” conservando, en cambio, las características esenciales del distrito sanitario.

⁶⁴ Los dispositivos específicos que el Estado implementara para la medicina y la asistencia pública serán abordados en la siguiente sección “INTERVENCIONES ORIENTADAS HACIA EL ESPACIO OBRERO”

Si bien en un principio la asistencia social tendría una vocación obrera y hacia los empleados de salarios bajos, a mediados de los años 30' el Estado consolidaría una visión más amplia de salud pública. Sin embargo, esta visión no sería inmediatamente concretada, dadas las limitaciones financieras para generalizar y potenciar un sistema público de salud: ya fuera por barreras ideológicas del liberalismo aún dominante⁶⁵, o por limitaciones y crisis de la estructura económica⁶⁶, de modo que las intervenciones en salud se mantendrían sobre la creciente masa de bajos salarios, asentamientos con mayor cantidad de población obrera y sobre los recrudescidos grupos de cesantía (en forma contingente).

En una carta enviada por el presidente Arturo Alessandri y Eduardo Cruz-Coke a la cámara del senado, en Agosto de 1936, se aprecia claramente el carácter avanzado de esta fase del combate a la pobreza, al mismo tiempo que la táctica advierte sus graves limitaciones y su final, con la incapacidad de ampliar eficazmente la cobertura pública de salud (ver sección de "Limitaciones históricas de la táctica"):

“La tarea en que se encuentra empeñado el Gobierno de promover el mejoramiento del estado sanitario del país, con el objeto de disminuir su alta morbilidad media, especialmente en tuberculosis y lúas, ha tropezado con las dificultades de poder ejercitar en particular en relación con la primera de estas enfermedades, una política sanitaria preventiva que inserte su acción en las fuentes mismas de la morbilidad, cuales son la alimentación defectuosa, la habitación, las características del trabajo individual y la vigilancia cuidadosa de las enfermedades en su estado incipiente.

La medicina moderna ha dejado de ser medicina individual para hacerse medicina social, y busca en la función desempeñada y en su economía propia, los elementos patológicos que han de transformarse más tarde en enfermedades incurables, ruina para el hombre y carga para la sociedad”. (Arturo Alessandri y Ed. Cruz-Coke, 1936. En ARNAD (Colección MINSAL, volumen N°17, discurso N°2)

II) La concentración sobre el saneamiento central: En un sentido general, las labores de MHAP comenzarían a profundizar en el control de los flujos naturales: masas de aire, masas de agua, sol, muerte: estándares de ventilación de los barrios y viviendas, aguas potables y residuales, soleamiento de las construcciones y disposición y normativa de los cementerios⁶⁷. Si bien desde principios del S.XX

⁶⁵ ARNAD, Colección MIBIS, Volumen N°94, Carta de Diciembre de 1925: respuesta del secretario-abogado del Consejo Superior de Bienestar social a la Liga de Arrendatarios de Valparaíso, sobre la negativa del Estado para emprender la construcción de viviendas baratas y *empresas estatales* en general.

⁶⁶ Senador Domínguez. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Diario de Sesiones del Senado. 2ª Legislatura Extraordinaria. Sesión 16ª en miércoles 16 de mayo de 1945: sobre tendencia estructural del modelo ISI a su estancamiento.

⁶⁷ Además del control de aguas potables, residuales, los planes especiales buscaban normar las condiciones de soleamiento y ventilación de las viviendas obreras (ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°94, Carta de Diciembre de

comenzarían a sistematizarse algunas matrices públicas de alcantarillados y agua potable, estas no son masificadas, planificadas y reguladas sino hasta mediados de los años 20, gracias a las labores del MHAP-MIBIS y, en especial, gracias a la zonificación sanitaria del país y la creación del primer código sanitario en 1925.

El esquema de saneamiento se centraría exclusivamente en las ciudades, y dentro de estas establecería un sistema de gestión sanitaria municipal exigua en recursos e ineficiente⁶⁸, a cargo de Juntas Municipales de Sanidad (o juntas sanitarias) (DL N°602, art. 54°), que habrían de inspeccionar el cumplimiento de las condiciones higiénicas municipales fijadas por el código sanitario, además de gestionar la ejecución de los planes públicos de potabilización y alcantarillado a escala comunal⁶⁹.

Este esquema ineficiente de saneamiento urbano se justificaría en la carencia de recursos públicos suficientes para el saneamiento general de la ciudad por parte del Estado, de modo que la acción gubernamental se concentraría en los centros neurálgicos de actividad económica, productiva, administrativa o industrial, es decir, en forma súper-central. Una norma que relataría este proceso es el Decreto N°288 de 20 de Mayo de 1926 del MHAP⁷⁰, que sería el reglamento general para las instalaciones domiciliarias de alcantarillado y agua potable de Santiago. Esta ley pretendía, entre otros elementos: tecnificar la condición de las viviendas, creando la tipología moderna de los espacios del hogar⁷¹ (Título III, de las disposiciones técnicas); higienizar los conventillos, generando requisitos especiales para las viviendas colectivas, al punto de estipular los artefactos higiénicos obligatorios e impidiendo la creación de nuevos conventillos e; intentar eliminar los rastros de ruralidad de Santiago, cegando acequias y cursos de agua superficial a medida que los municipios construyeran las matrices públicas de las aguas potables y residuales. La estructura del régimen de bienestar se encaminaría así hacia la definición y creación de una ciudad con suficiente capacidad de carga para la alta densidad poblacional, la expansión y la producción⁷².

1925 de la Liga de Arrendatarios de Valparaíso al MHAP) y el funcionamiento de los cementerios (ARNAD, Colección MIBIS, volúmenes N°24 y 59).

⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. 4 de junio de 1941

⁶⁹ En la revisión general de volúmenes del ARNAD, colección MIBIS, se cuenta con información sobre la aplicación de diversos planes para la construcción de alcantarillados y aguas potables en diversos centros poblados del país (volúmenes N° 139, 184, 187, 189, 194, 196, 198, 208, 210, 214, 225, 227, 241, 296, entre muchos otros), y de la autorización a Juntas Sanitarias para la construcción de servicios sanitarios (volumen N°181 de 1928, carta S/F). El DFL N°226 de 1931 suprime las Juntas Sanitarias y crea el Servicio nacional de Salubridad para gestionar las cuestiones de higiene en conjunto con los municipios.

⁷⁰ En ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°65.

⁷¹ En efecto, el Dto N°288 estipularía las disposiciones de los espacios internos al hogar (*living room* y cocina).

⁷² Al menos este es el espíritu del DL N°308 de 1925, sobre habitaciones baratas, de su reglamento, Decreto N°908 de 1925 del MHAP (en ARNAD, colección MIBIS, volumen N°73) y de la Ley N°5950 de 1936, que crea la Caja de la Habitación Popular, reordenando la legislación habitacional promulgada hasta la fecha, estandarizando en forma técnica, individualizando e higienizando las condiciones mínimas de las viviendas baratas o populares.

b) El nacimiento del dispositivo urbano del bienestar: El desarrollo de los elementos anteriormente abordados -especialmente en el aspecto sanitario-, recaería en la necesidad de planificar integradamente los diversos dispositivos de la biopolítica en un único y superior dispositivo: la ciudad del bienestar. Es así que surge la ley N°4563 de 1929, creando las bases del posterior DFL N°345 de 1931: *la primera Ley General de Urbanismo y Construcción*, que posteriormente sería sistematizada gracias al decreto N°4882 de 1936.

Desde estos elementos y acorde con el paradigma higiénico-preventivo, se gestaría una planificación profesionalizada de la ciudad basada eminentemente en el riesgo y la salubridad ambiental, es decir, que no buscaría la coherencia de todos los elementos territoriales, sino más bien de aquellos que garantizaran la salud sistémica, racionalizando la disposición y las características materiales de la PSAP: la vivienda barata u obrera y el sistema privado y público de alcantarillas y agua potable, además de otros elementos más específicos, asociados al aseo, ornato y salubridad de las actividades productivas y comerciales⁷³.

Los límites de la planificación estarían, dentro de lo urbano, en la escala comunal, con la creación de Planos Oficiales (equivalentes a los actuales Planos Reguladores Comunales) y con la creación de una Dirección de Obras Municipales dentro de cada municipio (Decreto N°4882 de 1936), sin contemplar aún la escala intercomunal, metropolitana ni regional. La planificación comunal permitiría a la PSAP la descentralización de sus acciones, aumentando la capacidad de control sobre la higiene de las viviendas baratas o populares y evitando la construcción de éstas en periferia⁷⁴. No obstante, esta modalidad de la planificación no incluiría zonificaciones industriales ni programas productivos, como sería la tónica de la planificación futura.

En grosso modo, la ciudad tendría un renacer como ciudad higiénica, que sería posible sobre el diseño de sus nuevos dispositivos: de la definición técnica de la *vivienda higiénica*, obrera o barata; de la definición de los servicios sanitarios como *servicios urbanos* y, de la agrupación y ordenamiento de las familias obreras, entre otros elementos que comenzarían a dibujar una ciudad de clases, y signada como espacio la higiene y bienestar.

Adicionalmente, la planificación urbana poseería ciertas ventajas que complementarían a las zonas sanitarias en cuanto al desarrollo de la infraestructura sanitaria, y que tendrían relación con un nivel más acotado y coherente de acciones (lo netamente urbano) y la existencia de un discurso técnico mucho más elaborado, que permitiera la acción consistente del gubernamental⁷⁵, con la prospección de escenarios futuros y solución de problemáticas urbanas, como sería cada vez más la inmigración de masas de

⁷³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. Junio de 1941.

⁷⁴ ARNAD, Colección MIBIS, volúmenes N°65 y 111: en general, sobre la detección de sitios eriazos y desocupados al interior de los poblados con la finalidad de construir las viviendas baratas y populares.

⁷⁵ ARNAD, Colección MINSAL, Volumen N°16, Septiembre de 1937: Folleto del primer congreso de urbanismo chileno, a realizarse en 1938, en donde resalta el emblema de la organización, con la inscripción del lema: "Símbolo del urbanismo. Aire – sol – vegetación".

desempleados provenientes desde la ruralidad, siendo esto contrario del carácter político, arbitrario y netamente contingente que recubriera la gestión de las zonas sanitarias, aún cuando estas jugarían un rol determinante en el futuro de la PSAP.

B.- INTERVENCIONES ORIENTADAS HACIA EL ESPACIO OBRERO:

B.1.- El origen focalizado y exiguo de la medicina social: según la revisión bibliográfica, las intervenciones médicas de este período consistirían en servicios sostenidos por Juntas de Beneficencia⁷⁶(en adelante JJ.BB), siendo organizaciones subvencionadas/subsidiadas por el fisco, de carácter local-urbano, *público y privado*⁷⁷, provenientes históricamente de los sistemas de caridad: eran resabios eclesiásticos que administraran todo lo relacionado a la infraestructura médica, en el paradigma de la curación individual y no-preventiva de las enfermedades:

“En uno de los aspectos de la salubridad, el de la Asistencia Social, este deber del Estado se ejerce principalmente por las Juntas de Beneficencia y Asistencia Social, a las cuales el Estado subvenciona anualmente para el mejor desempeño de su cometido; pero no es éste el único recurso con que cuentan para tal objeto.

Desde sus orígenes, con anterioridad a la época en que la función de Asistencia Social fue consagrada como una de las preferentes del Estado, las Juntas de Beneficencia y sus establecimientos la ejercían merced del generoso desprendimiento de particulares, que donaron en vida sus bienes o los asignaron para después de sus días a esas instituciones.” (Pedro Aguirre Cerda, 3 de Enero de 1939. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, discurso N°1)

Con el proceso de secularización y emplazamiento del Estado benefactor, las Juntas de Beneficencia serían intervenidas y controladas por el fisco a través de la Junta Central de Beneficencia (creada por Ley N°5115 de 1932, que además da a las JJ.BB una escala

⁷⁶ En ningún documento del ARNAD se encontró el número de ley que crea a las Juntas de Beneficencias ni ningún sistema de beneficencia, en contraste con la abundante información disponible sobre las operaciones de las citadas Juntas. Se cuenta con el indicio de que estas existían como organismos público-privados de escala comunal vinculados al catolicismo, al menos desde 1823, con las “Policías de Comodidad, Socorro y Beneficencia” (Constitución de 1823): las constituciones experimentales de 1823 y 1828 rescatan en algún grado la figura de la beneficencia. No obstante, existe el reglamento para las Juntas de Beneficencia de la República (Decreto S/N de 10 de Febrero de 1886 (en repositorio “Ley Chile” de la BCN), que vincula a estas instituciones con la gestión y administración de las “Casas de Caridad (art. 7°, inciso 12°): infraestructura médica de la época.

⁷⁷ ARNAD, colección MIBIS, volumen N°24 y Colección MINSAL, volumen N°10. La primera referencia (volumen 24) corresponde a una carta sin fecha, que contiene el presupuesto de la Honorable Junta de Beneficencia de Coquimbo, sobre las subvenciones entregadas por el Estado para el mantenimiento de los servicios de salud. La segunda referencia (volumen N°10), fechada de 22 de Febrero de 1932, corresponde al presupuesto de una Junta de Beneficencia de carácter privado, que igualmente recibe aportes fiscales (Sociedad Española de Beneficencia).

provincial, situándolas en cabeceras provinciales y ciudades con mayor población)⁷⁸. Sus servicios principales serían: hospitales, hospicios, lazaretos, dispensarios, desinfectorios o casas de limpieza, maternidades de parto, policlínicos, casas de huérfanos, asilos de ancianos y manicomios, en general⁷⁹, que eran construidos bajo sus gestiones. Estos estaban destinados a la entrega de algunos auxilios básicos, al aislamiento de enfermedades altamente contagiosas, inoculaciones, entrega de medicamentos y atención de los obreros y empleados de bajos recursos que estuviesen *asegurados* (léase con sistema previsional vigente).

Estos servicios de salud eran orientados, en un comienzo, a favor de los grupos más pobres: la "*Jente menesterosa*"⁸⁰, ubicándose su infraestructura en los centros poblados con mayor número de obreros urbanos, mientras los campesinos serían soslayados de las medidas principales⁸¹. Este era al menos el caso de los Dispensarios, equivalentes a los Consultorios de la actualidad (ARNAD, 2011) y de los policlínicos (existentes también para los obreros en las grandes faenas e industrias no-urbanas). En cuanto a los Hospitales -el mecanismo médico de mayor magnitud-, también heredados de los dispositivos religiosos cristianos⁸², estos realizarían servicios médicos generales teniendo igualmente a las familias de escasos recursos como sus principales usuarios, bajo la figura de "*prestaciones gratuitas*"⁸³. De tal suerte, la salud pública se denominaría en ocasiones como "*caridad pública*"⁸⁴, aun cuando emprendiera su transformación hacia el sistema moderno de salud: la medicina social.

Dentro de este proceso histórico, los servicios de salud pública serían cada vez más demandados, ya fuera por el aumento de masas obreras en las ciudades o por parte de los diversos sectores trabajadores no-obreros del país, especialmente tras la crisis mundial del

⁷⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1706 de 6 de septiembre de 1968: sobre ley N°5115 y el deber estatal de atender indigentes y desvalidos.

⁷⁹ ARNAD, Colección MIBIS, volúmenes N°24 y 65: constan de múltiples presupuestos de Juntas de Beneficencia, de distintas localidades a lo largo y ancho de país, con el detalle de sus entradas y gastos financieros, indicando los diversos servicios de los que se componía el sistema de Asistencia Social (léase salud pública), en donde destacan los dispensarios, lazaretos y maternidades. En carta del 25 de Abril de 1925 (volumen N°24 del MIBIS), se narra que la sala de maternidad prestaría "*valiosos servicios a parturientas indijentes [sic]*", dentro de una narrativa de servicios de salud destinados hacia la pobreza.

⁸⁰ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°24, carta del 13 de Julio de 1925: nota de la Honorable JJ.BB de Cauquenes, sobre el auxilio que prestan sus servicios, en maternidad y dispensarios, a los grupos pobres. También en carta del 25 de Abril de 1925 (mismo volumen de ARNAD), de la Honorable JJ.BB de Lautaro, se narra que "*El Dispensario, como siempre, presta grandes servicios a los pobres (...)*".

⁸¹ Existieron medidas sanitarias marginales para la población campesina, como el "Plan de asistencia médica rural", consistente en "Casas de Socorro" y "postas de primeros auxilios", teniendo un desarrollo incipiente de no más de 60 establecimientos a lo largo del país, para 1931 (Carta de 16 de Abril de 1931. En ARNAD, colección MINSAL, volumen N°505.)

⁸² ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°96, Carta del 25 de Julio de 1925: nota del Hospital católico de Gorbea, hacia el servicio de Asistencia Social, con objetivo del financiamiento y adquisición del hospital católico por parte del Estado.

⁸³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°10, carta del 8 de Noviembre de 1932.

⁸⁴ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°73: alusión a la Beneficencia y Asistencia Social como "*caridad pública*", en diversos documentos, en registros formales. En un documento, correspondiente a un informe-decreto elaborado por Arturo Alessandri (ARNAD, Colección MINSAL, volumen 17, Informe N°9 5 de Agosto de 1936), este alude a la consolidación progresiva de la protección social y la salud como Derecho, "*dejando de ser ésta el resultado de la caridad pública o privada*".

Capital, el año 1929⁸⁵, con su consecuente pauperización social, y tras el cierre de faenas mineras salitreras, en el norte de Chile⁸⁶. Serían estas circunstancias las que potenciarían al Estado en tomar un rol menos marginal en materia de salud, de modo que la medicina social trascendiera de los obreros, indigentes y gentes de escasos recursos, ya fuera ampliando su cobertura a través de la noción de Raza nacional⁸⁷, o manteniendo la dinámica corporativa de Clases, al incluir plenamente la noción de clase trabajadora (obreros y no-obreros):

“El supremo Gobierno ha considerado que uno de los aspectos que más trascendencia tiene en nuestra población es el de la adecuada asistencia hospitalaria.

No escapará al elevado criterio de esa H. Corporación que es necesario darle un impulso vigoroso a estos servicios con el objeto de que respondan eficazmente a las actuales exigencias que demanda nuestra población.” (Carta al congreso, 1934. En ARNAD 2014, Colección MINSAL v.17)

En el contexto de crisis, la PSAP comenzaría su mutación hacia lo que fueran una serie de medidas para un universalismo de la política social, que se manifestara en la necesidad de un replanteamiento estructural de la economía, ya no sólo de la higienización, sino de una serie de políticas en pos del aumento del Producto Geográfico Bruto. El siguiente extracto de una carta del Instituto Bacteriológico de Chile, de 4 de Febrero del año 1932, refleja algunas de las primeras medidas que se orientaran hacia la industrialización nacional como replanteamiento de las dinámicas económicas:

“La situación económica del país hace necesario cada vez más estimular la industria nacional y todas las fuentes de producción que existen en el país.-

Actualmente se hace una intensa campaña en pro del consumo de los productos nacionales. El Control de Cambio trata de evitar todas las importaciones que no sean estrictamente justificadas o absolutamente necesarias, ajustándolas en todo caso al monto de nuestras exportaciones.-

⁸⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°505, Decreto N°129 de 29 de Abril de 1931: mención a “*Que la crisis que afecta hoy a todas las naciones y que ha repercutido en nuestro país, ha creado para los empleados particulares que han quedado cesantes una situación en muchos casos angustiosa*”. En otros casos (volumen N°17 de MINSAL) se informa la situación de crisis, acusando en todos los casos la necesidad de implementar productos nacionales y estimular la industria nacional (cartas del: 4 de Febrero de 1932; 27 de Agosto de 1932; 17 de Diciembre de 1932 y; 10 de Septiembre de 1934).

⁸⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°170, Carta del 2 de Febrero de 1927: nota sobre “*reapertura de asilos o albergues de obreros cesantes en la ciudad*”, en torno a la desocupación generada en el norte de Chile, contenida en las ciudades, en recintos especiales, y de cómo en estos constituirían “*focos peligrosos de infección*”. En otro caso, en carta del 16 de Abril de 1931 (volumen N°505 de Colección MINSAL), se menciona el alto impacto de “*la paralización de las faenas extractivas del norte*” y “*de la crisis económica general del país*” para el sistema de beneficencia pública.

⁸⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°17, Informe N°10 de Septiembre de 1936: Carta de Alessandri al senado, sobre el *mejoramiento de la raza* y, en base a esto, la necesidad de aumentar la infraestructura de salud para toda la población.

En estas circunstancias estimamos señor ministro, que ha llegado el momento en que los productos que elabora el Instituto Bacteriológico, sustituyan completamente a los importados.” (Instituto Bacteriológico de Chile, 1932. En ARNAD 2014, colección MINSAL v.16)

Finalmente, la PSAP de salud, focalizada en los pobres, comenzaría a imbricarse plenamente con el desarrollo de la Medicina Social y la zonificación sanitaria del país, anexándose a la planificación urbana profesional.

B.2.- El saneamiento-higienización de las viviendas obreras: En 1925 los Consejos de Habitaciones obreras serían reemplazados por Consejos de Bienestar Social, mediante el Decreto-Ley N°308 de 1925, de las “*habitaciones baratas*”, con el ánimo de renovar la ciudad en forma más integrada, preventiva y amplificadas, *como componente esencial y estratégico de la PSAP de higienización urbana, previendo no sólo la capacidad de carga de la estructura territorial, sino también de los espacios domésticos*. Por este motivo y en coherencia con el discurso de pobreza, la mencionada norma se dirigiría hacia los obreros en forma preferente, aunque no exclusiva. Entre algunas de las principales innovaciones que tendría esta modalidad de la PSAP habitacional (DL N°308 de 1925) estarían:

a) la determinación de la vivienda para pobres en función de su precio reducido y no de la condición formal de obrero (Art. 8°), de modo que aún orientándose hacia los obreros, permitiría la adquisición de estas viviendas por parte de empleados de bajos ingresos y obreros fuera del contrato formal;

b) el establecimiento de dispositivos tributarios especiales sobre las viviendas insalubres o inhabitables y de los sitios eriazos, como estímulo a la renovación urbana y evitando la expansión del radio urbano (Art. 6°) y;

c) el agrupamiento de las viviendas baratas en conjuntos mínimos de 50 viviendas (Art. 9°), con la finalidad de abaratar costos de producción y asegurar la lucratividad de los proyectos de vivienda, que tenían un carácter empresarial-privado, gestado por sociedades cooperativas de construcción y empresas inmobiliarias especializadas en la construcción barata⁸⁸. No obstante, este esquema de viviendas baratas agrupadas recrudescería el soslayo del medio rural, donde estas condiciones de asentamiento no serían aplicables.

La PSAP también buscaría normar los mínimos requisitos de la vivienda moderna⁸⁹: los espacios que estas deben tener en su interior, los artefactos de que deben disponer, las

⁸⁸ ARNAD, Colección MIBIS, volúmenes N°73, Cartas de 30 de Septiembre de 1926 y 8 de Octubre de 1926: Aprobaciones de estatutos a sociedades cooperativas edificadoras. En varios documentos constan cartas alusivas a inmobiliarias de habitaciones baratas (volúmenes N°24, 65 y 73).

⁸⁹ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°65, 20 de Mayo de 1926: Decreto N°288 “Reglamento general para las instalaciones domiciliarias de alcantarillado y agua potable de Santiago”, hace énfasis en la “casa para obreros” y

condiciones de ventilación, luz, aguas e higiene en general y el carácter de las viviendas colectivas, con una marcada vocación hacia la eliminación de los conventillos y la individualización del hábitat⁹⁰.

Para el despliegue territorial de estas disposiciones, el Estado se concentraría en el decreto de clausuras y demoliciones de viviendas insalubres o inhabitables, a través de los llamados Tribunales de Vivienda (DL N°621 de 1926). En una carta que envía la Liga de Arrendatarios de Valparaíso al MHAP, en el año 1926, se narra la urgente situación de los obreros de la zona, quienes con sus bajos salarios no podrían pagar los precios de renta de las nuevas casas construidas por el sector empresarial inmobiliario, demandando al Estado que se hiciera responsable por la construcción de las viviendas para venderlas o rentarlas a precio justo. En aquella ocasión, el ministerio remitiría una carta de respuesta anunciando que el Estado no debiese iniciar empresas de ningún tipo, dado que este no sería su rol y dada la experiencia de los países europeos. En este caso, los tribunales de vivienda, a cargo del MHAP-MIBIS, serían dispositivos específicos para la gentrificación obrera. A continuación se relata un extracto de un informe del tribunal de la vivienda de Providencia-Las Condes, datado de 1925, que en aquellos años correspondiera a una zona de rancheríos obreros:

“Los desahucios legales solicitados por los propietarios, [son el] problema mas difícil de la Ley de la Vivienda, que ha dado mas trabajo al Tribunal, pues ascienden a 300, [y] los ha decretado escalonadamente teniendo en vista la escases de habitaciones [...]

En muchas ocasiones, a los arrendatarios desahuciados legalmente por el propietario [...] se les ha buscado habitación con otro propietario mediante recomendaciones del Tribunal [...]

En los sectores que atiende este Tribunal [...] la mayoría de los edificios destinados a arriendo colectivo no pueden tener otra clasificación que rancherías inmundas e inhabitables, por eso es que este Tribunal sea el que ha hecho mayor número de demoliciones.” (Tribunal de la Vivienda de Providencia, 30 de Diciembre de 1925, ARNAD, Colección MBIS, v.94)

Sin embargo, se crearían dos modificaciones trascendentales en la PSAP habitacional, que tenderían, al igual que la salud, a su ampliación social: En primer lugar, los tribunales de vivienda serían cerrados por el Estado para ser fusionados con los Tribunales de Conciliación y arbitraje, y las Juntas permanentes de Conciliación y arbitraje, creando para

conventillos, sobre las condiciones higiénicas y tecnológicas mínimas de las viviendas, además de los cánones higiénicos estipulados en el DL N°308 de 1925.

⁹⁰ ARNAD, Colección MIBIS, volumen N°73, Decreto N°908 de 8 de Octubre de 1926: “Reglamento de edificación complementario de la Ley N°308, de 9 de Marzo de 1925, sobre Habitaciones Baratas”: su Artículo 4° estipula que los conventillos no podrán acogerse a los beneficios de la Ley N°308, para propender a la individualización de patios, cocinas y baños en las futuras construcciones baratas.

ello los Tribunales de Trabajo⁹¹ mediante el DFL N°2100 de 1928⁹², centralizando la aplicación de las leyes sociales habitacional y laboral⁹³, a partir de lo cual permitiría su aplicación más integral en trabajadores no-obreros⁹⁴. En segundo lugar, la Ley de Habitaciones baratas sería reemplazada o mejorada por tres normas progresivas: la Ley N°4931⁹⁵ de 1931, sobre el Fomento de la *Habitación Obrera*, que creara las Juntas de Habitación popular e inaugura la capacidad técnica del Estado para construir casas y poblaciones; el DFL N°33 de 1931, que ampliara el foco de la anterior, permitiendo que las cajas de empleados públicos y periodistas, empleados particulares y obreros pudiesen invertir en las viviendas construidas por la Junta de Habitación Popular⁹⁶(Art. 8°), en virtud de *“las verdaderas necesidades de las clases trabajadoras del país”* y; finalmente, la promulgación de la Ley N°5950 de 1936 que crea la Caja de la Habitación Popular, *“destinada al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares”* (Ley N°5950), creando Consejos Departamentales (actual escala provincial) y Comunales de la habitación popular, vinculándose aún de forma preferente con la clase obrera, incluyendo en los Consejos departamentales al menos a un (1) representante obrero, empero a ningún representante de los otros grupos asalariados; sin embargo de la sofisticación del Estado como constructor directo de viviendas de bajo costo.

Uno de los principales logros de la política habitacional sería, no obstante, la estandarización y definición de una vivienda higiénica, como mínimo social por el que debería velar el Estado, al menos dentro del espacio urbano, lo que por cierto aportaría en la resignificación y conformación futura del dispositivo urbano.

B.3.- La conciliación económica de las iniciativas populares, políticas y sociales de obreros y de trabajadores en general: Tanto los sindicatos como las cooperativas servirían como mecanismos instrumentales al proceso de modernización e higienización estratégica. A partir de su regulación jurídica, se consolidarían como dispositivos catalizadores: de la conversión de iniciativas políticas y sociales de los obreros y trabajadores, a iniciativas de corte económico/monetario, ya fuera como proveedores del recurso mano de obra (en el caso de los sindicatos) o como productores/proveedores de bienes y servicios (en el caso de las cooperativas).

Por su parte el sindicato lograría una relativa estabilidad sobre los conflictos laborales, reduciéndolos a demandas de aumentos salariales o de servicios sociales (en el espíritu de

⁹¹ Véase más adelante en “3.- La conciliación económica de las iniciativas populares, políticas y sociales de obreros y de trabajadores en general”.

⁹² En 1931 esta legislación sería consolidada en el Código del Trabajo, DFL N°178 de 1931.

⁹³ Que incidirá luego en las atribuciones que tendrá el MINTRAB (habitación y conciliación).

⁹⁴ Los DFL N°2024 y N°2096 de 1927, de 10 y 31 de Diciembre, respectivamente, reflejan la necesidad de incluir empleados en los beneficios de las leyes sociales: El primer DFL estipula que *“...en lo que se relaciona con la vivienda sólo se ha legislado respecto de la habitación independiente del obrero o del modesto empleado.”*, mientras que la segunda estipula *“Que debe tenderse a unificar la previsión de los empleados particulares y de los obreros, por razones de conveniencia para ellos...”*.

⁹⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°505, 19 de Enero de 1931.

⁹⁶ la cuestión de la habitación es radicada en el Ministerio del Trabajo mediante DL N°402 de 1932.

las leyes N°4053, N°4056 y N°4057 de 1924). Las instituciones encargadas de limitar los conflictos al campo económico y darles solución serían los “Tribunales de Conciliación y arbitraje” (como instancia superior de denuncia y resolución) y las “Juntas Permanentes de Conciliación y arbitraje” (como instancias locales-distritales de negociación) (Ley N°4056), reemplazados ambos y unificados en los Tribunales del Trabajo (DFL N°2100 de 1928 y DFL N°178 de 1931), para todo tipo de asalariados, aunque generando el soslayo de las reivindicaciones políticas de clase⁹⁷.

Por otra parte, las cooperativas⁹⁸ se presentaban como emprendimientos de clases bajas o de bajo capital y jugarían un rol crucial a la hora de solucionar los problemas habitacionales (siendo pequeñas inmobiliarias), los problemas de encarecimiento de la vida (con grupos de abastecimiento/comercialización) y/o de aumento de la producción. Los cambios en la legislación de cooperativas podrían ser contemplados como “*un medio de fomentar la organización cooperativa en el país y de propender de este modo al mejoramiento y bienestar de la clase trabajadora.*”⁹⁹.

En un sentido contrario a este proceso de monetarización y mercantilización, los sindicatos y cooperativas irían a solidarizar, colectivizar y mutualizar las dinámicas empresariales del comercio de bienes básicos y de la edificación que estuvieran dentro del límite de sus operaciones. Así, tanto los sindicatos como las cooperativas recubrirían un interés especial en la *formación local de la PSAP*: en la presión para la creación de infraestructura social (en el caso de los sindicatos) y en la creación de viviendas baratas, en el caso de las cooperativas.

4.1.1.5.- Limitaciones históricas de la táctica

Como se venía esbozando, ya hacia la década del 30 el combate a la pobreza comenzaría a fatigarse en su modalidad de higienización estratégica y súper-central, sobre los límites de su concepto de pobreza. En efecto, la PSAP y toda la estructura económica nacional sostendrían los conflictos sociales al poseer baja capacidad de inclusión (al empleo formal y por ende al derecho social) y al centrarse en la salubridad del obrero como principal política “*creadora de fuerzas productivas*”¹⁰⁰, en contraste con las masas de trabajadores desempleados provenientes desde la ruralidad hacia las ciudades, sumado a la crisis del año 1929, que no sólo pauperizase a los obreros, sino a las clases medias y al mismísimo

⁹⁷ El Dto. N°2148 de 1928, es el reglamento de la ley de sindicatos (N°4057), en su artículo 3° establece que los sindicatos “serán instituciones de colaboración mutua entre los factores que contribuyen a la producción, y, por consiguiente, se consideran contrarios al espíritu y normas de la ley, las organizaciones cuyos procedimientos entraban la disciplina y el orden en el trabajo”.

⁹⁸ Según el DL N°700 de 1925, las cooperativas podían ser productoras, de edificación o de consumo.

⁹⁹ En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°10, Carta de 11 de Diciembre de 1931: carta al presidente de la cámara de diputados.

¹⁰⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°17, Carta del 5 de Agosto de 1936: sobre la preponderancia de la medicina y la previsión dentro de la política social para generar fuerzas productivas.

Estado, que tuviera que desarrollar medidas presupuestarias extraordinarias para llevar adelante la política social¹⁰¹.

La Junta Central de Beneficencia mencionaba sobre sus presupuestos que “*la intensidad de la miseria existente ha repercutido sobre la Beneficencia en un aumento de las prestaciones gratuitas que se le piden, con la consiguiente alza de gastos*”¹⁰², con un aumento de cesantes que abundaran en Asilos, Desinfectorios y Casas de Limpieza¹⁰³. La “*Exposición del plan de la vivienda*” a fines de los 30’ informaría sobre “*las desastrosas condiciones en que habitan las clases laboriosas*” del país¹⁰⁴.

De este modo se dibujan los principales desafíos que tendría no sólo la PSAP, sino toda la estructura nacional de producción, generando el repliegue de la doctrina liberal: cuestionando la economía basada en el extractivismo y el comercio internacional; propendiendo a la industrialización, la inclusión económica y las dinámicas nacionales de la producción; levantando la prohibición del Estado para generar empresas y; ampliando su control sobre la implementación de la PSAP y extendiendo los servicios públicos previsionales, médicos y habitacionales más allá del obrero y sus espacios.

Finalmente, esta fase del combate a la pobreza, súper-central e higiénica, daría paso hacia una cualificación general del dispositivo urbano, para integrar la infraestructura higiénica y el orden social con las estructuras económicas del territorio: este es el proceso que hizo posible la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), iniciada a principios de los años 30’. Así, la modernización lograba despojarse, tácticamente, de las limitaciones des-estructurantes del liberalismo, para avanzar **desde una “modernización individual” a una “modernización social”** (en alusión a la conformación de la llamada medicina social y un sistema habitacional también más socializado desde el año 36) que abarca el siguiente período del combate a la pobreza, de 1939 a 1959.

¹⁰¹ ARNAD, Colecciones MIBIS (volúmenes 65, 73 y 94) y MINSAL (volúmenes 10, 17, 170 y 505): varias notas con diversas medidas aplicadas por el fisco ante la escasez de fondos: Paralización de obras de salud; reducción de presupuestos en hospitales, austeridad en las oficinas del reparto del MIBIS, entre otros.

¹⁰² En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°11, Carta S/F del año 1932, Junta Central de Beneficencia.

¹⁰³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°10, Carta del 9 de Diciembre de 1932: sobre el uso de Casas de Limpieza asociada a la cesantía.

¹⁰⁴ ARNAD, Colección MINSAL, V.338, Carta de 24 de Septiembre de 1940.

4.1.2.- PERÍODO II (1939-1959): LA POBREZA ASALARIADA/ EL COMBATE ESTRUCTURAL-CENTRAL

Esta fase del combate a la pobreza incorporaría otros elementos importantes al saber estructural del progreso: *producción* y *consumo*, mucho más allá de los beneficios de la higiene y la salud corporal y mucho más allá del espacio obrero. Para facilitar estas dinámicas productivas, la PSAP emplaza un discurso de miseria que acabaría por extenderse sobre todos los trabajadores imponentes, pero más importante aún: sobre los grupos familiares de los trabajadores, antes soslayados, aspirando de este modo a la mejora y preservación del capital humano. Se genera así un despliegue estructural de las intervenciones sociales, imbricadas en toda escala con la política económica nacional: en torno a las fuentes de empleo, al evento industrial y eminentemente en el ambiente urbano. De este modo, la PSAP adquiere aplicación general sobre las estructuras territoriales centrales, consolidando y definiendo el régimen moderno en éstas y el funcionalismo sociedad-capital sobre los trabajadores obreros y no-obreros.

4.1.2.1.- Contingencias del combate a la pobreza

Ya hacia principios de los 40 las bases del sistema de previsión social y la PSAP habrían logrado extenderse a través de todo el planeta: *“en todos los continentes y bajo todos los regímenes políticos, económicos y sociales, liberales o autoritarios, capitalistas o colectivistas, se reconoce que el Seguro Social constituye un elemento esencial de toda política social nacional”*¹⁰⁵. Dentro del mismo proceso, la previsión y la PSAP detonarían un proceso que permitiría la intervención cada vez más masiva de las sociedades nacionales, *“la paulatina integración de capas cada vez más numerosas de ciudadanos en el goce de los elementos de la civilización”*¹⁰⁶.

En Chile este proceso de ampliación se vería potenciado tras la crisis del año 1929 y el cierre de las faenas salitreras en el norte del país, generándose ciertas condiciones estratégicas y de madurez social: **1) La pauperización masiva** y miseria generalizada de la clase trabajadora¹⁰⁷, con altos niveles de cesantía, devaluación de la moneda nacional y aumento del costo de los alimentos, vivienda, vestuario y carestía de la vida en general¹⁰⁸; **2) La austeridad fiscal**, traducida en la limitación de obras habitacionales, escasez de medicamentos¹⁰⁹, insumos para la salud y paralización de obras hospitalarias en algunos sectores del país¹¹⁰, entre otros elementos; **3) La consecuente proliferación de problemas higiénico-sociales**, como la subnutrición, la degradación habitacional-

¹⁰⁵ Organización Internacional del Trabajo, OIT. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°5 de 10 de Junio de 1941: Discurso de Pedro Aguirre Cerda sobre el contexto y los desafíos de la previsión nacional.

¹⁰⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°2, 7 de agosto de 1940, Mensaje del Ejecutivo en que indica un proyecto de ley que crea el Consejo superior de protección a la maternidad, infancia y adolescencia.

¹⁰⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.5.

¹⁰⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°16, Carta de 6 Diciembre de 1937.

¹⁰⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°16, Carta de 4 de Febrero de 1932.

¹¹⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°16, Carta de 25 de Noviembre de 1932.

ambiental y la propagación de epidemias que afectarían transversalmente a la sociedad¹¹¹, como fueran la tuberculosis y las enfermedades venéreas en los asentamientos con mayor concentración poblacional, o el mal de Chagas y la malaria en zonas rurales y cordilleranas, entre otras epidemias y; **4) La maduración histórica de los elementos anteriores en el surgimiento de una *Masa trabajadora solicitante***, que exigiera “*previsión, salud, alfabetismo y bienestar*”¹¹².

A partir de estos elementos el gubernamental sintetizaría un renovado discurso de la miseria, orientado estratégicamente hacia *la generalidad de la pobreza nacional*, siendo capaz de digerir tanto al movimiento social como a las limitaciones estructurales de la economía nacional en un relato contingente: *la necesidad social* de ampliar el bienestar y los derechos sociales y; por otro lado, *la necesidad económica* de crecimiento y re-estructuración productiva¹¹³. Desde esta generalidad el gubernamental reclamaría la masividad y extensión de sus acciones, no tan sólo en la racionalización del orden socio-territorial, sino también en lo económico mediante la actividad financiera-empresarial.

Dentro de esta estrategia discursiva se profundizaría la dualidad economía-sociedad¹¹⁴, buscando profundizar las relaciones de funcionalidad y reciprocidad entre estos componentes a través de políticas estructurales que trascendiesen a la cuestión de la higiene: El aumento general de la riqueza nacional y estatal *como vehículo para financiar la PSAP y aumentar los contratos formales* y; el aumento general del bienestar social *como un vehículo para la estabilidad, mejora y aumento de la producción*¹¹⁵. La principal medida estructural, en este sentido, recaería en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), consolidada a partir de la ley N°6640 de 1939, que consistiría en la adopción de una matriz económica basada en la industria manufacturera, avocada hacia la producción y consumo de escala nacional, superando las limitaciones al crecimiento que opusiera el modelo liberal y extractivista del pasado¹¹⁶.

La Segunda Guerra Mundial, extendida entre 1939-1945, estimularía en Chile la pronta sustitución de las importaciones de bienes provenientes de los países litigantes y que el país necesitase íntegramente para la promoción de su economía y bienestar¹¹⁷. En un segundo momento, tras el fin de la guerra (1945 -), los países potencia se alinearían bajo las directrices de la ONU, inicialmente bajo el comando de los aliados vencedores, quienes harían de la cuestión de la pobreza su principal argumento de intervención sobre los países

¹¹¹ Hacia 1940 la mortalidad infantil alcanzaría las 200 muertes por cada 1000 nacimientos. La mortalidad por tuberculosis sería responsable del 25% de los decesos en los mayores de 16 años. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda.

¹¹² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda.

¹¹³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.2.

¹¹⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Publicación N°4 del Depto. Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas

¹¹⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941.

¹¹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°16, Carta de 27 de Agosto de 1932.

¹¹⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941.

no-industrializados, nuevamente como estrategia para la paz (Véase en Antecedentes), emplazando la doctrina del Desarrollo económico basada en el crecimiento económico de las naciones. Esto supondría una reestructuración de las matrices productivas de múltiples *países pobres*, tendiente a aumentar la tecnología y la productividad de sus economías y habitantes.

De este modo la ISI chilena se emplazaría como la estrategia central en la funcionalidad economía-sociedad, presentado múltiples tácticas. Entre otras: el empleo creciente de las masas cesantes; el aumento de la producción/consumo; la gestación de una suerte de autonomía o autosuficiencia de productos para el bienestar, razón por la cual tendría el carácter de “sustituir importaciones” más que de generar una industria de exportación; la articulación de distintos sectores de la economía (pesquero, agrícola, silvícola, etc.) en torno al fenómeno industrial y; el replanteamiento económico-social de la salud, base de la PSAP, superando así el enfoque meramente higiénico y combinando múltiples elementos para su tratamiento:

*“El gobierno ha encarado ya con energía y decisión su tarea. Ha comprendido que un mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo es factor primordial en la lucha contra la enfermedad y la muerte, y a ello tiende su política general de incremento de la producción, de aumento de salarios y sueldos, de mejoramiento de las habitaciones, etc. etc.”*¹¹⁸ (Pedro Aguirre Cerda. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941)

El progreso económico y el combate a la pobreza se tornarían así una misma cosa. No obstante, existiría una clara diferencia entre la política económica y la PSAP. A esta última le correspondería exclusivamente la racionalización social-territorial, en un esquema territorial central, general y basado en el espacio urbano, en tanto medio ambiente de la industria, siguiendo la dinámica de la economía, extendiendo los distintos elementos del Derecho social hacia trabajadores y sus familias, manteniendo el esquema corporativo de clases (obrero; empleado particular, público; militar, etc.), pero excluyendo casi en su totalidad a los sujetos sin sistema previsional/contrato formal (entre estos los campesinos) y externos a los núcleos territoriales del progreso industrial y económico. Lo anterior sería traducido en un esfuerzo por la estandarización de la estructura urbana: de la vivienda higiénica, del saneamiento ambiental y de la infraestructura del derecho social en general, más allá de los súper-centros obreros. Este proceso, la *cualificación urbana*, marcaría el ascenso de la ciudad como dispositivo económico-social superior del bienestar.

¹¹⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.2.

4.1.2.2.- El concepto de pobreza

La crisis mundial del capital de 1929 habría generado un escenario de “cesantía y miseria reinantes”¹¹⁹ que se extendería hasta la década de los 40'. Como consecuencia directa, a principios de la década del 1930, el discurso de la miseria chileno comenzaría una transición desde su focalización en el obrero hacia su generalización sobre los trabajadores y sus familias¹²⁰, poniendo énfasis en la transversalidad de la pobreza y en la expansión de la responsabilidad social del Estado:

“El país ha experimentado en los últimos años un progreso evidente en lo que se refiere al sentido de su responsabilidad social. Las nuevas ideas y conceptos sociales se han infiltrado en todas las conciencias [...] Por otra parte, las malas condiciones de vida del pueblo, agravadas considerablemente por el desequilibrio que experimentaron los salarios con relación al costo de la vida, proveniente de la aguda crisis económica de los años 1930 y siguientes, han determinado el pavoroso aumento de los índices de morbilidad y mortalidad [...] que exigen la adopción de medidas que justifican cualquier sacrificio de la colectividad.” (Pedro Aguirre Cerda. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pg.4)

Asimismo, el paradigma higiénico-preventivo sería superado a través de un paradigma biosocial y bioeconómico¹²¹, que contendría íntegramente a los principios higiénico-preventivos del pasado, además de profundizar y consolidar la dualidad economía-sociedad del esquema corporativo. Este paradigma sería sintetizado conceptualmente a través del Capital Humano, como finalidad última de la PSAP:

“Todas estas medidas y proyectos que se han esbozado someramente [(Sobre las políticas sociales e industriales del gobierno de Pedro Aguirre Cerda)], convergen a un solo fin cual es el de mejoramiento y defensa del capital humano, concepto hasta hace poco olvidado por los legisladores y gobernantes. No es posible obtener la grandeza y la prosperidad de una nación, si su capital hombre, base fundamental de toda riqueza, no está realmente defendido. Nuestro capital humano ha sido seriamente afectado por el abandono y la emprevisión social. Tenemos casi la más alta mortalidad infantil y adulta del mundo; el censo de morbilidad es pavoroso sobre todo en la tuberculosis, en la sífilis y en las enfermedades infecto-contagiosas. Esta gran mortalidad y morbilidad que registran nuestros índices demográficos, influyen en el volumen de la producción y afectan las posibilidades económicas generales, y hace que las horas de trabajo que se pierden, y la disminución de consumo que representan, signifiquen una disminución considerable en la riqueza nacional. Es lo

¹¹⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°10, Oficio N°5332, carta del 8 de Noviembre de 1932.

¹²⁰ ARNAD, Colección MINSAL, V.338, Carta de 24 de Septiembre de 1940.

¹²¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942. Página 6.

mismo que si la quinta parte de los trabajadores del país se hallaran en huelga, ya que se elimina del trabajo el 20% de la población activa. (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941, Página 5)

Sobre estos nuevos pilares del discurso de la miseria – generalidad y capital humano – se definiría una pobreza de corte pragmático y utilitarista que también definiría el campo de intervenciones de la PSAP: Las áreas y sujetos de pobreza estarían delimitados por un **corporativismo amplificado**, que identificaría la pobreza en toda la clase trabajadora y sus familias, en sus distintos rangos, denominándola como *Masa trabajadora*¹²², *masa asalariada*¹²³ o *Clases pasivas*¹²⁴, representando ésta el capital humano en beneficio directo del crecimiento económico y del financiamiento de la PSAP.

“El alza progresiva experimentada por el costo de la vida, especialmente en sus rubros de alimentación y vivienda, repercute directamente en la situación económica de los empleados, sin distinción de categorías, agudizando sus problemas, hasta el extremo de que en la actualidad se hace prácticamente insostenible.-

El rendimiento de los funcionarios mal remunerados es deficiente, pues sus inquietudes de carácter económico no les permiten concentrarse íntegramente en el desempeño de sus labores y, en consecuencia, es el organismo patrón el que se resiente y perjudica.” (Carta a los “Conciudadanos del Senado y de la Cámara de Diputados”. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°706, año 1941 (SF/ S/N))

En consecuencia, la ciudad representaría en su conjunto el espacio de concentración de la pobreza – de la *masa trabajadora* -, donde habría de detonarse el proceso de industrialización, como estrategia central para la absorción del capital humano, consumando el aumento productivo y el beneficio de las familias articuladas por la economía urbano-industrial. Por esta razón, no es contradictorio que **la ciudad y la industria**, a pesar de connotarse como dispositivos de progreso económico, **también fuesen significadas como factores de enfermedad y miseria**, cuestión que otorgaría a la PSAP *un criterio estratégico para la expansión de sus intervenciones, basado en la densidad demográfica de la pobreza.*

“Es en suma [la tuberculosis], el mayor enemigo de Chile y el principal factor de nuestra inferioridad biológica y económica.

Causas sociales y técnicas contribuyen a ello.

La hipoalimentación de nuestro pueblo, la crisis de la vivienda barata e higiénica, la creciente industrialización del país y la aglomeración urbana que le es inherente, la falta de cultura sanitaria de las masas, son algunas de las causas económico-sociales que hacen perdurar la tuberculosis.” (Departamento Médico Coordinado

¹²² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°706, Carta al Director General de la Junta Central de Beneficencia, 13 de julio de 1945.

¹²³ DFL N°25 DE 1953.

¹²⁴ Ley N°10383 de 1953.

de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS”, mayo de 1942. Página 3).

Sin embargo de lo anterior, la definición pragmática de la pobreza se consumaría en el rango salarial del trabajador, como indicador de su capacidad de consumo y de aporte previsional. Es así como la PSAP generaría ciertas diferencias dentro de su esfera de acción, de modo que, a pesar de extender los derechos sociales a toda la clase asalariada, crearía distinciones cualitativas entre obreros y empleados al momento de satisfacer sus necesidades médicas y habitacionales.

En el plano internacional, desde mediados de los 40,' tras la Segunda Guerra Mundial, los países potencia capitalizarían el discurso de la miseria, a través de la ONU, estableciendo un indicador de la pobreza consistente en la medición de la producción de las naciones: el Producto Geográfico Bruto (PGB o PIB (Producto Interno Bruto)), técnica que habría sido desarrollada por Simon Kuznets durante la década del 30 en Estados Unidos de América (véase en Antecedentes).

A partir de esta técnica macro-económica, la pobreza estaría vinculada a los países con un índice PGB bajo - de baja producción -, resultando esto en la delimitación de enormes regiones y países enteros, denominados como del Tercer Mundo o Países Subdesarrollados (Morawetz, 1977), curiosamente, como una prolongación escalar del obrero: países de baja calificación, que realizan labores menos productivas, con menos ganancias y menos consumo (Costanza, Hart, Posner, & Talberth, 2009). Esta definición reforzaría el carácter estructural económico-social del combate a la pobreza iniciado en Chile desde los años 30', emplazando a los Estados del Tercer Mundo a adoptar políticas orientadas al aumento de la productividad nacional (y con ello del indicador de PGB), promoviendo intrínsecamente la modernización, tecnificación y/o industrialización de la economía - nacional y tradicional-, de la sociedad y de las estructuras territoriales en general, buscando el aumento de eficiencia en la productividad.

Se conformarían así dos concepciones de la pobreza, en donde se albergarían las contradicciones y proyecciones futuras de la PSAP: una concepción flexible, retórica, general y total de la pobreza, que reconocería la miseria a nivel de población (cesante, campesina, laboral-urbana, rural, migrante, etc.) y; una concepción estratégica, formal, tendiente a la tecnificación¹²⁵, que delimitaría el fenómeno en torno al sistema salarial, la industria, la ciudad y las faenas estratégicas, excluyendo a los demás sectores de la

¹²⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°16, carta de 16 de Junio de 1936: Desde mediados de los 30 se presentaría la necesidad de eliminar los rasgos políticos-ideológicos que envuelven a la PSAP en el manejo de las tensiones proletarias. En una carta del año 1936, se menciona que “*los partidos políticos han tratado [los problemas nacionales] (...) desde un plano unilateral de acuerdo con el contenido ideológico de sus respectivos partidos. En estas circunstancias, nosotros creemos que son los estudiosos y los hombres de ciencia los más llamados a pronunciarse sobre estos problemas*”.

población, generando políticas módicas o nulas en torno a estos territorios¹²⁶. No obstante, el naciente sistema masivo de intervenciones tendría una vocación de *intervención total* desde su origen, que a pesar de ser parcial en este período, acorde con las posibilidades económicas y sociales del país, desarrollaría su estrategia histórica hacia futuro:

“[...] quiere [el Gobierno] consignar aquí su aspiración de que en un futuro no lejano, toda la población económicamente débil – sin distinción de asalariados y no asalariados – se encuentre totalmente amparada por el Seguro Social contra los riesgos sociales y profesionales a que está expuesta, como el medio más eficaz de defender la salud del pueblo.” (Pedro Aguirre Cerda. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pg.3.)

Finalmente, la definición formal, pragmática y estratégica de la pobreza contendría, dentro de su propio discurso, las formas del despliegue territorial de la PSAP, dibujando un esquema central de intervenciones, tendiente a estandarizar la ciudad en torno a la industria, el encadenamiento comercial-productivo, el saneamiento del hábitat y las clases laborales.

4.1.2.3.- Principal institución encargada de la PSAP

Las principales instituciones de la PSAP serían tres durante este período: El Ministerio de Salubridad o MINSAL, el Ministerio del Trabajo o MINTRAB y la Corporación de la Vivienda o CORVI; las dos primeras creadas en 1932 (DL N°2 y N°24 de 1932) y la segunda creada en 1953 por el DFL N°285, como una externalización de las labores habitacionales del MINTRAB.

El MINSAL tendría a su cargo la misión de distribuir geográficamente la salud hospitalaria; la gestión de las cajas de seguro y previsión de los trabajadores, el control territorial de las enfermedades e higiene y la coordinación de obras públicas sanitarias¹²⁷. El MINTRAB tendría a su cargo los Tribunales del trabajo (DFL N°2100 de 1928 y N°178 de 1931) y también la gestión de las habitaciones populares (a través de la Caja de la Habitación Popular y la Caja de la Habitación), hasta el año 1953, año en que la CORVI asumiría el rol promotor de la vivienda de los trabajadores y de ciertas obras públicas relacionadas con la higiene y el mejoramiento urbano.

Otra institución relevante en el tratamiento de la pobreza pasaría a ser el Ministerio de Obras Públicas (MOP), con un rol crucial en la estandarización y extensión de las redes servicios sanitarios (desde 1942); concentrando lo concerniente a la planificación en planos reguladores comunales (DFL N°6 de 1942) y; gestando la planificación territorial, productiva, regional e intercomunal a partir de 1953 (DFL N°150). No obstante, los

¹²⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Carta al ministerio. Vicuña, 31 de julio de 1950: sobre el abandono y soslayo de los pobladores.

¹²⁷ Ley N°5802 de 1936 que nombra al MINSAL como Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, y definiendo las atribuciones mencionadas.

mecanismos del MOP son sólo esbozados en estos resultados, dado que no constituye en sí una institución de la política social.

Cabe destacar que todas estas instituciones comparten una raíz común en el “Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social” (DL N°44 de 1924), llamado también “Ministerio de Bienestar Social” (DFL N°7912 de 1927), y su aparición tendría estrecho correlato con la ampliación y complejización en la administración de los Derechos Sociales.

4.1.2.4.- El despliegue territorial de la PSAP

Tal y como se mencionó, el principal movimiento espacial de la PSAP sería el de su expansión regular por sobre las ciudades, como concentraciones territoriales (urbanas) de la amplia clase trabajadora y su familia. Para lograr este movimiento, la PSAP sería orientada por un paradigma biosocial y bioeconómico¹²⁸, sintetizado en la figura del *capital humano*, desde donde emanaría la renovada funcionalidad sociedad-capital, vinculando en forma concisa la salud de la población con la productividad nacional:

“Cualquier plan de gobierno requiere una población densa, sana, capaz de producir y hacer florecer el desarrollo industrial y económico. Esta es la misión del capital humano y el gobierno se ha propuesto mejorarlo y defenderlo(...) cualquier sacrificio será ampliamente compensado, si al correr de algunos años los índices de morbilidad y de mortalidad logran una disminución que nos acerque al de los países civilizados. De este modo se logrará devolver a nuestra raza la vitalidad perdida y será así como se dé el más efectivo paso que pueda intentarse en el engrandecimiento y prosperidad de la nación.” (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941)

Bajo esta lógica se abriría paso a un vasto *plan de modernización* que contemplaría el *total saneamiento y reforma urbana*,¹²⁹ consolidando y expandiendo los principales servicios previsionales, asistenciales, sanitarios y habitacionales en los asentamientos más densificados, imbricándolos con los espacios, sujetos y dispositivos de la economía, utilizando a estos últimos (trabajadores, previsión, comercio e industria) como pauta de su distribución territorial. La gubernante se orientaría hacia “(...) *las condiciones bioeconómicas del pueblo, una política sistemática de construcción de viviendas, de alimentación obrera, de alfabetización campesina, de elevación del nivel y género de vida*

¹²⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942. Página 6

¹²⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 7.

*de las clases trabajadoras, de fomento a la producción, de estabilización de la moneda, salarios familiares, cultura popular, etc.*¹³⁰.

Este proceso y esta estrategia decantarían en lo que este trabajo denomina como *proceso de cualificación urbana*: la estandarización histórica de la ciudad en torno a la tecnificación ambiental de los dispositivos del derecho social y de la higiene, en donde la modernidad sería consolidada como un sistema de centralidades que definirá a la urbanidad como una *tecnología de bienestar*, dispositivo superior, estructural y coherente de la PSAP. En efecto – y en última instancia -, serán los elementos de infraestructura sistematizados por la PSAP los que definirán el carácter urbano del espacio, por sobre los elementos económico-productivos, con profundas repercusiones para los futuros discursos de la miseria y el despliegue de la PSAP.

A grandes rasgos, se identifican dos movimientos de continuidad entre 1939 y 1959: uno que soporta la creación de los mecanismos de expansión de la PSAP, desde 1939 hasta 1952-53, años en que la PSAP consolida institucionalmente su dinámica central y corporativista de amplia envergadura, mediante la ley 10383 del 52, la creación del Ministerio de Agricultura (DFL N°185/53), la reforma del Ministerio de Obras Públicas (DFL N°150/53), la creación de la CORVI (DFL N°285/53) y la reforma integral al urbanismo (DFL N°224/53), gestando las bases del futuro sistema abocado hacia la periferia, hasta 1959, año en que este esquema se tornaría el eje operativo de la PSAP.

A continuación, se relatan los procesos territoriales que configurarían la *cualificación urbana* en las áreas habitación y salud, identificando elementos centrales de la PSAP: la profundización y ampliación territorial de la Política Social Anti-Pobreza, y la síntesis y articulación entre la productividad y la política social anti-pobreza (habitacional y de salud) a través del dispositivo urbano, creando espacios coherentes y eficientes.

A.- DE CLASE OBRERA A CLASE TRABAJADORA. LA AMPLIACIÓN ESTRUCTURAL Y URBANA DE LA PSAP:

A.1.- AMPLIACIÓN DE LA BASE PREVISIONAL COMO PAUTA DE EXPANSIÓN EN LA PSAP: Al igual que en el período anterior¹³¹, la política social principal del Estado benefactor estaría consagrada en la *previsión social*¹³², basada a su vez en el contrato formal y encarnada por el *seguro social obligatorio*, como “*herramienta fundamental para la salud de la población*”¹³³ y fuente de financiamiento para múltiples de los componentes de la

¹³⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942. Página 4.

¹³¹ Véase en el primer período: “1.- la seguridad y previsión mutual”.

¹³² Es preciso recalcar la diferencia entre la base pragmática y la base discursiva de la PSAP, siendo la primera (la pragmática) el sistema previsional y, la segunda, la cuestión de la salud/biología, tanto biosocial como bioeconómica.

¹³³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Carta de 4 de Junio de 1941, Discurso presidencial N°3 MINSAL: Pedro Aguirre Cerda, Marcial Mora y Salvador Allende.

política social. No obstante, el mayor interés que reviste el sistema previsional para esta investigación es su rol estratégico como pauta de expansión territorial de la PSAP, estableciendo los mecanismos que vincularían al trabajador – su espacios y su trabajo mismo– con la dotación de derechos sociales habitacionales, médicos y sanitarios. Las cajas previsionales, encargadas de sostener estos mecanismos, modelarían la ubicación, cantidad y calidad de los servicios e infraestructura del derecho social, según el esquema corporativo (obrero, empleado público, privado; militar, etc.).

Ya fuese como fuente de financiamiento o como pauta de expansión, la previsión social, sus características y su amplitud, limitarían en parte las posibilidades de la PSAP, razón por la cual las principales transformaciones de este período estarían vinculadas al aumento, unificación, racionalización, estatización, centralización, mejoramiento¹³⁴, mutualización y reforma general de los sistemas previsionales y de sus servicios¹³⁵. El auge de este proceso habría sido estimulado por el gubernamental desde mediados de los años 30'¹³⁶, desarrollando dos frentes principales de expansión previsional, acordes con el naciente discurso de la miseria: la cualificación de la previsión para todos los trabajadores y; la entrega de beneficios previsionales a las familias de los trabajadores, antes soslayadas:

“En Chile, el Seguro [Social] se desenvuelve en condiciones sensiblemente deficientes. Pueden señalarse como sus más resaltantes defectos, su organización heterogénea y la deficiencia de las prestaciones que conceden la mayor parte de las instituciones aseguradoras.

Cuarenta y cuatro cajas, organizadas bajo regímenes muy diversos, atienden la previsión de los asalariados. Hay instituciones [...] que se ajustan casi completamente a las concepciones modernas de la Previsión Social y otras que apenas constituyen Cajas de Ahorro Individual que no amparan al imponente contra los más elementales riesgos sociales.

Este estado de cosas es el que el Gobierno se ha propuesto remediar.

Tiene en estudio un plan completo de reforma de los distintos regímenes, y quiere consignar aquí su aspiración de que en un futuro no lejano, toda la población económicamente débil – sin distinción de asalariados y no asalariados – se encuentre totalmente amparada por el Seguro Social contra los riesgos sociales y profesionales a que está expuesta, como el medio más eficaz para defender la salud del pueblo. Asimismo quiere consignar que para el Gobierno, el objetivo fundamental del Seguro Social, es proveer la conservación e incremento, recuperación y reemplazo, en las formas científicas más adecuadas y modernas, del capital

¹³⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.6.

¹³⁵ Uno de los primeros antecedentes sobre esta tendencia estaría en el el DFL N°2096 de 1928, que genera el acercamiento entre la Caja Nacional de Empleados Particulares y la Caja del Seguro Obrero (de la ley 4054), unificando sus directorios en una misma entidad.

¹³⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°17, Carta del 5 de Agosto de 1936: sobre la unificación de las cajas, se menciona “(...) la imperiosa necesidad de hacer una prolija revisión de las Leyes de Previsión, con objeto de unificarlas y de contemplar los riesgos inherentes a la condición humana” y “(...)la reforma [previsional] tiene que orientarse, incuestionablemente, hacia el verdadero seguro social, o sea, hacia aquél que funciona sobre la base de la “mutualidad”.”

humano, a fin de mejorar las condiciones y la composición demográfica de la población. [...]

La reforma del magnífico instrumento de lucha contra la enfermedad y la muerte, que constituye el seguro obrero obligatorio [(Ley N°4054)], tenía, pues, que ser abordado como acción fundamental de gobierno. Fue esto lo que se hizo, y con fecha 16 de Febrero de 1940, se dictó el Decreto Supremo N°148, designando una Comisión que tenía por objetivo el de estudiar junto con la reforma de otras leyes de previsión, la de las leyes N°s. 4054 y 4055.

[...] Recibió la Comisión el encargo de abordar principalmente los siguientes aspectos que el Gobierno estimaba fundamentales: extensión de las prestaciones médicas a las familias de los asegurados; aumento de subsidios de incapacidad y racionalización de las pensiones de invalidez y de vejez, hasta dejarlas en un tipo vital; establecimiento del seguro de orfandad, de viudedad y de cesantía; obligatoriedad del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, entregándolo a una institución de previsión, excluyendo a las compañías de seguros de carácter comercial y otorgamiento de subsidios e indemnizaciones de tipo vital contra este riesgo.” (Pedro Aguirre Cerda, 10 de Junio de 1941. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso MINSAL N°6 de 1941)

La estrategia para mejorar la previsión de los trabajadores no-obreros se basaría en la consolidación del principio de mutualidad y solidaridad en el sistema de ahorros, por sobre la lógica de ahorros individuales: sin importar la capacidad de cotización individual, la sociedad debería socorrer a los sujetos, que de otro modo afectarían al conjunto social, incluyendo a aquellos sujetos con mayor capacidad de cotización. Así el gubernamental buscaría la fusión y agrupación de seguros y asegurados (desde el segundo período presidencial de Arturo Alessandri), obteniendo múltiples ventajas estructurales, como mayor capacidad de pronóstico, resiliencia e inversión de recursos¹³⁷.

“[...] se produce entre los individuos una interdependencia o solidaridad de carácter económico, sanitario y social no solamente entre los de una misma generación sino también entre los de generaciones sucesivas.

Las ventajas que se producen en el Seguro Social tienen especial importancia cuando se trata de los riesgos de enfermedad, invalidez y muerte prematura siendo imposible cubrir estos riesgos con otro criterio que el de solidaridad y mutualismo. Respecto de los riesgos de vejes y muerte por senectud es posible hacerlo mediante el ahorro individual; sin embargo hay varias observaciones en contra de este sistema. Así por ejemplo, no produce resultados satisfactorios cuando los individuos se incorporan al Seguro a una edad algo avanzada o cuando sufren períodos de cesantía o cuando los fondos individualmente acumulados sufren la desvalorización monetaria, mientras tanto que con el régimen mutal es la Institución la que carga

¹³⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Exposición de motivos, Arturo Alessandri, 16 de diciembre de 1937.

con la desvalorización y ésta puede cubrirse invirtiendo sus reservas en bienes que sufran el mínimo de dicho proceso. [...]

Así quedan demostradas las ventajas del seguro social en grandes organismos tanto desde el punto de vista sanitario y social como considerando su aspecto económico y financiero.” (Arturo Alessandri. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Exposición de motivos, 16 de diciembre de 1937)

Por otra parte, la extensión de servicios previsionales a las familias de asegurados representaría la consolidación histórica de los principios preventivos, combatiendo directamente la morbilidad en infantes y mejorando la capacidad futura en la fuerza de trabajo, iniciando un proceso en donde el espacio doméstico adquiriría cada vez mayor relevancia. Finalmente, la previsión se encaminaría completamente hacia la defensa del capital humano, tanto en sus servicios, en su política de financiamiento¹³⁸ y en su fiscalización:

“Todas estas medidas destinadas a ampliar los beneficios que las Instituciones de Previsión otorgan a los imponentes, desea complementarlas el Gobierno, con la introducción en la legislación, de disposiciones que aseguren una orientación económica adecuada de las Cajas de Previsión; reglamentar sus inversiones, a fin de que ellas cumplan con el fin social que determina la existencia de estos organismos y produzcan una rentabilidad segura y racional; y aseguren una fiscalización adecuada de sus actividades, tanto en su aspecto financiero, como médico y actuarial.” (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941, página 4)

Las tres cajas previsionales principales, que agruparían la mayor cantidad de trabajadores, se consolidarían en la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, la Caja Nacional de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. En términos pragmáticos, la reforma previsional se traduciría en nuevos servicios de salud previsional y mecanismos para la gestión habitacional; entre otras cuestiones: el nacimiento de la Salud preventiva (gestada entre 1938-1941), entendida como aquella que se extiende sobre los trabajadores en forma de exámenes rutinarios, que posteriormente daría lugar al Servicio Médico Nacional de Empleados Públicos y Particulares (SERMENA); la creación de un sistema único de salud para la población nacional (gestado entre 1940-1953), unificando

¹³⁸ En el futuro, el DFL N°200 de 1953 crearía la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, teniendo en cuenta *“Que es una de las obligaciones preferentes del Estado atender a la mejor satisfacción de las necesidades sociales de la masa asalariada”* (Disposiciones generales DFL N°200 de 1953). De este modo se buscaría hacer circular los capitales estancados de las cajas previsionales, conteniendo el proceso inflacionario *“que de un modo particularmente grave afecta a obreros y empleados”* (Ibíd.); y manteniendo y aumentando el valor de los ahorros, de modo que la *“masa asalariada (...) aumente su estándar de vida y mantenga su capacidad de consumo”* (Ibíd.). Este sistema de inversiones se orientaría hacia el financiamiento de la salud, la habitación económica, la adquisición de los bienes de las Juntas de Beneficencia radicadas en el Servicio de Seguro Social, y otras inversiones estratégicas que permitiesen *“racionalizar el uso de todos los recursos económicos de que dispone a fin de acudir con la debida oportunidad a dar solución a los problemas más apremiantes de las clases asalariadas”* (Ibíd.).

los servicios médicos previsionales con los servicios médicos de la Beneficencia, que posteriormente darían lugar al Servicio Nacional de Salud (SNS) y; el aumento de las cotizaciones y asignación de mayores porcentajes del patrimonio previsional al fomento de la habitación obrera/barata/popular (1937-1953), que posteriormente daría lugar a la más extensa campaña habitacional con la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI).

Estos elementos previsionales – abordados más adelante - tendrían un rol trascendental al establecer los mecanismos de asignación de la política social y, con ello, parte de los mecanismos del despliegue territorial de la PSAP. La reforma previsional transformaría el anterior diagrama de desigualdad territorial – basado en la acumulación del gasto social sobre obreros y súper-centralidades – creando un nuevo esquema de concentración del gasto social que privilegiaría a todas aquellas localidades con mayor número de asegurados obreros y no obreros, siendo este el factor determinante en la localización de infraestructura médica y realización de planes habitacionales, entre otros y, por ende, la previsión sería la base del esquema centralista y urbano de la PSAP.

A.2.- AMPLIACIÓN DE LA SALUD¹³⁹: Al igual que el seguro social – y como tendencia general del gubernamental –, la salubridad atravesaría por un proceso de ampliación, centralización, reforma general y profundización de los principios preventivos y económico-sociales, en **tres frentes constituyentes de la salubridad¹⁴⁰**: la **asistencia social** (prestaciones médicas y farmacológicas), la **previsión** (medicina laboral) y lo **sanitario** (saneamiento ambiental).

“Desde 1935, numerosas convenciones del gremio médico, y, antes y después de esa fecha, numerosos estudios, publicaciones y trabajos estadísticos a cargo de técnicos y sociólogos, han mostrado que el cuidado de la salud pública es una obra combinada de saneamiento del ambiente, con la atención sobre el elemento humano. A su vez esta atención sobre el elemento humano, en su forma más perfeccionada, es una obra que debe tomar al individuo desde su época embrionaria hasta su deceso, acentuando los elementos preventivos sobre los curativos, y combinando la Previsión con las Asistencia Social.”¹⁴¹

Estos tres frentes serían orientados a la defensa y mejora del capital humano, para lo cual habrían de dar soporte a tres lineamientos estratégicos, que no serían sino adaptaciones nacionales de los proyectos del gubernamental mundial, provenientes en principio de la Liga de las Naciones (o Sociedad de Naciones), la Organización Sanitaria Panamericana (OSP) y la Organización Panamericana de Salud (OPS)¹⁴² y posteriormente de la

¹³⁹ Los resultados de esta sección, en lo que dice relación a la expansión familiar de la PSAP de salud y a la *Estrategia en asistencia social y medicina previsional*, se complementan con los resultados de la sección anterior “Ampliación de la base previsional como pauta de expansión en la PSAP”.

¹⁴⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941.

¹⁴¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda.

¹⁴² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°7005, 23 de julio de 1954.

Organización Mundial de la Salud (OMS) de la ONU¹⁴³, aplicando las medidas inglesas propias de la Seguridad Social del Plan Beveridge. Así, **la estrategia en asistencia social** estaría combinada o fundida con **la estrategia previsional de salud**, apuntándose ambas a la extensión de servicios médicos especiales para empleados (públicos y particulares) y múltiples servicios sociales a las familias de los trabajadores asegurados, desarrollando para ello nuevos sistemas de salud sobre la base de la salud previsional. Por su parte, **la estrategia sanitaria** radicaría en la centralización del saneamiento ambiental, la reforma al ordenamiento urbano, control territorial de epidemias y políticas embrionarias de saneamiento rural.

A.2.1.- ESTRATEGIA EN ASISTENCIA SOCIAL Y MEDICINA PREVISIONAL:

a) Innovaciones en la cuestión corporativo-familiar en la PSAP de salud: La estrategia central en la PSAP de salud sería, junto con la mejora en servicios para trabajadores cubiertos por previsión, el tratamiento de las familias aseguradas (léase las cargas familiares de un trabajador con previsión al día). No obstante, los orígenes de la cuestión familiar se remontan al proyecto primigenio de higienización y bienestar mundial, trazado por las naciones potencia a través de la Liga de las Naciones y la OIT¹⁴⁴, tras el Tratado de Versalles y a principios de los años 20' (1924). En este trazado se estipularon tres espacios vitales, tres pilares que habrían de desarrollarse históricamente para que el bienestar y el paradigma higiénico-preventivo perdiesen su carácter prohibitivo, coercitivo y *policial*¹⁴⁵, estableciéndose como un régimen de saber (de verdad incuestionable). Estos espacios serían: **1)** La Administración pública, consolidándose el discurso preventivo, higiénico y de intervención social a través de técnicos altamente capacitados, desde visitadoras sociales hasta directivos; **2)** La salud pública, consolidándose el mismo discurso en los nuevos médicos, en aras de transformar las lógicas y dinámicas hacia la medicina social y; **3)** El mundo de la *masa popular*¹⁴⁶, extendiéndose este mismo discurso hacia "*las defectuosas condiciones culturales de nuestra familia obrera*"¹⁴⁷ (en el contexto del obrerismo) o a "*la idiosincrasia de los asegurados*" en general¹⁴⁸. Este último espacio/pilar de concreción, que emplazaría la intervención del espacio familiar, sólo podría realizarse sobre la base de los dos pilares anteriores, de modo que la cuestión familiar sólo pudo haberse planteado como un procedimiento posterior a la maduración histórica de instrumentos gubernamentales, principalmente en previsión social y mecanismos de asistencia.

En efecto, no sería sino hasta fines de los años 30' que la cuestión de la familia comenzaría a cobrar aplicabilidad y paulatino protagonismo dentro del discurso de la miseria, en un sentido estrictamente utilitarista, razón por la cual lo familiar sería abordado como el

¹⁴³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°204, Carta de 17 de Septiembre de 1952, Oficio N°1130

¹⁴⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial MINSAL N°10 de 1 Septiembre de 1939: Pedro Aguirre Cerda, Miguel Etchebarne.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ *Ibíd.* Pg. 3

¹⁴⁷ *Ibíd.* Pg. 3

¹⁴⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3 de MINSAL, 23 DE Junio de 1938: Arturo Alessandri, Francisco Yanes, Eduardo Cruz-Coke.

“*binomio madre y niño*”¹⁴⁹, dentro del cual el niño - incluso el feto - representaría el primer estadio preventivo, garantizando “*el futuro de nuestra raza obrera*”¹⁵⁰ (hacia fines del paradigma obrerista y súper-central de la pobreza), o bien garantizando la mejora del capital humano (dentro del paradigma laboralista y central de la pobreza), de modo que el Estado debería “[...] *extender la acción protectora desde la vida embrionaria hasta la transformación del niño de elemento receptor en elemento productor* [...]”¹⁵¹. La madre sería signada transversalmente como el elemento protector y formador, que habría de jugar un rol crucial en la defensa del capital humano¹⁵², mientras que el hogar sería signado como la síntesis de las dinámicas preventivas y la primera escala colectiva y fuente de riesgos, tanto para el infante como para la madre¹⁵³.

La familia tendría un rol revolucionario dentro de la PSAP (más aún si consideramos que la población infantil en Chile, bajo los 14 años, representaría casi un 40% de la población nacional hacia fines de los 40’¹⁵⁴, estableciendo diversas estrategias para expandir la defensa del capital humano, que atravesarían por el control disciplinario de los hogares y la formación paralela de estructuras territoriales a nivel público y nacional. Se han identificado tres lineamientos centrales potenciados a partir de la familia y del binomio materno-infantil:

- I. **Domesticación de la Asistencia Social:** Hasta fines de los años 30’ la Asistencia Social habría sido comprendida meramente como la prestación de servicios médico-farmacológicos por parte del Estado. Para este período, la Asistencia Social (o simplemente la *asistencia*) además de ampliar sus funciones históricas, sumaría un nuevo dispositivo en pro de la salud pública, diseñado especialmente para la familia y consistente en el Servicio de Trabajadoras Sociales y Enfermeras Sanitarias, denominadas también como Visitadoras Sociales o Asistentes Sociales, abriendo una nueva gama de posibilidades y mecanismos al gubernamental, que trascenderían posteriormente del ámbito de salubridad e higiene.

Las visitadoras sociales provendrían desde la política social europea y estadounidense, siendo denominadas como “LA ACCIÓN HASTA EL HOGAR” del gubernamental¹⁵⁵, teniendo la finalidad de pesquisar y perseguir el desarrollo de las epidemias (como las venéreas y la tuberculosis)¹⁵⁶ e inculcar la cultura higiénico-preventiva en los hogares. Desde estas finalidades serían problematizados tanto el

¹⁴⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 8.

¹⁵⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3 de MINSAL, 23 DE Junio de 1938: Arturo Alessandri, Francisco Yanes, Eduardo Cruz-Coke.

¹⁵¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°2, 7 de agosto de 1940, Mensaje del Ejecutivo en que indica un proyecto de ley que crea el Consejo superior de protección a la maternidad, infancia y adolescencia.

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°338, Carta de 13 de Mayo de 1941.

¹⁵⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Informe “Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile” de 1950.

¹⁵⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°10, Informe “Algunos aspectos y rumbos de la Lucha Anti-Venérea en Estados Unidos” del Dr. Eduardo Bunster Montero, Universidad de Chile (S/F).

¹⁵⁶ *Ibíd.* y ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso Presidencial MINSAL N°4 de 1939 (S/F): Pedro Aguirre Cerda.

binomio madre-niño como la idiosincrasia asalariada. Las herramientas asistenciales se basarían en la persuasión, la educación, la vinculación entre instituciones de salubridad y las familias y la entrega de insumos mínimos en pro de la salud doméstica. La formación sistemática de trabajadoras sociales y enfermeras sanitarias sería posible a partir de 1938 con la creación de la Escuela de Higiene en la Universidad de Chile, como fruto de la cooperación en Chile de la Fundación Rockefeller¹⁵⁷¹⁵⁸. En el futuro, hacia la década de los 50', la cuestión materno-infantil sería capitalizada por la UNICEF, trascendiendo de la cuestión meramente utilitarista, preventiva e higiénica, consolidándose como amplia estrategia gubernamental aplicada a nivel latinoamericano.

Dada la escasez de visitadoras y enfermeras¹⁵⁹, la PSAP también habría de aplicar una estrategia territorial de distribución de las campañas sociales. De tal modo, se prevería que las visitadoras sociales trabajaran directamente en las poblaciones del país y, una vez producido y formado el personal asistencial en suficiente cantidad y calidad "(...) *llegará el momento de distribuirlo en las escuelas, fábricas, talleres, organizaciones comerciales, etc., en forma de un Servicio de bienestar social proporcionado al número de familias que se agrupen alrededor de tales actividades.*"¹⁶⁰. Nuevamente, la PSAP adquiriría un carácter eminentemente centralista, abordando a las familias aglomeradas y vinculadas en torno a las actividades económicas y el trabajo asalariado-asegurado.

- II. El nacimiento de la medicina preventiva:** Dentro de las innovaciones familiares se establecería que "(...) *es axioma fundamental de medicina social que el eje de toda lucha radica en el núcleo familiar, que vive bajo un mismo techo, cuyas necesidades se satisfacen con un mismo presupuesto, que abriga análogas inquietudes materiales y espirituales y en el cual las enfermedades reconocen una misma causa económica, nacen y se propagan con características comunes.*"¹⁶¹. Bajo esta premisa se crearía el servicio de *medicina preventiva* que buscaría la detección doméstica e individual de potenciales enfermedades, por sobre la cura de las enfermedades ya proliferadas: "*A la política pasiva de esperar al enfermo en el Policlínico o en el Hospital, el Gobierno ha reemplazado una política activa de ir a buscarlo a su casa (...)*"¹⁶². No debe confundirse la *medicina preventiva* con la medicina previsional, siendo esta última la denominación general de los servicios médicos prestados por las cajas de previsión.

¹⁵⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1086, Oficio de 2 de abril de 1951 N°933

¹⁵⁸ *Ibíd.* y ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial MINSAL N°10 de 1 Septiembre de 1939, pg.2: Pedro Aguirre Cerda, Miguel Etchebarne.

¹⁵⁹ Dentro del proceso de extensión asistencial, sería fundado el Colegio de Enfermeras de la Universidad de Chile el 5 de marzo de 1952. En ARNAD, colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1228.

¹⁶⁰ *Ibíd.* y ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial MINSAL N°10 de 1 Septiembre de 1939, pg.3: Pedro Aguirre Cerda, Miguel Etchebarne.

¹⁶¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg. 4.

¹⁶² Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso Presidencial MINSAL N°4 de 1939 (S/F): Pedro Aguirre Cerda.

“La Ley 6174, sobre Medicina Preventiva, promulgada el 31 de Enero de 1938, estableció el Servicio de Medicina Preventiva obligatorio para todas las Cajas de Previsión, con el fin de vigilar el estado de salud de sus imponentes y adoptar las medidas necesarias para descubrir, prevenir y tratar precozmente el desarrollo de las enfermedades derivadas del trabajo y de otras de igual o mayor gravedad y trascendencia social, como la tuberculosis, la sífilis, las enfermedades del corazón, etc.”

(Juan Antonio Ríos. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°706, mensaje presidencial N°3 de 1945)

La medicina preventiva se materializa así como una serie de exámenes y servicios médicos rutinarios, que en principio se prestarían sólo a trabajadores y, posteriormente, a la entera familia del trabajador (Se detalla más adelante). A pesar de su promulgación en 1938, la medicina preventiva sólo sería un realidad a partir de 1940¹⁶³, generando un auge de infraestructura y servicios médicos *en las localidades con abundante población cubierta por el sistema previsional*¹⁶⁴ (lo que excluiría de facto a la mayoría de las localidades rurales no-mineras del beneficio de la medicina preventiva), y poniendo en relieve las condiciones domésticas-familiares del trabajador, en donde se encontraría el objeto principal de la medicina preventiva, con el consecuente requerimiento de visitadoras sociales para llegar hasta la escala doméstica del territorio. En síntesis, la medicina preventiva incentivaría dos movimientos divergentes, uno hacia la estructura nacional y otro hacia las estructuras personales, que propiciarían una *“medicina de masas esencialmente dirigida”*¹⁶⁵ y de carácter regional, que *“[habría] permitido el conocimiento más exacto de nuestra realidad morbígena en los diversos puntos del país”*¹⁶⁶.

III. La cuestión alimentaria: También a propósito del cuidado materno-infantil - en defensa del capital humano -, el gubernamental iniciaría a principios de los 40' una política social de alimentación que aquí se abordada en forma tangencial. Esta política plantearía la conformación de un Código Alimentario¹⁶⁷ y el fomento a la agro-industria alimentaria, especialmente en lácteos¹⁶⁸ y buscando el abaratamiento y/o sustitución de alimentos proteicos¹⁶⁹. Si bien el código alimentario no fue

¹⁶³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942.

¹⁶⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°8 de 1941.

¹⁶⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942. Introducción.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 2.

¹⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9 de 1939.

¹⁶⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°804, Oficio N°940, 5 de agosto de 1952.

realizado, el auge alimentario tendría lugar en la política de aumento en la calidad y cantidad de *alimentos elementales*¹⁷⁰, que serían distribuidos –en parte- a través de *Gotas de Leche*¹⁷¹, consistentes en establecimientos de distribución de leche para madres y niños, y Juntas de Auxilio Escolar^{172 173}, instituciones de nivel comunal que distribuirían alimentos en las escuelas.

En términos muy generales, la cuestión alimentaria manifestaría la necesidad de aumentar e intervenir la productividad alimentaria, tanto agrícola como pesquera, en vista de las predatorias dinámicas de explotación al sector primario, en cuanto a políticas de precios pagados al productor, convertidas en procesos estructurales de desabastecimiento¹⁷⁴, emplazando así mecanismos para mejorar y tecnificar-industrializar la producción, también en el caso de la pesca¹⁷⁵, que abarcarían desde estatizaciones¹⁷⁶ de plantas productoras sub-utilizadas, hasta las futuras reformas agrarias y tecnificaciones de las economías tradicionales. Dentro de estas estrategias productivas-alimentarias, una de las más relevantes consistiría en la mejora y defensa del capital humano agrario, como medida de aumento productivo y contrarresto del creciente proceso de migraciones rurales-urbanas. Esto significaría un gran salto cualitativo en la PSAP y su futuro, por cuanto la política alimentaria rompería el foco en torno a las necesidades de alimentación y capital humano urbano¹⁷⁷, al considerar el bienestar rural, principalmente del campesinado, como pieza clave en la sostenibilidad del proceso de ISI.

A raíz de lo anterior, surgirían una serie de Programas de Salubridad e Higiene Rural¹⁷⁸, consolidados a principios de los 50'. Por su parte, la Fundación Rockefeller crearía Unidades Sanitarias, iniciadas a partir de 1942 desde los convenios con la Universidad de Chile¹⁷⁹, siendo éstas orientadas a disminuir la mortalidad infantil rural, basándose "*fundamentalmente en el control médico preventivo, la educación sanitaria y el saneamiento ambiental.*"¹⁸⁰. La UNICEF, por su parte, crearía en 1950 un "*Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile*", que contemplaría alimentación y cuidados para madres y

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 5.

¹⁷² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, "Memorandum sobre instalación de plantas deshidratadoras de leche en Chile por UNICEF", 17 de julio de 1950.

¹⁷³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Respuesta a cuestionario enviado por la UNICEF S/N; S/F, página 8. Año 1954.

¹⁷⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Carta confidencial de 30 de Julio de 1954, Oficio N°1208: sobre la crisis en la producción de leche y el socorro internacional de la UNICEF.

¹⁷⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Carta de 11 de Enero de 1944, Circular N°2.

¹⁷⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9 de 1939.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1218, 2 de agosto de 1954.

¹⁷⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1086, Oficio de 2 de abril de 1951 N°933,

¹⁸⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Informe "Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile" de 1950.

niños *vulnerables*¹⁸¹, pertenecientes a zonas rurales, trabajando en coordinación con el programa de Unidades Sanitarias¹⁸², aplicando los mismos dispositivos para la mayoría de América Latina¹⁸³. Sobre estos desarrollos, entre otros, la ruralidad sería comprendida como el principal foco de morbilidad materno-infantil, desplazando paulatinamente el centro de gravedad de la PSAP, para caracterizar el combate a la pobreza del siguiente período (1959-1975).

b) Consolidación de la matriz territorial de sistemas de salud: Tanto las estrategias de extensión previsional como las de asistencia social serían sintetizadas al definir *sus tácticas de despliegue territorial sobre el bienestar de la familia asegurada: el trinomio*¹⁸⁴ *trabajador-prole-madre, conformado a su vez –necesariamente– en torno a los centros de actividad económica, única fuente de contratación formal*. Esto definiría un esquema predominante de distribución de los servicios e infraestructura asistencial, que se ha descrito someramente en numerosas ocasiones como una conformación centralista con vocación urbana. En términos más pragmáticos, esta dinámica de la PSAP será representada a través de cuatro elementos vinculados entre sí: un particular desarrollo de las instituciones de salud pública; el auge de los instrumentos de localización asistencial; las innovaciones y reformas en infraestructura médica y; las medidas embrionarias y marginales de salubridad rural.

I. EI SERMENA y el SNS: Nacimiento de las grandes instituciones de salud: Las reformas previsionales como asistenciales en torno a la familia supondrían la creación de *“un ciclo cerrado de atención médica que se inicie con el cuidado de la madre desde el momento de su embarazo, atendiendo al niño desde su nacimiento hasta la edad en que, comenzando a trabajar, tenga derecho, por sí mismo, al servicio médico”*¹⁸⁵. La asistencia social lograría cubrir así (nominalmente) alrededor de un 60% de la población nacional¹⁸⁶, correspondiente a los trabajadores y sus familias. Mas para la creación de este dispositivo corporativo-familiar se requeriría la íntegra reforma institucional de la salud pública, creándose dos grandes instituciones para el trabajador y sus familias, siendo una destinada a los empleados y otra destinada a los obreros.

La creación de servicios de medicina preventiva en las diversas cajas previsionales (Ley 6174) daría lugar a estrategias de alianza y coordinación entre las principales Cajas, en el plano de sus servicios preventivos. En 1942 se crearía *Servicio Médico Nacional de Empleados* (SERMENA; DFL N°32 DE 1942) con el fin de centralizar

¹⁸¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, “Memorandum sobre instalación de plantas deshidratadoras de leche en Chile por UNICEF”, 17 de julio de 1950.

¹⁸² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Informe “Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile” de 1950.

¹⁸³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°804, Oficio N°1119, 13 de septiembre de 1952.

¹⁸⁴ En alusión al *binomio madre-niño*, se acuña la referencia *“familia asegurada”* y *“trinomio trabajador-prole-madre”* (o simplemente *trinomio*) como ideas que abarcan a los sujetos protagónicos de la PSAP para este período.

¹⁸⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 4.

¹⁸⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg. 3.

en él los servicios médicos preventivos y no-preventivos de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y; Caja de Previsión de Empleados Particulares, entre otras cajas menores. El SERMENA prestaría sus servicios a los empleados y sus cargas familiares, potenciándose en los principales asentamientos con población de empleados públicos y particulares. En coherencia, el SERMENA crearía un incipiente servicio de médicos volantes a través de vehículos con equipos asistenciales para extenderse hacia las localidades con menor población asegurada¹⁸⁷. No sería sino hasta el próximo período que la vehiculización de la medicina entraría en auge.

Empero, aún más importante que el SERMENA serían las reformas en cuanto a las instituciones de gestión asistencial para los obreros y sus familias. Este estrato social presentaría una dificultad basada en el carácter desigual de las prestaciones: pues mientras la familia obrera recibiría los servicios médicos a través de la menguada Beneficencia Pública¹⁸⁸, sostenida por el sistema semi-público y descentralizado de Juntas de Beneficencia; los obreros recibirían los servicios médicos por parte de las diversas y mejoradas cajas previsionales intervenidas por el Estado, generando “*dispersión de esfuerzos y exceso de gastos*”¹⁸⁹ y la contradicción del principio preventivo familiar, en tanto espacio de características comunes en el desarrollo de las patológicas, tanto del trabajador como de su prole.

Para superar las limitaciones financieras y cualitativas de la asistencia social, el Estado emplazaría la fusión de la Beneficencia y del Seguro Obrero en 1941^{190 191}, con miras a crear el Servicio Nacional de Enfermedad con unidad y centralización de mando, siendo este proyecto, nuevamente, un influjo de la política social mundial promovida por la OPS y la OIT¹⁹². Sin embargo de lo anterior, no sería sino hasta 1952 que se lograría la fusión efectiva de la Beneficencia y del Seguro Obrero, entre otras instituciones, como el Servicio Nacional de Sanidad (Dirección general de Sanidad) reglamentado por el código sanitario de los años 20'. Esta fusión se establecería a través de la Ley 10383 del 52, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS) tras la influencia de la Organización Mundial de la Salud en alianza y comando de la OPS (surgiendo la denominación “OMS/OPS”)^{193 194}. La Beneficencia Pública,

¹⁸⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°8 de 1941.

¹⁸⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 3: sobre el carácter paupérrimo de la Beneficencia.

¹⁸⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda.

¹⁹⁰ Serían tres las principales instituciones de salud existentes a principios de los años 40', previo a la creación del SERMENA: La Beneficencia, el Seguro Obrero (su servicio médico) y la Dirección general de Sanidad, esta última encargada exclusivamente del ámbito sanitario. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg. 5.

¹⁹¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 3.

¹⁹² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda.

¹⁹³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°204, Carta de 17 de Septiembre de 1952, Oficio N°1130: sobre la ascensión del Reglamento Sanitario Internacional (de la OMS) y el eventual reemplazo del Código Sanitario Panamericano (de la OSP) que hasta el momento habría guiado toda la política nacional de salubridad.

¹⁹⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°204, Carta de 2 de Octubre de 1952, Oficio N°1175: Sobre la re-estructuración de la OSP en un esquema descentralizado en Oficinas de Zona, a lo largo de América, como

la Junta Central de Beneficencia, las Juntas locales de Beneficencia, y la Caja del Seguro Obrero (Ley 4054) traspasarían así todo su patrimonio a la SNS, constituyéndole como la mayor institución asistencial del país, inclusive mayor que SERMENA, y la mayor institución previsional, recibiendo en este aspecto el nombre de Servicio del Seguro Social (En lugar de Seguro obrero u obligatorio), concediendo servicios médicos unificados y gratuitos (financiados indirectamente) a los obreros, sus cargas familiares y a indigentes.

- II. La Zonificación de la medicina:** Tan temprano como desde 1941 el gubernamental comenzaría a plantear la descentralización y regionalización de la salud, estableciendo los lineamientos estratégicos y desafíos del proceso, en un discurso que comprendería las principales dinámicas gubernamentales y de la PSAP del siguiente período:

“[...] Cada provincia debe tener un hospital regional en el centro de ella, a fin de llevar la especialización a todo el país y a fin de ahorrar al paciente, sobre todo el de las regiones apartadas de la capital, con esta descentralización de los servicios de especialización, todos los gastos que le significa un traslado hasta Santiago. El buen resultado de los hospitales de Valdivia, Temuco y Puerto Montt están indicando que esta nueva modalidad es un éxito, y el Gobierno espera que todas las provincias [(regiones)] de Chile, especialmente las del Norte, cuenten a breve plazo con estos servicios. Estos Hospitales Regionales deben ser el centro de atención, de trabajo, de investigación y de estudio de toda la zona periférica que está a su alrededor. Tendrán anexos los policlínicos, casas de socorro, casas de salud, etc., que permitan atender también el importante aspecto preventivo de las enfermedades.

Además, en ciudades de importancia se distribuirán nuevos hospitales de 25 a 240 camas, según el número de sus habitantes (...)” (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941, página 6.)

Pero, al igual que con el caso de la fusión entre la Beneficencia y el servicio médico del seguro obrero, este planteamiento estructural operaría en forma exigua y parcial hasta principios de los 50', en parte por falta de normativa, y en parte por falta de consolidación de los dispositivos mínimos de salud. Para 1950 ya existirían en forma extra-nominal las Zonas Hospitalarias¹⁹⁵ como unidad territorial de distribución asistencial en escala provincial (regional), aunque estas serían reguladas a partir de la ley 10383 de 1952, que establecería la creación de Zonas de Salubridad (Art. 74), que al igual que las zonas sanitarias, abarcarían la escala provincial (regional),

respuesta adaptativa a los numerosos programas por aplicar: Programa de la OSP; programa de OMS para América; Asistencia Técnica de la ONU; Asistencia técnica de la OEA y; servicios, financiamiento y coordinaciones paralelas con el Servicio de Salud Pública de EE.UU., la Fundación Kellogg y la Fundación Rockefeller, para todo el continente.

¹⁹⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°1054, 15 de septiembre de 1950.

siendo alrededor de 13, estableciendo consejos médicos que tendrían la función de sintetizar y racionalizar la actividad gubernamental a través del pensamiento territorial, esta vez en torno a los servicios médicos y como paso decisivo en la conformación de una matriz nacional de salud, marcando la pauta principal en la distribución de toda la infraestructura asistencial¹⁹⁶. Las zonas de salubridad, o zonas de salud consolidarían una serie de fases expansivas que, tal como se ha mencionado y se detallará a continuación, comienza con la consolidación y modernización asistencial en los principales centros urbanos y hospitales, con la clara intención de generar un sistema posterior de asistencia basado en la geografía y en la jerarquía de los asentamientos y poblados según la densidad poblacional y el potencial económico de producción¹⁹⁷.

III. Innovación y auge en la infraestructura médica: A causa del carácter súper-central del pasado combate a la pobreza, basado en la clase obrera, a principios de los 40' la infraestructura asistencial carecía de sistematización y financiamiento adecuado¹⁹⁸, encontrándose las especialidades médicas concentradas en la capital del país y en lugares políticamente estratégicos, sin un patrón basado en criterios técnicos-modernos. La salud pública adolecería de condiciones paupérrimas de funcionamiento:

“existe un déficit total de más de 20 mil camas; hay pueblos que carecen del más elemental medio de hospitalización; los hospitales de otros están en ruinoso estado y la mayoría de ellos les falta el instrumental indispensable para sus servicios. Se rechazan diariamente en los hospitales entre 30 y 40 enfermos. Las maternidades no alcanzan a atender el 60% de las parturientas.” (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941, página 6)

Los hospitales, lejos de asemejarse a los hospitales contemporáneos, funcionaban solamente por las mañanas, realizándose en 1941 los primeros esfuerzos por sistematizar el régimen hospitalario, extendiendo los horarios de atención y estableciéndose el “*horario full time*”¹⁹⁹, sólo en algunos de los principales hospitales provinciales (regionales) del país. La sistematización de la infraestructura médica recibiría al menos dos influjos importantes: en primer lugar, de los esfuerzos por regionalizar la asistencia social y; en segundo lugar, vinculado a lo anterior, el influjo de la cuestión materno-infantil.

¹⁹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Carta del 22 de Julio de 1954, Oficio N°1155: sobre la creación de soluciones asistenciales en criterio de zonas, para las zonas más apartadas geoméricamente de los grandes centros urbanos.

¹⁹⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1212, 31 de julio de 1954.

¹⁹⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°706, Mensaje Proyecto de Ley S/N; S/F, para apalear carestías de la Beneficencia. 1940

¹⁹⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 5.

Gracias a la regionalización de la salud, aún cuando en forma extra-nominal, precaria y parcial, los hospitales representarían verdaderos enclaves asistenciales y concéntricos, desde los cuales habría de expandirse la medicina a nivel regional, una vez consolidados los servicios asistenciales en la urbanidad. En este sentido, los hospitales regionales serían el primer eslabón de conformación asistencial, seguidos por los hospitales de urbes menores²⁰⁰. Paralelamente, el influjo y desarrollo de la cuestión materno infantil, tanto a nivel médico, educacional, preventivo y alimentario, generaría profundas re-estructuraciones en los dispositivos médicos, a nivel de infraestructura y de funciones, reformando a muchos de éstos en torno al binomio madre-infante.

Así, alrededor de los hospitales provinciales y menores, en forma anexa (vinculante), habría de crearse un sistema jerárquico de infraestructuras secundarias, que contemplaría policlínicos (o policlínicas); casas de socorro; postas de primeros auxilios y rurales; sanatorios; dispensarios (consultorios), Casas de limpieza, Centros de salud y Unidades Sanitarias, entre otros elementos más especializados, que aquí no son abordados, como los hospitales de maternidad, manicomios, asilos, entre otros. Los Centros de salud, policlínicos²⁰¹ y sanatorios²⁰² serían las infraestructuras de mayor complejidad después de los hospitales, siendo los primeros utilizados para la atención familiar en grandes poblaciones²⁰³, los segundos (policlínicos) en poblaciones medianas-mayores o zonas inter-poblaciones, como complejos de asistencia transitoria²⁰⁴, mientras que los sanatorios permitirían el internamiento de enfermos tuberculosos y contagiosos. Las Casas de socorro y postas ocuparían un rol menos central y avocadas a lo local²⁰⁵, siendo las Casas pensadas como infraestructura de servicios primarios, para integrarse al interior de todas las poblaciones urbanas y/o faenas mayores del país²⁰⁶, mientras que las postas tendrían un carácter más contingente en pequeñas poblaciones, siendo más básicas que las Casas de socorro²⁰⁷, aunque ambas orientadas hacia los problemas materno-infantiles²⁰⁸. Las Casas de limpieza y Unidades Sanitarias ocuparían los roles más marginales en la PSAP de la época, ubicándose zonas rurales: las primeras en faenas de relevancia²⁰⁹ y las Unidades Sanitarias en poblados rurales estratégicos²¹⁰ (véase en “La cuestión alimentaria”). Los dispensarios también

²⁰⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Oficio N°625, 25 de julio de 1945.

²⁰¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1126 de 21 de julio de 1954.

²⁰² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Oficio N°625, 25 de julio de 1945.

²⁰³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Respuesta a cuestionario enviado por la UNICEF S/N; S/F. 1954.

²⁰⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1126 de 21 de julio de 1954.

²⁰⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Oficio N°3121, 25 de julio de 1945.

²⁰⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941, Página 6.

²⁰⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°2016 de 28 de junio de 1954.

²⁰⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1126 de 21 de julio de 1954.

²⁰⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. Junio de 1941.

²¹⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Informe “Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile” de 1950.

jugarían un rol clave en la PSAP, al ser renombrados como Consultorios (ARNAD, 2011) materno-infantiles²¹¹, conservando su carácter local-comunal y siendo la base futura de la asistencia social en las periferias, propias del siguiente período.

La realización del auge hospitalario y asistencial, además de ajustes a los aportes previsionales, requeriría mecanismos especiales para el fomento de las obras médicas, que deberían superar la dispersión de esfuerzos y las capacidades constructoras de la Beneficencia²¹², más aun considerando la pronosticada cesión de funciones de ésta institución (en el surgimiento de la SNS). Por esta razón, en 1944 se crearía la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios (En adelante SS.CC), con la ley 7874 del mismo año. Entre sus facultades, entre otras, estaría la creación y transformación de edificios hospitalarios, con énfasis en la construcción²¹³, para lo que podría actuar con medios propios o contratando servicios a terceros; sería una empresa con modalidad de Sociedad Anónima, vinculada al Estado a través del MINSAL, y cuyas acciones estarían divididas en tres segmentos: uno correspondiente al fisco, otro a la Beneficencia (hasta su disolución en el 52), y otro privado, orientado a recibir inversiones de Sindicatos y Cajas previsionales²¹⁴.

A pesar de todos los esfuerzos por racionalizar territorialmente y propagar la asistencia social al *trinomio* trabajador-madre-niño, el gubernamental tendría serias deficiencias en su función, de modo que las provincias más lejanas de la capital o de las grandes urbes sufrirían el soslayo y la precarización de la salud 1060, debiendo generar medidas extraordinarias de asistencia social²¹⁵, manifestando no sólo las limitaciones en la distribución de infraestructura, sino también de capital humano médico²¹⁶. Esto tendría sus causas históricas en la necesidad de concentrar el gasto social de la PSAP en la estandarización y consolidación de los centros de salud en las principales ciudades del país, como base mínima del sistema de regionalización y distribución de la asistencia.

IV. Medidas embrionarias y marginales de salubridad rural: La salud en las zonas rurales y en pequeños asentamientos de difícil acceso atravesaría un proceso distinto al de la configuración concéntrica de la salud, al menos durante este período. Al margen de las escasas Unidades Sanitarias, Postas rurales y similares, la mayoría de los asentamientos de baja población viviría en el abandono estatal en cuanto al Derecho Social de la salud, sin contar con la más elemental infraestructura asistencial ni servicios de movilización médica²¹⁷. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado desarrollaría algunas medidas de salud rural avocadas principalmente al

²¹¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°24346, 16 de julio de 1954.

²¹² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensajes presidenciales N°5 y 6 de 1939; N°6 de 1941.

²¹³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Oficio N°7874, 23 de septiembre de 1944.

²¹⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Mensaje N°6 de 1944, sobre proyecto de ley N°8066.

²¹⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°131, 20 de abril de 1954.

²¹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°340, 5 de mayo de 1954.

²¹⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°31, 9 de mayo de 1950.

control territorial de epidemias que, al igual que en el período anterior, tomarían como base las zonas sanitarias y/o las subdivisiones de ésta^{218 219}. El control epidémico perseguiría la defensa del capital humano en lugares más poblados²²⁰ y la restauración del potencial económico en las provincias afectadas por la enfermedad²²¹. La principal innovación en este sentido sería la formación y gestión de Médicos rurales y la creación incipiente de incentivos salariales para distribuir el trabajo asistencial hacia las zonas menos céntricas²²². Básicamente, la labor del médico rural sería el diagnóstico, inspección y tratamiento de focos infecciosos y zonas fronterizas, zonas *desamparadas* de difícil acceso y localidades menores rurales, contando con la colaboración de Brigadas especiales anti-epidémicas, pertenecientes a Carabineros de Chile²²³. Las principales amenazas rurales dirían relación con la tuberculosis, la malaria, peste bubónica y el mal de Chagas²²⁴; mientras que los principales mecanismos de tratamiento serían la inoculación poblacional estratégica y el control de flujos humanos^{225 226}. El carácter territorial del control epidémico trascendería a Chile, estableciéndose en un sistema de zonificaciones y políticas provenientes de la OSP, contando con la colaboración de la UNICEF²²⁷.

A.2.2.- ESTRATEGIA SANITARIA:

a) Centralización y saneamiento estructural-central del espacio: Hacia principios de la década del 40' sólo el 30% de los habitantes del país vivirían en poblaciones²²⁸. El 56% de las poblaciones no contaría con ningún tipo de servicio sanitario, y sólo el 5% contaría con agua potable²²⁹, siendo esta una de las principales preocupaciones gubernamentales, comprendiendo que “[...] *la salud pública es una obra combinada de saneamiento del ambiente, con la atención sobre el elemento humano*”²³⁰, en donde el saneamiento del ambiente sería la acción sanitaria, y la atención del elemento humano radicaría en la asistencia social.

²¹⁸ *Ibíd.*

²¹⁹ El monitoreo de los casos infecciosos denunciados en los distintos establecimientos dentro de las zonas y/o distritos sanitarios.

²²⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Mensaje presidencial N°4 de 1944.

²²¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Memorándum al subsecretario de salubridad, 11 de mayo de 1944.

²²² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Mensaje presidencial N°1 de 1944.

²²³ *Ibíd.*

²²⁴ En ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1086, Oficio N°934, 2 de abril de 1951: otras enfermedades dirían relación con Difteria y Tifus Exantemático.

²²⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Oficio N°1079, 9 de septiembre de 1952.

²²⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1086, Carta del 2 de Abril de 1951: informe sobre “programa de control de enfermedades contagiosas”. Según el documento, estos y otros programas recibían cooperación técnica y económica estadounidense a través del Instituto de Asuntos Interamericanos.

²²⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°31, 9 de mayo de 1950.

²²⁸ Véase en más adelante en “AMPLIACIÓN DEL EJE HABITACIONAL”.

²²⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Página 7.

²³⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg.3.

“Es indispensable hacer una obra de saneamiento efectivo invirtiendo lo que sea necesario en agua potable y alcantarillado de poblaciones que no los tienen. La falta de ellos ocasiona a menudo y en nuestro país permanentemente, epidemias difíciles de combatir. [...] Es urgente pues, intensificar las obras que permitan sanear el total de la población urbana o sea, que tengan agua potable y alcantarillado, y al mismo tiempo se pueda extender estas obras de ingeniería sanitaria al medio rural”. (Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3, 4 de junio de 1941, página 7)

No está demás enfatizar que el desarrollo de la higienización rural estaría en dependencia de la previa consolidación sanitaria urbana, en sí precaria y exigua, de modo que el “saneamiento de las ciudades y poblaciones rurales”²³¹ connotaría más bien un derrotero histórico de la PSAP: primero totalizar y homogeneizar las estructuras de la higiene en la centralidad y luego, en los principales conglomerados rurales, proyectando la política internacional de “hacer llegar a la totalidad de la población la totalidad de los beneficios que la ciencia ha creado para determinar, conservar, o conseguir la salud del hombre”²³².

La principal institución encargada de llevar a cabo la acción sanitaria sería la Dirección General de Sanidad^{233 234} (DGS), cristalizada en los códigos sanitarios de 1918 y 1925, hasta 1952, año en que sus funciones serían fusionadas dentro del SNS (ley 10383) y, posteriormente, el grueso de la labor sanitaria pasaría al MOP mediante el DFL N°150 de 1953. La DGS –de nivel estatal - estaría confrontada con la Juntas de Sanidad –de nivel municipal - (véase en el primer período) en lo que respecta a la aplicación de la acción sanitaria, creándose una dualidad de atribuciones que el gubernamental buscaría capitalizar en la DGS a partir del año 1941²³⁵, considerando el carácter coordinado, central, estratégico y estructural que demandaban los proyectos sanitarios:

“Los Municipios, conforme a su constitución, enfocan actualmente los problemas sanitarios de orden local que se presentan con soluciones que se conforman a las características propias de la región; pero algunos de estos asuntos tienen proyecciones nacionales y, en tal caso, deben abordarse siguiendo una política de salubridad planificada y orientada a todo el país”. (Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°4, 4 de junio de 1941. Página 2).

Por otra parte, el sistema sanitario municipal característico del período anterior, habría demostrado su carácter deficiente e insuficiente²³⁶, propiciando el estallido de epidemias y

²³¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5, 1941. Pedro Aguirre Cerda. Pg. 2.

²³² *Ibíd.* Pg.7.

²³³ *Ibíd.* Pg. 6.

²³⁴ Si bien desde 1931 el Ministerio del Interior contaría con la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DFL N°235 de 1931), la documentación precisa que la principal institución sanitaria radicaría en la DGS.

²³⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Oficio N°2362, 4 de julio de 1941.

²³⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Carta borrador para reunión ministerial con Salvador Allende (Anexo N°2).

problemas de salud pública²³⁷. Así, la Juntas sanitarias y su policía sanitaria (ver período anterior) atravesarían por una redefinición de sus roles, pasando a ser éstos más bien vinculados al aseo y ornato de las comunas, a ciertas labores mínimas de fiscalización y provisión de surtidores, fuentes o pilones de agua potable, de uso público y gratuito, ubicados en puntos estratégicos de los poblamientos²³⁸.

Vinculado a lo anterior, surgiría la cuestión del ordenamiento industrial como un punto clave de la agenda sanitaria²³⁹, estableciendo, en primer lugar, la necesidad de separar ciertas actividades industriales respecto de las zonas residenciales y, en segundo lugar, coordinar y conciliar a los municipios en la distribución espacial de las industrias²⁴⁰, propendiendo a la creación de un funcionalismo urbano integrado, con una distribución de roles intercomunales en torno a las actividades sociales y económicas. Esto emplazaría y permitiría a la DGS "(...) *hacer un estudio serio sobre la materia y ubicar definitivamente los sectores industriales teniendo sólo en vista principios de urbanización y sanitarios.*"²⁴¹, estableciendo en el Estado el monopolio de la "*higiene de la vivienda e higiene industrial*"²⁴². En forma decisiva, la PSAP de salud plantearía la reforma y desarrollo de los instrumentos de planificación territorial hacia la figura del Plano Regulador Intercomunal, cuestión que se aborda más adelante.

- I. **Innovaciones en el avance y zonificación sanitaria²⁴³:** El saneamiento del ambiente tendría sus acciones centradas en tres elementos estructurales de nivel territorial, aunque no en forma exclusiva: la potabilización y alcantarillado de aguas, y el control de enfermedades contagiosas²⁴⁴, manteniendo sus bases en el DFL N°226 de 1925, más bien en las directrices de la Organización Sanitaria Panamericana (OSP)²⁴⁵, aunque modificando su estrategia de intervención. La acción sanitaria concentraría sus recursos siguiendo criterios de densidad poblacional, estableciendo en 10.000 la cantidad de habitantes mínimos para la realización de obras de alcantarillado²⁴⁶, excluyendo eminentemente a todas las localidades rurales, caseríos, villorrios y pequeñas ciudades-pueblos²⁴⁷.

²³⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. 4 de junio de 1941.pg.2.

²³⁸ *Ibíd.* Pg. 5.

²³⁹ *Ibíd.*

²⁴⁰ *Ibíd.* Pg. 6

²⁴¹ *Ibíd.* Pg. 6.

²⁴² *Ibíd.*

²⁴³ Parte de las acciones sanitarias son abordadas en la siguiente área "AMPLIACIÓN DEL EJE HABITACIONAL", dada la relevancia de la política habitacional en el saneamiento del ambiente y en la gestión de procesos de saneamiento rural.

²⁴⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. 4 de junio de 1941.

²⁴⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°7005, 23 de julio de 1954.

²⁴⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Oficio N°1, 17 de julio de 1942.

²⁴⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Carta al ministerio. Vicuña, 31 de julio de 1950: sobre el abandono y soslayo de los pobladores.

Sobre este criterio principal (de densidad) se agregarían elementos y estrategias secundarias. De tal modo, la acción urbanizadora-habitacional, vinculada a la política de viviendas baratas/económicas, jugaría un rol determinante en la homogeneización y consolidación de la infraestructura sanitaria, generando una sinergia entre la acción sanitaria central en las ciudades - consistente en matrices de agua potable y alcantarillados- y la acción sanitaria local, privada o pública, orientada a establecer la vías de conexión entre las redes domésticas/empresariales y las matrices y redes centrales²⁴⁸. Conforme el aspecto rural comenzase a tomar relevancia en la década de los 50', en función de la cuestión familiar y alimentaria²⁴⁹, el gubernamental también impulsaría políticas tendientes a mejorar las condiciones sanitarias rurales²⁵⁰, normando la construcción de pozos negros, uso de acequias y construcción de fosos sépticos²⁵¹. No obstante, la misma política de médicos rurales se potenciaría y conformaría como una política híbrida sanitario-asistencial en el control epidémico (véase en "*Medidas embrionarias y marginales de salubridad rural*").

La ley 10383 de 1952 afectaría profundamente el funcionamiento de la acción sanitaria en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la ley eliminaría los distritos sanitarios para conservar únicamente a las Zonas sanitarias, de escala similar a las actuales regiones. A su vez, las Zonas sanitarias se mantendrían en diálogo con las Zonas de salubridad/áreas de salud, en forma imbricada y como método de control territorial de las enfermedades detectadas y localizadas. En segundo lugar, el Servicio de Seguro Social del SNS pasaría a cumplir las funciones políticas, de inspección, realización y planificación sanitaria de la Dirección General de Sanidad (DGS), al interior de las zonas sanitarias, fortaleciendo el proceso de centralización al capitalizar todas las acciones de salubridad (asistenciales, previsionales y sanitarias) en una sola entidad (el SNS). Algunas de las labores sanitarias de ejecución, y todo lo concerniente a la planificación, serían radicadas en el MOP a partir de 1953 (DFL N°150/53), fijando en esta secretaría la unidad en la planificación urbana y del planeamiento higiénico. Esta sumatoria de reformas permitiría el abordaje futuro de la creciente problemática de *barrios pobres*²⁵²: poblaciones levantadas al margen de la ciudad, al margen de los planes y capacidades de saneamiento ambiental, carentes de toda infraestructura sanitaria moderna, y de derechos sociales en general.

A.3.- AMPLIACIÓN DEL EJE HABITACIONAL: Al igual que en el período anterior, la cuestión de la vivienda sería una ramificación de la salubridad²⁵³, jugando un rol central en el aspecto sanitario y preventivo, es decir, en el saneamiento del ambiente, por sobre el saneamiento del cuerpo, aunque esta vez ampliaría su rol, adhiriéndose a la narrativa del discurso de la miseria corporativo-familiar, en donde la defensa al capital humano sentaría

²⁴⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Oficio N°900, 25 de julio de 1952.

²⁴⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Informe "Proyecto para aumentar y mejorar la atención materno-infantil en zonas seleccionadas de Chile" de 1950.

²⁵⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1218, 2 de agosto de 1954.

²⁵¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Mensaje N°6 de 1944, sobre proyecto de ley N°8066.

²⁵² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1230 de 4 de agosto de 1954.

²⁵³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, sobre Decreto N°308 de 31 de mayo de 1937.

la base teórica y pragmática de la expansión habitacional²⁵⁴: haciendo de la vivienda no sólo un dispositivo de higiene, sino de racionalización y funcionalización económico-social; delimitando al grupo-objetivo de la PSAP habitacional y estableciendo los nuevos discursos de sujeción al interior de la clase gubernamental²⁵⁵. Atendiendo a su rol sanitario y económico, la PSAP habitacional desplegaría dos movimientos estratégicos: Uno orientado hacia la racionalización del ambiente en escala local y doméstica, a través del dispositivo residencial y; otro orientado hacia la racionalización estructural, funcional e higiénica del hábitat, principalmente a través del urbanismo. La expresión histórica de estos movimientos radicaría en la existencia de una urbanización especial para la política social habitacional, y otra general, donde radicaría la política social sanitaria-habitacional, en conjunto con otras políticas sociales y de corte económico:

“[...] al correr del tiempo, en 1939, se produjo el terremoto de Chillán, que creó un gravísimo problema para la habitación en el país, problema que aún se mantiene, y enseguida, el desarrollo económico mismo, impuso nuevas modalidades al problema general de la vivienda, y en particular, a la urbanización.- Se vio que las disposiciones de la Ordenanza General [DFL N°345 de 1931], ya no respondían a las necesidades por lo que respecta a la construcción de Habitaciones Baratas, para las clases más necesitadas, lo cual se hacía imposible, y en todo caso enormemente dificultoso; todo ello por una serie de factores, entre los cuales se contaron, principalmente, el valor cada vez más alto de la propiedad raíz, el aumento del costo de materiales de construcción, [...] de la mano de obra, etc. Ello obligó a los poderes públicos a mudar el criterio y a establecer una legislación de excepción en el ramo.- Fue así como se dictó la ley N°7600 [en 1943] que a su vez, dio vida a la Ordenanza de Construcciones Económicas [DFL N°187 de 1944] [...]

Se estableció así, un régimen jurídico paralelo y relativamente independiente en sus dos ramas: la Ordenanza General destinada a regir todas las construcciones y la Especial, aplicable sólo a las construcciones Baratas, al margen de la General. La separación entre las dos ramas se ha hecho cada vez más sensible.-

Se llegó de este modo, a la reforma del año 1953 ([creación de la CORVI])”. (Augusto Anguita. En ARNAD, Colección CORVI, volumen N°186, Oficio N°5321 de 24 de Abril de 1957)

A nivel operativo, esta diferencia entre la urbanización anti-pobreza y la urbanización general sería establecida en dos tipos de planificación, absolutamente interdependientes entre sí: La planificación general (valga la redundancia) representada por el surgimiento de los planes reguladores comunales y planes reguladores intercomunales y; la planificación

²⁵⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°555, Informe “NORMAS TISIOLÓGICAS PARA LOS SERVICIOS MÉDICOS COORDINADOS” del Departamento Médico Coordinado de las Cajas de Previsión de Empleados Particulares y Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Publicación N°4, mayo de 1942. Página 4.

²⁵⁵ En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°338, Informe sobre la organización de la exposición del Plan de la Vivienda, 24 de Septiembre de 1940: “En razón de haber auspiciado a US. Un Plan de Gobierno destinado a solucionar integralmente el problema de la vivienda popular y como, paralelamente a su presentación a los poderes públicos, era conveniente difundir las desastrosas condiciones en que habitan las clases laboriosas, que repercuten en la biología y en la moral de los trabajadores”.

especial, o anti-pobreza, representada por la aplicación de *Planes de la habitación*, pudiendo estos denominarse *planes de edificación* (en la Ley N°5950 en 1936), *planes de trabajos* de la Caja de la Habitación (en la Ley N°7600 de 1943) o *planes de vivienda* de la CORVI (DFL N°285 de 1953)²⁵⁶. Los detalles sobre la creación, carácter y gestión de estas dos tipologías de plan será desarrollada en los dos apartados de a continuación.

a) Ampliación en el acceso a la vivienda y saneamiento residencial: Además de los elementos señalados en el extracto anterior, la ampliación en la PSAP habitacional tendría sus raíces, igualmente, en el deterioro general de las condiciones de vida social en la década del 30', dando pie a las primeras formas de construcción directa de habitaciones por parte del Estado en 1931 (DFL N°33 de 1931), y la vinculación básica y directa de la PSAP habitacional con el sistema de cajas previsionales, con la creación de la Caja de la Habitación Popular de 1936²⁵⁷ (Ley N°5950 de 1936), aumentando además los aportes patronales para el financiamiento de la vivienda popular²⁵⁸. A partir de la década del 40 este proceso sería consolidado en la creación de la Caja de la Habitación (Ley N°7600 de 1943) y su reglamento DFL N°187/44 (Ordenanza Especial de viviendas económicas), vinculándose al MINTRAB y al proceso paralelo de ampliación del sistema previsional, estableciéndose la PSAP habitacional como un dispositivo dirigido exclusivamente hacia los asalariados asegurados²⁵⁹. Uno de los principales cambios implicados en las reformas sería la ascensión del concepto *vivienda económica* con la ley N°7600, propendiendo a la diversificación de la política habitacional, abarcando las necesidades heterogéneas de los grupos corporativos (Art. 21.o de la Ley N°7600): empleados públicos, particulares, obreros, carabineros, entre otros, en forma contraria a la política habitacional pasada, orientada exclusivamente a obreros y empleados de salarios mínimos, con *viviendas obreras* (Ley N°4931 de 1931), *baratas* (DFL N°308 de 1925) o *populares* (DFL N°33 de 1931). Posteriormente, esta dinámica sostendría su mayor auge con la Corporación de la Vivienda o CORVI²⁶⁰ (DFL N°285 de 1953), que reemplazaría a la Caja de la Habitación, esta vez como un órgano autónomo del Estado.

Dentro del mismo proceso tendría lugar la Ley N°9135 de 1948, llamada *Ley Pereira*²⁶¹, facilitando la adquisición de viviendas económicas a la clase trabajadora en general, al eliminar gravámenes e impuestos sobre éstas; también daría lugar al primer Censo de Vivienda en 1952²⁶², con miras a estandarizar el régimen de servicios básicos y sociales al interior de las ciudades y conocer aquellos espacios más postergados en su modernización doméstica-habitacional.

²⁵⁶ La investigación no profundiza sobre las diferencias entre cada uno de los planos especiales. Según documentación del ARNAD, la denominación "Plan de vivienda" existe al menos desde 1940. (En ARNAD, 2014, Colección MINSAL v.338, 24 de Septiembre de 1940).

²⁵⁷ La ley N°5950 de 1936, que crea la Caja de la Habitación Popular, estipula que sus fondos estarán compuestos, en parte, por ciertos montos entregados por la Caja de Seguro Obligatorio (o de Seguro Obrero) (Art. 3°).

²⁵⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°3, 23 de junio de 1938. Arturo Alessandri, Francisco Garcés, Eduardo Cruz-Coke.

²⁵⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°1010, 7 de septiembre de 1950.

²⁶⁰ La CORVI podía ejecutar obras en forma directa y concesionada.

²⁶¹ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°186, carta de 24 de Abril de 1957.

²⁶² No obstante, el DFL N°187 de 1944 ya estipulaba la realización del censo para el año de su promulgación.

I. Los planes de la vivienda, la zonificación habitacional y la primacía urbana:

Los planes habitacionales, o de vivienda, consistirían en programaciones de obras anuales para la construcción de viviendas económicas, determinando los déficits de viviendas a lo largo del país, estableciendo la localización de las obras y la asignación de metas de producción²⁶³. En un principio estos planes nacionales habrían sido elaborados por la Caja de la Habitación popular (1936), luego por la Caja de la Habitación (1943) y finalmente, por la Dirección de Planeamiento del MOP, a partir del DFL N°150 de 1953, siendo ejecutadas y coordinadas estas disposiciones en conjunto con la CORVI²⁶⁴.

Siguiendo el espíritu corporativo de la época, la confección de los planes de vivienda tendría como referencia principal, casi absoluta, el sistema previsional y la actividad económico-industrial²⁶⁵, de modo que año tras año los planes se avocarían a satisfacer las demandas de los distintos trabajadores convocados a través de sus respectivas Cajas de Previsión y/o patrones, los cuales habrían de comprar conjuntos habitacionales²⁶⁶, o parte de éstos, mediante un sistema de arrendamientos y *ventas estratégicas* sostenido por la Caja de la Habitación y luego por la CORVI²⁶⁷, estableciendo de este modo una racionalización funcionalista del hábitat residencial, tendiente a la aglomeración de fuerza productiva en áreas cercanas a la fuente laboral, potenciando la primacía de las ciudades más densas y activas económicamente, en donde se encontraría la mayor masa de asegurados solicitantes de viviendas, en evidente soslayo y letargo de las ciudades y poblados pequeños²⁶⁸.

Por otra parte, los planes de vivienda darían lugar a la **zonificación habitacional** del país, dividiendo geoméricamente el interior de las ciudades para sistematizar y controlar la realización de viviendas, acorde con los déficits de la zona. Cada zona debería considerar los sitios aptos o potenciales para la realización de conjuntos habitacionales²⁶⁹, ya fuera en las periferias urbanas o – preferentemente- en los sitios interiores aprovechables (también pudiendo efectuarse expropiaciones)²⁷⁰. Así, cada zona contaría con grupos de viviendas

²⁶³ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°13, Carta de 11 de Marzo de 1954.

²⁶⁴ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Carta de 11 de Marzo de 1955.

²⁶⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Acta de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 28ª ordinaria, en martes 1 de agosto de 1950. Pg. 1348.

²⁶⁶ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°13, Oficio de 13 de Marzo de 1954: Sobre la venta de sectores de la población "Mauricio Braun" a la Empresa Nacional de Petróleo, en Punta Arenas. Existen múltiples documentos con el mismo tipo de operaciones, empero con instituciones públicas, industrias y otro tipo de organizaciones.

²⁶⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1177 de 27 de julio de 1954.

²⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°998 de 15 de septiembre de 1950.

²⁶⁹ *Ibíd.*

²⁷⁰ ARNAD, Colección CAJAHAB, volumen N°3, Carta de 13 de Diciembre de 1944: sobre expropiaciones en los terrenos urbanos de Cerro Polanco, Valparaíso.

económicas, las “*Poblaciones*”²⁷¹, siendo cada una de éstas el dispositivo primordial de la PSAP habitacional, avocado hacia los trabajadores y trascendiendo a la mera residencia, buscando dentro de su estructura la disposición racional de los servicios sociales, pero también del cuerpo del trabajador respecto de las fuentes laborales, en una red eficiente de consumo y producción.

Para posibilitar la racionalización socio-económica al interior de las poblaciones, la PSAP habitacional dispondría otras divisiones menores: los *sectores*. Estos tendrían un carácter más pragmático, para administrar la construcción de servicios urbanos y sociales, estableciendo los componentes técnicos mínimos del hábitat moderno: *Alcantarillados, Agua potable, Alumbrado/electricidad, Pavimentos y Entubamiento de acequias*²⁷². Los distintos sectores de una misma población podían ser adjudicados a distintos grupos de trabajadores, de modo que dentro de una misma población pudiesen coexistir sectores profesionales de empleados públicos, sectores de empleados de privados y sectores obreros, fomentando procesos de integración y segregación corporativa²⁷³, que por un lado entablarían un plano de unidad (la población y sus dispositivos económico-sociales) y, por otro, un plano de desigualdad, consignado en diferencias cualitativas entre el hábitat de los diversos sectores, de acuerdo con el rol productivo de los habitantes²⁷⁴. Al igual que en el caso de las zonas sanitarias, la zonificación habitacional recaería en el seno de la planificación territorial, puesto que los planes de vivienda económica comenzarían a ser intervenidos por el MOP²⁷⁵, tras la promulgación del DFL N°150 de 1953.

- II. Políticas moderadas de higienización del hábitat agrícola:** Conforme la industria nacional, el régimen urbano y los nuevos programas alimentarios dependiesen fuertemente de la producción agrícola, los esfuerzos de la PSAP habitacional colaborarían con la mejora del estado higiénico rural, especialmente en el agro, en pro de su capital humano, iniciando algunas intervenciones y reformas de higiene que sentarían las bases de las futuras intervenciones agrícolas²⁷⁶. Sin embargo, la PSAP encontraría fuertes limitaciones en su capacidad de higienización y modernización rural, dadas las características

²⁷¹ ARNAD, Colección CAJAHAB, volúmenes N°3 y 87; y Colección CORVI, volúmenes N°50, 86, 183, 186, 418: documentos administrativos que aluden a diversas Poblaciones, como unidad básica de los operativos habitacionales de la Caja de la Habitación y de la CORVI, asignadas exclusivamente a trabajadores.

²⁷² ARNAD, Colección CORVI, volumen N°13, 8 de Marzo de 1954: Documento del Departamento técnico de CORVI, sobre “Población “El polígono” de Lota”. Indica los elementos mínimos de la cualificación de la población.

²⁷³ ARNAD, Colección CAJAHAB, volumen N°3, Carta de 2 de Octubre de 1952: sobre la existencia de diversos sectores, de diversas clases laborales cada uno, al interior de la Población “Yungay”.

²⁷⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Carta al Ministerio N°302, 21 de diciembre de 1953.

²⁷⁵ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Carta de 11 de Marzo de 1955: señala el rol de CORVI en la remodelación de barrios y planos, bajo control directo del MOP.

²⁷⁶ En el aspecto laboral de la política social, el campesinado también empezaría a obtener derechos sociales en forma discreta y tardía, pudiendo sindicarse recién en 1947, con la ley N°8811, aunque igualmente como mecanismo de conciliación, prevención de huelgas y economización de las dinámicas político-sociales, respuesta ante la creciente organización de los inquilinos.

territoriales propias de la economía agrícola nacional, basada en estrategias productivas tradicionales, con asentamientos dispersos, concentración de tierras, estructuras feudales y otro tipo de obstáculos que impedirían el aumento en la productividad, el asentamiento funcional del cuerpo campesino y la higienización de las estructuras colectivas y domésticas²⁷⁷.

Frente a las problemáticas mencionadas, sobre la complejidad de higienizar los asentamientos agrarios, el gubernamental generaría políticas sociales de concentración y urbanización del campesinado, que se basarían principalmente en la constitución de Huertos Obreros y Jardines Familiares, creados por la Ley N°5950 de 1936, pero reglamentados a partir de la Ley N°6815 de 1941. Estos huertos y jardines se realizarían en las cercanías de las ciudades en proceso de expansión y podrían aplicar ciertos planes habitacionales urbanos para sus beneficiarios²⁷⁸, incluida la construcción de poblaciones²⁷⁹, siempre y cuando estos limitaran sus terrenos a lotes que permitieran la actividad agrícola estrictamente para el autoconsumo, y siempre que se organizaran en conjuntos mayores de 20 viviendas (Artículo 8° de la Ley N°6815).

A partir de estas agrupaciones se realizarían trabajos de alcantarillados y agua potable²⁸⁰, también con tendido eléctrico e incluso telefónico²⁸¹, los cuales fuesen conectados con las matrices provenientes desde la ciudad. Esta estrategia propendería a la transformación de los usos de suelo, de la estructura residencial agraria y de las labores rurales. La CORVI tendría facultades para dar el carácter de población urbana a estos asentamientos.

b) La PSAP habitacional en la re-estructuración urbana: El desarrollo general de los dispositivos sociales sería enmarcado por *planes de modernización*, aplicados sobre las grandes ciudades al llegar la década de los 40'²⁸². El o los planes de modernización constituirían el esfuerzo por desarrollar un dispositivo superior capaz de sistematizar y contener a los dispositivos singulares, no sólo de la PSAP, sino también de la política económica. Es en este sentido que la política habitacional jugaría un rol crucial.

Serían los elementos de sanidad ambiental y vivienda los que primero emplazarían la zonificación y relocalización de las industrias (en 1941), como imperativo preventivo²⁸³.

²⁷⁷ Las complejidades mencionadas abrirían un proceso que se refleja en la creación del Ministerio de Agricultura (bajo esta denominación), en 1953 con el DFL N°185: Este re-ordenamiento emplazaría la *“planificación y realización progresiva de un reforma agraria, encaminada substancialmente, a la racionalización agrícola; la orientación del crédito agrario, mejoramiento de las condiciones de vida y rehabilitación del campesinado y perfeccionamiento del régimen de tenencia de la tierra”* (Art. 1°).

²⁷⁸ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio de 14 de Marzo de 1955, N°05385: Destaca dentro del documento la realización de viviendas económicas en la Agrupación de Huertos Obreros “José Maza”, ubicada en el “Ex-fundo La Pintana”.

²⁷⁹ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05416 de 15 de Marzo de 1955.

²⁸⁰ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05140 de 9 de Marzo de 1955: sobre trazados de agua potable y alcantarillado a las chacras “La Castrina” y “San Gregorio”.

²⁸¹ Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05445, de 15 de Marzo de 1955.

²⁸² Principalmente Santiago, Valparaíso y Concepción. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°3. Pedro Aguirre Cerda, Salvador Allende y Marcial Mora. 4 de junio de 1941. Pg.7.

²⁸³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Mensaje presidencial N°9. Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. 4 de junio de 1941. 4 de junio de 1941.

Serían estos mismos elementos los que suscitarían la necesidad de establecer el orden intercomunal de la ciudad, a una mayor escala de estructuración que el orden comunal²⁸⁴. Sería también la reforma a la política habitacional anti-pobreza la que emplazaría la primera reforma en profundidad a la antigua ley de urbanismo (DFL N°345 de 1931), tras la creación de las ordenanzas especiales de urbanismo en 1943 (DFL N°187/44), que fuese el reglamento de la Caja de la Habitación. Por último, sería en perfeccionamiento de éstas reformas que surgiría la nueva Ley General de Urbanismo y construcciones, el DFL N°224 de 1953²⁸⁵. La reforma al urbanismo, tanto en la década del 40' como en el 50' significaría los siguientes cambios en el urbanismo del período anterior (cita referida a las innovaciones del DFL N°224 de 53):

“I) En el considerando 3° de los fundamentos de D.F.L. se reconoció que era menester reducir las exigencias para la construcción de habitaciones económicas, como un complemento del Plan general del Estado de solución integral del problema de la Vivienda; II) Como fundamento básico de la urbanización mantuvo la exigencia del plano Oficial, llamado ahora Plano Regulador, pero amplió el concepto y así se estableció dos tipos de planos reguladores: el Intercomunal y el Comunal, (art. 7°); III) Confirió a las municipalidades la facultad de aplicar, bajo la supervigilancia del Ministerio de Obras Públicas, la ley de urbanización, siempre que no fueran contrarias a la ley...; IV) Dispuso que formaran parte integrante de los planos Reguladores, sus respectivas ordenanzas generales y locales (Art. 12°)...; VI) Los Planos Reguladores, debidamente aprobados, tienen fuerza legal, para los efectos de su aplicación.” (Augusto Anguita, 24 de Abril de 1957. En ARNAD, 2014, Colección CORVI, volumen N°50)

Por su parte, los planos reguladores intercomunales llevarían a un nuevo nivel la conciencia estructural del gubernamental²⁸⁶, definiéndose como plan intercomunal aquel que “organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas, el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización”²⁸⁷ (además de los elementos sanitarios y asistenciales). Necesariamente las ordenanzas generales, de planos reguladores comunales e intercomunales, recaerían en el MOP (DFL N°150 de 1953), centralizándose y coordinándose así tanto los planos urbanos como los planes de vivienda a través de una misma secretaría²⁸⁸. La sumatoria de estos dos elementos (planes generales y especiales) re-estructurarían las relaciones urbanas a diversas escalas, permitiendo la síntesis territorial de los dispositivos sociales²⁸⁹: las redes higiénicas y

²⁸⁴ *Ibíd.* Pg.6.

²⁸⁵ En ARNAD, Colección CORVI, volumen N°186, Oficio N°5321 de 24 de ABRIL de 1957.

²⁸⁶ Otro aspecto importante de las reformas a la planificación, vinculado a la reforma del MOP en 1953 (DFL N°150), sería la aparición de los términos “Plano Regional”²⁸⁶ y “Planificación Territorial”²⁸⁶, como categorías del pensamiento estructural gubernamental que trascienden a la escala urbana, aunque estos sólo tendrían un carácter nominal, no aplicados sino hasta las décadas venideras.

²⁸⁷ Art. 8° del DFL N°224 de 1953

²⁸⁸ En ARNAD, Colección CORVI, volumen N°186, Oficio N°5321 de 24 de ABRIL de 1957.

²⁸⁹ En el caso de los planes de vivienda, al ser éstos ordenanzas especiales del urbanismo (DFL N°187 de 1953), serían considerados dentro de los planos y ordenanzas generales, llegando incluso a predominar por sobre las ordenanzas locales. En ARNAD, 2014, Colección CORVI, volumen N°50, 24 de Abril de 1957.

habitacionales; pero también las escuelas, teatros, espacios públicos, locales sociales, tiendas, mataderos, etc.²⁹⁰ Los beneficios de esta dinámica serían múltiples, generando una extensa infraestructura de coherencia intercomunal y local; Por su parte, los despliegues de la vivienda económica articuladas con las fuentes laborales, iniciarían una creciente tendencia a la conformación de *unidades productivas* dentro de la ciudad y sus comunas, que durante los 40 y 50 alcanzan su plenitud expresándose como formaciones concéntricas de barrios de industrias específicas, barrios comerciales, barrios cívicos y de otra índole, correspondientes a diversas clases trabajadoras²⁹¹.

El producto de los *planes de modernización*, articulados sobre la PSAP y la ISI, sería la *cualificación urbana*: la estandarización de las condiciones técnicas mínimas que debería tener la ciudad para el bienestar del capital humano, transformando a la urbe en un sistema de dispositivos, como un gran dispositivo modernizante, de inclusión y flujos, que facilitaría la absorción de nuevos trabajadores y economías en torno al mercado moderno. La cualificación urbana consolidaría en sí *las condiciones del régimen de bienestar basándose en la creación de centralidades*.

A.4.- RESEÑA A LA ISI EN FUNCIÓN DE LA PSAP: Si la planificación urbana pondría en relieve las funciones que la PSAP pudiese prestar a la industrialización y al capital en general, en esta sección hará énfasis en el inverso: la industria chilena en función de la Política social, revistiendo un interés especial en la ampliación y expansión asistencial y habitacional. Esto básicamente consistiría en una potenciación del Estado de Bienestar a través de una industria que, no sólo permitiera el crecimiento económico y la inclusión de sujetos y economías a sus dinámicas centrales, sino que iría en directo soporte de las intervenciones sociales.

Se gestaría así una matriz productiva íntimamente ligada con la satisfacción de los Derechos Sociales: la educación, salud, habitación, trabajo, medicinas, infraestructuras y urbanización en general. Las principales actividades industriales de la época se orientarían a la producción industrial de alimentos; cementos, yeso; aserraderos de raulí para construcción, planchas de pizarreño, tejas y ladrillos; aceros para la construcción; cerámicos para trabajos de saneamiento domiciliar (WC y otras lozas); electricidad; industrias de hogares pre-fabricados, entre otros²⁹². Estas serían las industrias que abastecerían con “stocks” a la Caja de la Habitación o a la CORVI para los planes generales de vivienda, y pudiendo ser utilizados en parte como medio de pago para las empresas constructoras de poblaciones²⁹³. Serían también el abastecimiento de escuelas y hospitales

²⁹⁰ ARNAD, 2014, Colección CORVI, volumen N°50, Carta de 14 de Marzo de 1955; ARNAD, Colección CORVI, volumen N°186, Carta de 27 de Agosto de 1957 N°05424: Nuevo informe de Augusto Anguita, sobre las labores constructivas directas e indirectas de la CORVI de 1956 (construcción estatal y por concesión), en donde narra los tipos de construcciones no-habitacionales de la CORVI para dotar a las poblaciones.

²⁹¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1060, Oficio N°1549 de 14 de agosto de 1950: sobre las aspiraciones de empleados y trabajadores sobre la formación de conjuntos habitacionales.

²⁹² Actas de sesiones de CORVI: ARNAD, Colección CORVI, volúmenes N°86, 87, 92: Contienen caracterización de las industrias nacionales; ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Cartas de 16 de Marzo de 1955 N°05456 y 05478, que relatan la relación entre la industria de maderas y cemento, con la producción de viviendas económicas.

²⁹³ ARNAD, Colección CAJAHAB, volumen N°87, Oficio de 14 de Octubre de 1952.

y serían también la fuente de intensos conflictos sindicales que pondrían en jaque la producción nacional de viviendas y servicios sociales, mediante el paro forzoso de actividades, citando como ejemplo las huelgas protagonizadas por los trabajadores de la fábrica de cemento “El Melón”, actual “Cementos Melón”, que impidiese la realización de algunas poblaciones para el año 1955²⁹⁴.

Otro cruce importante entre ISI y PSAP estaría en la mismísima creación de la Caja de la Habitación, luego con la CORVI, en donde se fijaría un impuesto del 5% sobre las utilidades anuales de la industria y la gran minería, yendo en directo beneficio de la construcción de viviendas económicas (DFL N°285 de 1953, Art. 20°). Las industrias y mineras podrían en tal caso, presentar un plan de vivienda para sus obreros y empleados, pudiendo retener los impuestos siempre y cuando las viviendas de los trabajadores cumplieran con requisitos mínimos fijados por CORVI, consistentes en tipologías de viviendas con cierto espacio mínimo, materiales de construcción, espacios funcionales internos, obras de higiene, entre otros.

4.1.2.5.- Limitaciones históricas de la táctica

Ya hacia la década de 1950 el esquema de desarrollo manifestaría claras contradicciones en su capacidad de inclusión, que radicarían en las principales características de la PSAP y del proceso de ISI. Por un lado, la política de crecimiento económico de ISI basaría su acción sobre la inversión en capital industrial, estando éste pensado para la producción de bienes de consumo a escala nacional. Esto produciría, por lo pronto, la concentración del trabajo y la riqueza en torno al evento industrial, eminentemente al interior de las grandes ciudades, estableciendo además fuertes limitaciones para la economía de mercado relacionadas con la estrechez del mercado nacional, degradando la capacidad de la economía para generar empleos formales. Por otra parte, tanto la concentración del trabajo formal como la insuficiencia de éste constituirían las principales contradicciones de la política social anti-pobreza, al extenderse ésta sobre la base del sistema previsional, privilegiando en su acción a las aglomeraciones mayores de trabajadores y sus familias, limitándose a reproducir la concentración urbana e industrial del gasto social.

Esta estrategia generaría un evidente soslayo de los asentamientos con baja densidad demográfica: ciudades pequeñas, ruralidad y, en general, los poblados dispersos propios de las economías tradicionales en pesca, minería, silvicultura y otros sectores extractivos, además del soslayo a los grupos cesantes. Se develaría así una dinámica territorial consistente en la tensión entre unos centros versus sus periferias “relativas”. Esto quiere decir: la periferia urbana y comunal respecto de los centros urbanos y comunales; la ruralidad respecto de la ciudad; las ciudades pequeñas respecto de las grandes ciudades y; las provincias respecto de la capital. La tensión radicaría en el requerimiento cada vez mayor de recursos naturales, sujetos y, en definitiva, capitales y espacios articulados en

²⁹⁴ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio de 9 de Marzo de 1955 N°05104.

torno a la dinámica industrial, en contraste con la baja producción, abuso y degradación del capital humano en las localidades y economías vinculadas al mundo no-moderno o tradicional. Así, la conflagración histórica entre el capital y el trabajo desplazaría su centro de gravedad, desde los centros cívicos, políticos, productivos, extractivos y comerciales más estructurales, hacia las periferias relativas.

A partir de esta tensión comenzarían a detonarse una serie de frentes de desestabilización en las periferias relativas: la migración masiva de sujetos de la ruralidad hacia las ciudades en busca de condiciones modernas para habitar; la consecuente baja en la producción agrícola, a raíz de su estructura productiva tradicional altamente demandante de mano de obra y de la poca inversión en capital productivo; las migraciones inter-provinciales (léase inter-regionales), producto de diferencias ostensibles en la calidad de vida entre una ciudad y otra y; la consolidación de un vasto grupo de cesantes, en los márgenes del campo, de la ciudad y de los centros comunales de actividad industrial y económica.

Cada uno de estos frentes tendría uno o varios efectos perjudiciales para la estructura entera. Así, la degradación productiva del agro limitaría la capacidad industrial de producción, de generación de empleos y sobre todo, de alimentación para la masa asalariada; La misma PSAP se vería limitada en su misión histórica civilizadora, careciendo de mecanismos jurídicos, discursivos y pragmáticos para extender la medicina de masas y los dispositivos higiénicos hacia los grupos periféricos y cesantes, quienes engrosados por las migraciones, aumentarían las presiones sociales para acceder al derecho social; Los escenarios provinciales, en general con peores condiciones que la capital o las ciudades más industrializadas, desviarían su propio proceso interno de migraciones hacia las ciudades principales, exacerbando aún más las contradicciones entre centro y periferia, en la PSAP y en el proceso ISI.

En este contexto, el estructuralismo del ISI y el combate a la pobreza comenzarían a ser más estratégicos y selectivos en su actuar. La calidad del crecimiento económico, de su distribución, sería puesta en relieve, además de la mera cantidad del crecimiento.

4.1.3.- PERÍODO III (1959-1975): LA POBREZA PERIFÉRICA-RELATIVA O EL COMBATE ESTRUCTURAL-PERIFÉRICO

En esta fase la gubernante centraría sus esfuerzos en la distribución geográfica del régimen moderno de bienestar, buscando superar la concentración del desarrollo y del gasto social en las urbanidades mayores y agrupaciones de familias aseguradas. Estratégicamente, la PSAP apelaría a la delimitación de nuevos espacios y grupos de pobreza ubicados al exterior de las centralidades, estableciendo para ello un discurso técnico y dualista de la miseria: técnico para definir la pobreza en base a las condiciones de infraestructura socio-económica del hábitat (asistencial, habitacional, de mercado, sanitaria, etc.) y dualista para delimitar dichas condiciones y áreas de pobreza en relación y contraste con las ciudades *cualificadas*²⁹⁵. Dentro de este esquema los nuevos espacios de la pobreza serían –eminentemente- la ruralidad y la periferia urbana, de modo que los actores de la pobreza estarían conformados principalmente por campesinos y marginales urbanos/cesantes (los *marginales*), sintetizando un *concepto periférico-relativo de pobreza* que permitiría la expansión del gasto social y del régimen moderno en general, y la promoción de cierta equidad en el marco de la política distributiva gubernamental.

Para desarrollar esta nueva modalidad la PSAP gestaría un dispositivo superior de corte metropolitano-regional que superaría al dispositivo urbano y a la planificación comunal e intercomunal, permitiendo así la amplia racionalización-planificación del desarrollo económico y social: empleando la orientación estatal de las inversiones y las primeras políticas de regionalización y descentralización administrativa; ejerciendo ciertas acciones especiales hacia el sub-urbano y la ruralidad (como las reformas agrarias); escindiendo paulatinamente a la PSAP a través del despejo de su concepción clasista (patrón/obrero y empleador/empleado); estableciendo un sistema de centralidades al interior de la periferia que favorecería a los sujetos vinculados a los dispositivos de la economía moderna agrícola e industrial y; promoviendo un proceso de *cualificación universal*: la propagación de tecnologías sociales, productivas e higiénicas que se adaptarían sobre las estructuras periféricas y sus condiciones, aún sin dejar de lado los mecanismos estructurales de modernización en las grandes ciudades.

4.1.3.1.- Contingencias del combate a la pobreza

Hacia mediados de los 50', conforme la cualificación urbana progresara en las grandes y medianas ciudades, el Estado daría cuenta de un cambio paulatino en el centro de gravedad de los problemas materno-infantiles y familiares, desplazado hacia los espacios soslayados de las periferias rurales, urbanas y provinciales. A fines de los 50' algunas de las necesidades sociales dentro del ambiente urbano central gozarían de una relativa

²⁹⁵ Léase por ciudades cualificadas a aquellas que atravesaron por el proceso de cualificación urbana (descrito en el período anterior).

superación en los aspectos asistenciales y sanitarios²⁹⁶, en contraste con la inexistencia de cualquier tipo de asistencia médica en numerosas ciudades de baja densidad poblacional²⁹⁷, en zonas rurales²⁹⁸ y en poblaciones sub-urbanas²⁹⁹, además de las paupérrimas condiciones sanitarias en éstas³⁰⁰.

El abandono de las periferias detonaría problemáticas articuladas y transversales entre éstas (pequeñas ciudades, ruralidad y suburbanidad), que representarían un riesgo al régimen democrático liberal: **1) La pauperización de los grupos periféricos**, con la proliferación de migraciones urbanas/poblaciones irregulares, cesantía, presiones socio-económicas y mortalidad; **2) El estrangulamiento de la economía**³⁰¹ producido por la limitación de la capacidad adquisitiva de los marginados y por déficits en la producción primaria y alimentaria, poniendo en jaque la cadena productiva nacional y el crecimiento económico; **3) La inadaptabilidad de la PSAP**, que fuera incapaz de desplegarse sin contar con mecanismos previsionales ni proyectos de inversión providentes de contratos formales (condicionantes características de las zonas y actores periféricos), frustrando así los propósitos históricos de hacer extensiva a toda la población –asalariada o no- los beneficios de la seguridad social³⁰², las tecnologías del bienestar³⁰³ y el proyecto de medicina de masas y; **4) La síntesis de los elementos anteriores en una crisis de distribución** nacional del Desarrollo económico y social, que consolidaría al combate a la pobreza y definiría a la pobreza misma en torno dinámicas duales-relaciones de periferia

De este modo, la PSAP sería emplazada a adoptar un nuevo marco de intervenciones que le permitiría defender el capital humano y modernizar a los grandes grupos y espacios periféricos, aplicando medidas estructurales que, si bien profundizarían en acciones vinculadas a las condiciones idiosincráticas, técnicas y materiales del espacio doméstico, se establecerían extendiendo y distribuyendo las redes de dispositivos del bienestar desde las centralidades, aplicando nuevos mecanismos de asignación e interviniendo la economía también en un sentido estructural, ya fuera para mejorar la capacidad de la economía tradicional para garantizar insumos productivos y alimentarios a la población central, o para promover proyectos de inversión de capital sobre las periferias en general³⁰⁴. Como solución central, el Estado acogería la planificación económica y social del desarrollo en un sentido metropolitano y regional, como nuevo gran mecanismo racionalizador y articulador de dispositivos económicos y sociales, iniciando un proceso de *cualificación universal*³⁰⁵ de

²⁹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1126 de 21 de julio de 1954: La carta habla sobre la satisfacción de servicios asistenciales y disponibilidad de locomoción en el área urbana, en contraste con poblaciones sub-urbanas y rurales fuera del radio urbano.

²⁹⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°338, de 26 de febrero de 1965.

²⁹⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1504, Oficio N°1771 de 2 de noviembre de 1959.

²⁹⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1345, Oficio N°1126 de 21 de julio de 1954.

³⁰⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1504, Oficio N°1912 de 3 de diciembre de 1959.

³⁰¹ Senador Domínguez. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Diario de Sesiones del Senado. 2ª Legislatura Extraordinaria. Sesión 16ª en miércoles 16 de mayo de 1945: sobre tendencia estructural del modelo ISI a su estancamiento.

³⁰² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°5 de 1941. Pg. 3.

³⁰³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°194, Discurso presidencial N°4 de 1941. Pg. 7.

³⁰⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°1, de 10 de Febrero de 1965.

³⁰⁵ Véase más adelante en sección de Despliegue territorial de la PSAP

las estructuras territoriales habitadas, superando los límites urbanos de la pasada planificación comunal e intercomunal, gestando un nuevo gran dispositivo de carácter netamente territorial, más que urbano:

“La planificación económica ([debe]) [...] encontrar la armonía indispensable entre los diversos organismos que tienen relación directa con nuestro proceso económico, de suerte que ellos puedan alcanzar una perfecta unidad funcional que garantice, por un lado, el premio a la intervención de los elementos productivos del capital, y que aseguren, por otra parte, una justa distribución de los beneficios a la masa ciudadana. Cuando yo digo masa ciudadana, señor Presidente, quiero referirme intencionadamente a la totalidad de la población chilena y no a un determinado sector de nuestra población, porque es un hecho indiscutible que el proceso productivo contemporáneo, por apoyarse en algunos errores o equivocaciones del pasado, está estrangulándose a sí mismo [...] si los grandes Estados buscan el camino para llegar a una planificación ([económica]), con cuánta más razón debiera hacer lo mismo Chile, país pobre, de economía incipiente y retrasada, que tiene entre su población sectores absoluta y definitivamente condenados a no poder salir jamás de su actual nivel inferior de vida.” (Senador Domínguez. En ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°618, Diario de Sesiones del Senado. 2ª Legislatura Extraordinaria. Sesión 16ª en miércoles 16 de mayo de 1945)

En el plano internacional, en los albores de los 60', el Banco Mundial haría hincapié en las falencias del PGB como indicador del desarrollo de los países, manifestando su incapacidad de reflejar la distribución y calidad del crecimiento económico, dando origen a los dos problemas centrales (para el Banco Mundial): *La ineffectividad de los préstamos para la promoción productiva de las naciones pobres y; la necesidad de reformar el sistema mundial de aportes*, donaciones y préstamos (Black, 1961. En Banco Mundial, 1977. P.11); el primero apuntando hacia las fallas en distribución de los programas y el segundo hacia el sentido de éstos (Black, 1962. En Banco Mundial, 1977). Como una forma de solución integral, el BM apelaría igualmente al auge de la planificación económica, mediante la creación de un organismo mundial que catalizase los aportes hacia el tercer mundo y; la creación de misiones de largo plazo hacia el mundo del subdesarrollo, de economistas expertos y formados por el Banco, para asesorar a los gobiernos receptores de bonos y préstamos, generando instituciones públicas para coordinar las distintas ayudas internacionales y orientar estratégicamente las inversiones, con mecanismos como *“oficinas de planificación”* (Black, 1961. En Banco Mundial, 1977. P.11).

La nueva política mundial sería catalizada hacia Chile a través de tres elementos principales: con la adhesión a convenios con la Alianza para el Progreso y su Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), en 1961, vinculado directamente con

la Organización de los Estados Americanos (OEA)^{306 307}; con el soporte técnico del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)³⁰⁸, perteneciente a la rama regional latinoamericana de la ONU, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y; con la gestación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) a fines de 1964, como un producto de las incursiones de expertos pertenecientes a la Fundación Ford³⁰⁹ (Véase más adelante “Principal institución encargada de la PSAP”). Todos estos eventos impulsarían con gran vigor las políticas sociales y económicas *de periferia* que se desarrollaran en Chile desde 1959, dando lugar a: la Reforma Agraria, La planificación económica y social del Desarrollo por parte del Estado y; políticas de distribución y desconcentración en general.

Finalmente, la presente investigación considera que son tres reformas de 1959 las que abren este período: la promulgación del DFL N°2, el DFL N°22 y el DFL N°25. La primera reforma (DFL N°2 de 1959), redefiniría las bases de la política de viviendas económicas, limitándola nuevamente a los sectores con menores o nulos recursos económicos, en el suburbano, al mismo tiempo que ampliaría su radio de acción hacia las estructuras productivas de la ruralidad y otorgaría capacidades excepcionales para la urbanización de conjuntos habitacionales; La segunda (DFL N°22 de 1959) establecería las bases de la regionalización, modificando el antiguo esquema de jerarquías territoriales del Estado, existente desde el S.XIX y; La tercera reforma (DFL N°25 de 1959), establecería y protegería el Derecho a la salud para toda la población, trabajadora o no, generando el tránsito desde las ideas preventivas hacia el planteamiento aún más amplio de “recuperación, fomento y protección de la salud”³¹⁰ Estos cambios producirán el universalismo de la PSAP: su aplicación irrestricta sobre la población, como un efecto lógico de su extensión estructural hacia las periferias y desempleados.

4.1.3.2.- El concepto de pobreza

Los límites del *combate estructural y central a la pobreza* pondrían en relieve el contraste existente entre la pobreza vivida y la pobreza como operación gubernamental: entre la realidad y la conceptualización estratégica; entre la concentración no-urbana o periurbana de hambruna, viviendas insalubres, epidemias, etc. y el relativo bienestar conquistado por trabajadores y grandes ciudades. Es así como para poder dirigirse hacia estos sujetos cesantes, campesinos, la agricultura, los espacios sin proyectos productivos y elementos soslayados en general, la PSAP sería conducida hacia la moderación del discurso corporativista-funcional, es decir, que la idea de pobreza dejaría de ordenarse y dirigirse exclusivamente en torno al conflicto capital-trabajo y al rol productivo del sujeto y del

³⁰⁶ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°083 de 5 de Mayo de 1965.

³⁰⁷ Barraclough & Collarte, 1972

³⁰⁸ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°6 de 16 de Febrero de 1965.

³⁰⁹ La Fundación Ford es una institución internacional del Desarrollo originada desde la Ford Motor Company, corporación perteneciente al gran capital industrial transnacional. Desde esta corporación provendría el Presidente del Banco Mundial para 1968-1981, Robert McNamara, luego de haber sido Primer Presidente de la mencionada compañía y secretario de defensa de los Estados Unidos de América.

³¹⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°235 de 6 de marzo 1962.

espacio, generándose un desclasamiento progresivo en la PSAP; En adelante, el conflicto central en la PSAP radicaría en la dualidad y relación centro-periferia, gestando un discurso referido a la distribución de riquezas, en pos de la mejora de las periferias, más que de la clase asalariada en sí:

“[...] la relación “metrópolis-periferia” que caracteriza la actual estructura económico-espacial chilena, donde la metrópolis concentra y atrae los principales factores productivos; donde la dinámica de crecimiento es más fuerte; donde los términos de intercambio son desfavorables para la “periferia” por la naturaleza de su estructura productiva; donde la periferia presiona socialmente por revertir la situación imperante, [son] características todas que demandan una acción consciente y deliberada de parte del Estado, tendiente a limitar de manera adecuada la concentración del desarrollo en la metrópolis”. (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°168, Informe “La Planificación del Desarrollo Regional en el Marco de la Planificación Nacional Indicativa”)

Como efecto general, la PSAP signaría a la *ciudad cualificada* como representación íntegra del bienestar y la modernidad³¹¹, mientras que el discurso de la miseria se avocaría a problematizar las condiciones estructurales de las economías y grupos periféricos en sus aspectos técnico-tecnológicos, demográficos y materiales en general: “[...] *nivel de vida, educación, cultura, población en crecimiento y muy diseminada, falta de vías de comunicación, carencia de buenos abastos de agua potables y de buena eliminación de excretas, falta de viviendas o viviendas en pésimas condiciones, falta de vestuario, etc. etc.*”³¹². Serían estos elementos los que darían forma a una pobreza definida como *derivación del atraso técnico*³¹³, asociada a un mundo tradicional y a la falta de modernización general de las estructuras domésticas³¹⁴, locales y regionales³¹⁵. Más allá de la existencia fragmentaria de servicios sociales fuera de las centralidades, la narrativa gubernamental configuraría el problema de la pobreza en el completo orden económico y social de la periferia³¹⁶.

En el plano internacional, tal como se señaló para el período pasado, el manejo conceptual de la pobreza sería orquestado por los países potencia a través de las instituciones internacionales para el Desarrollo, específicamente desde la ONU y el Banco Mundial como centralidades del *gubernamental*. Para estas instituciones la situación chilena y los límites de su PSAP no serían desconocidos, ni menos aislados: demostrarían el efecto general de los países que implementaron el modelo ISI (McNamara, Discurso ante la Junta de

³¹¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1504, Oficio N°1912 de 3 de diciembre de 1959.

³¹² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°235 de 6 de marzo 1962.

³¹³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1504, Oficio N°1912 de 3 de diciembre de 1959: sobre la “(...) escasa cultura de la población obrera campesina” y la salud como un problema “económico-social más que asistencial”.

³¹⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°592 de 13 de marzo de 1985: Sobre el desarrollo de indicadores de caracterización de hogares (CASEN); ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Circular N°20: sobre desarrollo del índice de precios al consumidor (IPC) y escasez de alimentos.

³¹⁵ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°168, Informe “Planificación del Desarrollo en Chile”. 1975.

³¹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1504, Oficio N°1771 de 2 de noviembre de 1959.

Gobernadores de Robert S. McNamara, presidente del Grupo del Banco Mundial. 25 de septiembre de 1972, 2012 [1972]), con excepción de aquellos con mercados internos más amplios (Brasil, México, Argentina, países asiáticos, entre otros). En efecto, el giro “periférico” y “relativo” de la PSAP sería un producto elaborado en el seno internacional del gubernamental, sobre la base de profundos replanteamientos estratégicos. El giro discursivo radicaría en la división del tercer mundo en *Países pobres* y *Países de ingresos medios*: los primeros habrían de seguir con políticas centradas en el aumento del PGB, mientras que los segundos países, entre ellos Chile y gran parte de América Latina, tendrían que adoptar políticas intra-nacionales de desarrollo, es decir, orientadas a distribuir equitativamente el PGB (Ibíd.), tanto en su producción como en su consumo.

Esta nueva concepción tendría al menos dos efectos importantes para la definición operativa de la pobreza: 1) La pobreza se continuaría atribuyendo al PGB de los países (tal como en el período anterior), pero incorporando indicadores desagregados a nivel regional³¹⁷ y; 2) Dentro de los países, la pobreza se atribuiría a la idea de marginalidad socio-espacial (de los márgenes rurales y urbanos), permitiendo mayor focalización de las acciones contra la pobreza. Estas modificaciones reforzarían el inicio de un nuevo concepto nacional de pobreza basado en las periferias, propiciando la división y escisión general de la política pública: por un lado, la política económica tendría un giro hacia la planificación de la economía misma, del incentivo periférico, en forma paralela a la política del pasado y; por otro lado, la política social (PSAP) sería dividida entre aquella política histórica operativa sobre las centralidades, en base a los trabajadores, sus familias, la previsión y al contrato formal, y en otra política social especial, que se cuadraría netamente con el discurso de la miseria y la nueva pobreza: es decir, la política social daría lugar a una política social estándar, y otra política social anti-pobreza (PSAP) aplicable a una proporción cada vez más focalizada y reducida de la población y del territorio nacional, quebrando paulatinamente el discurso de la pobreza como condición estructural y total del país.

Por los motivos antes expuestos, esta investigación define esta fase del combate a la pobreza como el período de la pobreza periférico-relativa, cuestión que condicionaría el surgimiento o delimitación de un nuevo grupo social, consignado ya no como masa asalariada o trabajadora, sino como *marginales*, *desplazados*³¹⁸, *sectores proletarios*³¹⁹ y/o *populares*³²⁰, comprendiendo a los campesinos, marginales urbanos, zonas extremas y otros sujetos de las estructuras tradicionales³²¹.

³¹⁷ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°135, Oficio N°1487 de 1973: Programa de cuentas estadísticas básicas regionales.

³¹⁸ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05100 de 9 de Marzo de 1955: Sobre la construcción de viviendas provisorias para poblaciones callampa erradicadas en Arica.

³¹⁹ Cabe destacar que el término proletario consigna a aquél que no tiene más riqueza que su prole, sus hijos e hijas.

³²⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°225 de 30 de enero de 1973.

³²¹ Uno de estos elementos alude a los pueblos originarios, que esta investigación no aborda.

4.1.3.3.- Principal institución encargada de la PSAP

El combate a la pobreza adquiriría consistencia histórica al crear y ampliar sus sistemas de intervención social (en educación, salud, salubridad, vivienda, trabajo, etc.). No obstante, uno de sus rasgos más relevantes sería la capacidad de innovar y a la vez reproducir sus logros históricos: reproducir el higienismo y el productivismo, re-significándolos bajo nuevas dinámicas y requerimientos. Se dibujaría de esta forma como una sumatoria cada vez más compleja de dispositivos. En esta lógica, los depositarios de la PSAP continuarían siendo organismos como el MINSAL, el MINTRAB, la CORVI e incluso el MOP³²².

Sin embargo, los principales impulsores y articuladores de la nueva modalidad de la PSAP pasarían a ser: el *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* (MINVU)³²³ (Ley N°16391 de 1965), encargado de planificar con mayor eficiencia que el MOP ante los requerimientos del desbocado crecimiento de la periferia urbana y las carencias de vivienda rural; también el *Ministerio de Agricultura* (MINAGRI), siendo emplazado a modernizar en la agricultura a través de la Reforma agraria y su *Corporación de la Reforma Agraria* (CORA), creados en 1962 mediante la Ley N°15020 y; la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) (Ley N°16635 de 1967), encargada de impulsar el Desarrollo regional del país y coordinar los distintos ministerios y mecanismos de la PSAP hacia las periferias relativas, a través de la planificación económica y social del Desarrollo, a nivel nacional y regional, con intervenciones tácticas para distribuir las riquezas y mitigar la pobreza³²⁴. En atención al carácter exploratorio y no exhaustivo de esta investigación, los principales análisis de este período se realizan sobre documentos CORVI, MINVU, MINSAL y ODEPLAN, considerando los ejes vivienda y salud (planificación social) y, en forma más tangencial, los elementos coordinadores intersectoriales³²⁵ y de planificación económica (representados por ODEPLAN), en tanto elemento racionalizador de la PSAP.

En cuanto al último punto, se consideran las siguientes atribuciones y características de ODEPLAN:

- a) Coordinar los trabajos correspondientes a la preparación del plan nacional de desarrollo económico y social;*
- [...] c) Proponer las políticas generales de corto y largo plazo que regirán para la preparación de los planes sectoriales correspondientes al plan nacional de desarrollo, que se refieran a los Ministerios u otras entidades, sean del sector público o privado;*
- d) Elaborar las instrucciones técnicas a que deberán atenerse los Ministerios u otros organismos del sector público en la preparación de los planes sectoriales;*
- e) Coordinar los planes sectoriales y asegurar que los programas y proyectos de*

³²² El DFL N°150 de 1953 da atribuciones al MOP sobre el planeamiento de la PSAP

³²³ Reúne a la CORVI y a otras nuevas corporaciones (Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), Corporación de Obras Urbanas (COU) y Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU)).

³²⁴ Hasta la fecha es la institución coordinadora de la PSAP (actual Ministerio de Desarrollo Social).

³²⁵ Véase en capítulo de Metodología.

inversiones que ellos contengan, se establezcan de acuerdo con las prioridades del plan nacional de desarrollo;

f) Proponer las políticas de desarrollo regional y preparar, sobre la base de los planes sectoriales debidamente coordinados, planes regionales de desarrollo;

g) Proponer al Presidente de la República el plan nacional de desarrollo económico y social resultante de los trabajos anteriores;

[...] i) Proponer al Presidente de la República normas generales de financiamiento de los planes y proyectos contenidos en el plan nacional de desarrollo, en especial de aquellos basados, parcial o totalmente, en el crédito externo.

Igualmente, establecerá los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado;

[...] l) Orientar la asistencia técnica internacional que el país reciba, adecuándose a las necesidades del plan nacional de desarrollo y coordinar las posibilidades del país en la prestación de la misma [...]" (Artículo 3º Ley N°16635).

4.1.3.4.- El despliegue territorial de la PSAP

Tal como se ha mencionado, a raíz del desclasamiento de la pobreza y de su delimitación en las periferias sub-urbanas y rurales, la política social perdería su carácter genérico e inherentemente anti-pobreza (proceso de división y escisión histórica). Tanto la nueva PSAP como el gubernamental requerirían, consecuentemente, la adopción de un nuevo marco estratégico de mecanismos estructurales y focales, con la finalidad de extender el régimen moderno de bienestar más allá de la urbanidad, del contrato formal y de la previsión; ya no sobre la totalidad de las estructuras económicas y sociales nacionales, sino sobre el orden periférico. El combate a la pobreza se encargaría así de articular los principales y diversos dispositivos económicos y sociales centrales, en los espacios de pobreza: tecnificando las economías, creando proyectos de inversión a través de reformas y planificación económica y; tecnificando las prácticas sociales domésticas y locales a través de la PSAP, en cuanto a la salud, la construcción de viviendas, la socialización del conocimiento, etc.

Se han identificado dos elementos principales que permitirían la articulación de las estructuras económicas y sociales modernas al interior de los espacios de Pobreza: **a) un amplio proceso de descentralización/desconcentración** de los dispositivos de la modernidad, que permitiría su racionalización a través del territorio nacional a partir de las centralidades ya disciplinadas, siendo traducido en mecanismos de regionalización y planificación extra-urbana y; **b) un proceso de políticas económico-sociales sectorializadas**, que buscarían la integración económica-social mediante reformas agrarias, en la ruralidad (dando origen a una Política Agro-social Anti-pobreza), y planificación económica de inversiones productivas en las periferias urbanas y regiones lejanas a la metrópoli. Esto implicaría el soslayo general de los sujetos periféricos desvinculados de las economías periféricas: la masa urbana cesante no absorbida por

nuevas inversiones y los agricultores no-inquilinos, o pequeños asentamientos con actividades económicas menores.

Sobre los dos elementos anteriores la PSAP produciría la extensión reticular de las estructuras del derecho social hacia el campo y la marginalidad urbana, conformando un proceso mayor de *Cualificación territorial* o *cualificación universal*, como una prolongación de la cualificación urbana, que lograría, al menos parcialmente, extender la modernidad a nivel de estructuras territoriales en centros y periferias, aunque en forma desigual, buscando la conservación del sentido funcional e integrado entre la economía y la sociedad, en un aspecto eminentemente técnico y tomando a la Región como nuevo dispositivo superior, más allá de la ciudad. La imposibilidad de la economía para integrar a los sujetos marcaría una de las limitaciones centrales de esta modalidad del combate a la pobreza, que posteriormente (período 4) tendería a divorciar a la PSAP respecto de la política económica general.

A.- LA EXTENSIÓN PERIFÉRICA ESTRUCTURAL DE LA PSAP: Junto con la consolidación del régimen de bienestar en los centros productivos y demográficos, la gubernante nacional encararía la deuda histórica de hacer efectivo el derecho social al total de la población nacional, iniciando así un proceso de adaptación de la asistencia, la seguridad social, el saneamiento ambiental, la vivienda económica, etc. Si bien estas transformaciones aspirarían a alcanzar también a zonas extremas fronterizas y regiones con baja productividad (además de la ruralidad campesina y la marginalidad urbana), estos elementos serán abordados en forma tangencial, por ser intervenidos principalmente desde políticas económicas, mientras que el agro y la marginalidad urbana ocuparán el grueso de los resultados a continuación.

A.1.- ESQUEMA TERRITORIAL UNIVERSAL EN ASISTENCIA SOCIAL (MÉDICA):

El DFL N°25 de 1959 establecería un cambio radical en cuanto a los mecanismos de la medicina social. Esta reforma crearía a los actuales Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Salud Pública (con estos nombres), de modo que el MINSAL se desvincularía de las labores de previsión, manteniendo exclusivamente las labores de gestión, coordinación y planificación de la salubridad (asistencia y saneamiento ambiental). Los fundamentos de la reforma radicarían, igualmente, en los conflictos marginales, incluidos los de la infancia marginal³²⁶, y las limitantes del esquema previsional:

“[...] la naturaleza misma de los problemas de la salud pública se relacionan con toda la población del país, sea o no trabajadora; y ahora aparecen, sin embargo, entregados a un Ministerio conjuntamente con los problemas de la seguridad social”. [...] debe reconocerse que existe gran diferencia entre las materias que abarca la previsión social y la salud pública, siendo de mayor urgencia las que se relaciona con el saneamiento de las poblaciones y defensa de la infancia, frente a plagas o

³²⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1755 de 17 de septiembre de 1968: por “infancia marginal” se abordan los casos de vagancia, delincuencia y orfandad en menores.

epidemias que amenazan su desarrollo, para procurar condiciones aceptables de sanidad, independientemente del trabajo que pueden o no tener sus padres” (Acápites DFL N°25 de 1959).

Para prestar servicios asistenciales sin acudir al esquema previsional, e independientemente de la unidad periférica a intervenir (suburbana o rural), la PSAP desarrollaría un sistema coherente y jerárquico de salud, sobre la base del Servicio Nacional de Salud (SNS)^{327 328}, que consolidaría el proyecto de regionalización de la Asistencia social planteado a inicios de los años 40'. De este modo, las Zonas de Salud creadas por la ley N°10383 en 1952 se establecen como Zonas de atracción o influencia³²⁹ de los Hospitales Regionales; Éstos a su vez contendrían hospitales menores, que dividirían a la Zona de Salud en Zonas o Áreas Hospitalarias³³⁰, que contendrían a su vez servicios e infraestructuras asistenciales menores en Sectores³³¹ al interior de las comunas³³², con el fin de racionalizarlos a través de todos los poblados nacionales, según criterios de densidad demográfica³³³. Como última extensión de la estructura Asistencial -en su fase redistributiva-, la PSAP potenciaría un proceso de vehiculización de la salud, administrado mediante las áreas hospitalarias³³⁴, y que tendría como eje a las *poblaciones marginales suburbanas y rurales*³³⁵. Todas estas extensiones reticulares de la estructura asistencial tendrían un correlato con políticas laborales que incentivarían la distribución del cuerpo médico a través del país³³⁶, siendo éste uno de los obstáculos centrales para la totalización de la asistencia nacional, aún hacia fines de los 60'³³⁷.

En el aspecto discursivo de la re-estructuración, la PSAP emplearía un discurso de *Recuperación, Fomento y Protección de la salud*³³⁸, en reemplazo de la retórica higiénico-preventiva o previsional, puesto que la previsión no habría de ser más el centro en el goce del derecho a la salud, ni pragmática ni teóricamente. Si bien el enfoque de *Recuperación, Fomento y Protección de la salud* (en adelante RFP) contemplaría los principios preventivos (es decir, la salud como fenómeno territorial), este consolidaría además al binomio materno-infantil como patrón expansivo de la PSAP en las marginalidades, y a la idea de Fomento de la salud como rol activo del Estado en la modernización de la asistencia periférica; El RFP significaría un giro eminentemente redistributivo de la salud, hacia la ruralidad y sub-urbanidad³³⁹, pero también en la mejora asistencial de los trabajadores,

³²⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°74 de 12 de enero de 1965: sobre financiamiento de salud regional por SNS.

³²⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°2450 de 1 de diciembre de 1968: “(...) los hospitales deberán integrarse dentro de un sistema que preste atención a toda la población del país.”)

³²⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°218 de 26 de febrero de 1962.

³³⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°233 de 5 de marzo de 1962.

³³¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°281 de 12 de febrero de 1965: sobre postas en dependencia a Hospitales.

³³² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°263 de 12 de marzo de 1962.

³³³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°258 de 9 de marzo de 1962.

³³⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°231 de 2 de marzo de 1962.

³³⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°77 de 12 de enero de 1965.

³³⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficios N°291 de 16 de febrero de 1965.

³³⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2355 de 11 de diciembre de 1968.

³³⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°224 S/F. 1962.

³³⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficios N°195, 291, 328 de 1965.

dando lugar al DFL N°286 de 1960, consolidado en la Ley N°16781 del 68³⁴⁰, garantizando a través del SERMENA el derecho a salud médica y dental *curativa* a los imponentes y jubilados, más allá de la salud *preventiva* consagrada a principios de los 40’.

Entre los efectos históricos del giro periférico en la Asistencia pública, el SNS sería considerado como uno de los Servicios Nacionales de Salud *más extensos del mundo*³⁴¹ ³⁴², distribuido “[...] *en grandes complejos asistenciales, en grandes centros urbanos, o en pequeñas postas y consultorios, en sectores rurales apartados [...] desperdigado hasta los más inaccesibles rincones, a través de todo el territorio nacional*”³⁴³. Durante este período el SNS se avocaría al derecho y servicio irrestricto de la salud³⁴⁴ ³⁴⁵, iniciando en múltiples casos la conversión de infraestructura asistencial previsional: de prestar servicios exclusivos para trabajadores, a prestar servicios universales para la población³⁴⁶, en donde los imponentes mantendrían relaciones de solidaridad para con los no-imponentes y cesantes, a través del financiamiento previsional de los servicios. No obstante, el goce del derecho social en salud contemplaría diferencias ostensibles de calidad entre trabajadores asegurados y sujetos marginales³⁴⁷, consolidándose los primeros a través de SERMENA – entre otros servicios menores- y los segundos a través del SNS.

Por lo general, este nuevo esquema asistencial sería materializado (entre otros) a través *Planes de Construcción Hospitalaria*, a nivel de zonas de salud³⁴⁸; *Programas Materno-Infantiles*, según áreas hospitalarias³⁴⁹ y; *Programas de Construcción de Postas*, también a nivel de áreas hospitalarias, o bien en torno a Centros de Salud rural³⁵⁰. Todos los planes y programas asistenciales, a partir del DFL N°25 de 1959, serían centralizados en el MINSAL³⁵¹, evaluados en forma anual y tendrían estrecha relación con las programaciones estratégicas del SNS ³⁵² y éstas, a su vez, con las proyecciones y capacidades de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios ³⁵³, facilitando la gestión y construcción de infraestructura en la ruralidad³⁵⁴ y también a través de concesiones privadas³⁵⁵.

³⁴⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°570 de 22 de enero de 1973.

³⁴¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°2 de 2 de enero de 1973.

³⁴² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°209 26 de febrero 1962: sobre el origen Inglés de los SNS de los Estados.

³⁴³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°2 de 2 de enero de 1973.

³⁴⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°302 de 14 de marzo de 1962.

³⁴⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1706 de 6 de septiembre de 1968: sobre la defensa al derecho a la salud de los indigentes.

³⁴⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°394 de 2 de marzo de 1965.

³⁴⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°276 de 10 de febrero de 1965.

³⁴⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°322 de 23 de marzo 1962.

³⁴⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°267 de 12 de marzo 1962.

³⁵⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°235 de 6 de marzo 1962.

³⁵¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°235 de 6 de marzo 1962.

³⁵² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°7 de 5 de enero de 1965.

³⁵³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°35 de 6 de enero de 1965.

³⁵⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°228 de 1 de febrero de 1965.

³⁵⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°88 de 13 de enero de 1965.

Hacia fines de este período, la nueva estructura universal sería condensada como el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS)³⁵⁶, contando con un Fondo de Asistencia Médica consagrado desde la ley N°16781 del 68, siendo la base del futuro sistema asistencial público-privado de “libre elección” y salud subsidiaria³⁵⁷. Asimismo, se apreciaría un aumento y profundización de las intervenciones locales-domésticas, a partir de *Consejos locales de Salud* (urbanos y rurales)³⁵⁸, consistentes en coordinaciones vecinales/campesinas de participación/proposición para el mejoramiento de los servicios asistenciales y; programas de *Habilitación de Servicios Básicos*, de *Educación Integral de la Familia y Bienestar Familiar de Chile*³⁵⁹, consistentes en intervenciones domésticas de corte materno-infantil, entre otras iniciativas que serían sostenidas y afianzadas tanto por el gobierno de Salvador Allende³⁶⁰ como por la dictadura³⁶¹. Estos elementos se desarrollarían en coherencia y en paralelo a los dispositivos regionales y periféricos, teniendo un rol eminentemente anti-pobreza, abriendo una nueva gama de dispositivos micro-sociales, principalmente en Juntas Vecinales, como instrumentos locales para la implementación de programas sociales que trascenderían a los sindicatos y cooperativas de las pasadas tácticas corporativas. Serían consolidados en 1968 a través de la Ley N°16880 (que normara y reformara a las Juntas de Vecinos y otras organizaciones de base) aunque esta táctica será abordada y profundizada dentro del siguiente período.

A continuación se presenta una síntesis de los principales dispositivos articulados en torno y a raíz del giro periférico, abordando diferidamente la unidad marginal urbana y la ruralidad.

a) Los dispositivos asistenciales suburbanos: Como primera aproximación, es preciso señalar los límites de lo suburbano, al menos en forma general y en lo que concierne a esta investigación: el suburbano designa principalmente a los asentamientos humanos circundantes a la ciudad, que no han sido integrados plenamente a sus dinámicas técnicas y sociales, pero que dependen y funcionan sobre las dinámicas económicas urbanas. Así lo suburbano será posible históricamente sólo bajo la delimitación previa de la urbanidad en el paradigma del bienestar y sus dispositivos, y no sólo como condición periférica. Coherentemente, tanto las poblaciones de las periferias urbanas (poblaciones marginales) como las de las pequeñas ciudades gozarían del carácter suburbano, al carecer de elementos sanitarios, de salubridad y viviendas modernas, entre otros.

Entendida de este modo, la suburbanidad no sólo será la condición de marginales, cesantes y migrantes urbanos, sino también de los empleados habitantes de pequeñas ciudades, desprovistos del derecho a la medicina preventiva consagrado por la ley N°6174, de modo que el SERMENA, al igual que el SNS, también asumiría la creación de estrategias periféricas, por ejemplo, administrando “*Médicos delegados*”, desde las zonas centrales

³⁵⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0342 de 8 de febrero de 1974.

³⁵⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0340 de 7 de febrero de 1974.

³⁵⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°473 de 7 de marzo de 1973.

³⁵⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°431 de 1 de marzo de 1973.

³⁶⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0374 de 8 de enero de 1974.

³⁶¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0366 de 11 de febrero de 1974: la continuidad de los programas radicaría en los niveles internacionales de la OPS/OMS.

hacia las ciudades menores³⁶². Análogamente, el SNS crearía *Rondas periódicas médicas y trabajos en terreno*, de enfermeros, doctores, *educadores sanitarios*, entre otros; destinados a poblados de baja densidad, dependientes de una misma área hospitalaria³⁶³. Otro ejemplo lo constituyen las Unidades Móviles, proveídas a las poblaciones en forma contingente y temporal³⁶⁴.

Ya fuese en los márgenes de las grandes ciudades, o en las pequeñas ciudades, en la PSAP asistencial, gobernaría un espíritu de Emergencia, es decir, de la suscitación de problemas y soluciones parciales, a nivel de servicios e infraestructura, que con el tiempo deberían ir mejorando hasta llegar a niveles mínimos de modernidad y eficiencia. Planteado en forma ideal, se dibujaría una jerarquía de complejidades asistenciales, que comenzaría con las altas complejidades médicas en los Hospitales regionales, luego en los Hospitales generales; luego en policlínicos y Consultorios Externos, ubicados en poblaciones estratégicas³⁶⁵, dando origen a los *Policlínico de Emergencia y Consultorios Periféricos*³⁶⁶, dependientes de los policlínicos y consultorios del nivel central³⁶⁷. Finalmente, la estructura del SNS emplearía Postas de primeros auxilios y sanitarias³⁶⁸, y los sistemas médicos móviles (descritos más arriba), como los mecanismos Emergentes principales en poblaciones lejanas y de escaso número de habitantes; en cualquiera de los casos, las medidas responderían a un contexto de insuficiencia del gasto fiscal, debiendo reposar en medidas de conectividad, tales como mejoramiento de caminos y habilitación de movilización colectiva por *liebres*³⁶⁹. Más avanzada esta fase, la PSAP contemplaría - además del mejoramiento de las infraestructuras y servicios de emergencia-, el establecimiento de farmacias para periferias³⁷⁰.

b) Los dispositivos asistenciales rurales: Al igual que el suburbano, la ruralidad sería incluida dentro de una gran red estructural de la asistencia, de hecho, como la extensión final de la estructura misma. Sin embargo, la modernización rural tendría un carácter mayormente económico a partir de las reformas agrarias, iniciadas oficialmente en 1962 con la ley N°15020³⁷¹.

³⁶² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°224 S/F. 1962.

³⁶³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°233 de 5 de marzo de 1962.

³⁶⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°328 de 25 de febrero de 1965.

³⁶⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2315 de 9 de diciembre de 1968.

³⁶⁶ Esta innovación sería establecida a partir una modificación a la Ley N°10383: el DFL N°9 de 1959. Sobre esta norma, los hospitales deberían anexar *policlínicas y consultorios periféricos* dentro de las zonas de salud (Art. 74°), como parte del proceso de *Recuperación, fomento y protección de la salud*, que con el tiempo daría lugar a consultorios establecidos en tres niveles territoriales: Consultorios independientes (centrales-urbanos), periféricos (suburbanos) y rurales (Dto. N°158 de 1966).

³⁶⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2376 de 13 de diciembre de 1968.

³⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°369 de 12 de abril de 1962.

³⁶⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°343 de 26 de febrero de 1965.

³⁷⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°119 de 17 de enero de 1968.

³⁷¹ la reforma agraria se mantenía en la agenda del poder ejecutivo al menos desde 1953, con el conjunto de reformas estructurales impulsadas por el entonces presidente Carlos Ibañez (creación del MOP, CORVI, reforma del MINSAL, Ley General de Construcciones y Urbanismo del 53): El DFL N°185 del 53 buscaba re-estructurar el Ministerio de Agricultura y Colonización de tierras Australes, para conformar el Ministerio de Agricultura, con la misión explícita de impulsar una reforma agraria que aumentara la productividad y transformara la tenencia de la tierra agrícola latifundista hacia la propiedad de grupos de pequeños propietarios, altamente tecnificados, como fuesen los lineamientos históricos del Banco Mundial (McNamara, 1973. En Banco Mundial, 1973).

Ya fuese previo o con posterioridad a las reformas agrarias, la asistencia rural dependería en primera instancia del SNS y de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios³⁷². Tras las reformas agrarias la asistencia rural sería racionalizada desde los asentamientos CORA, en coordinación directa con el SNS y la SSCC³⁷³, otorgando el grueso de los servicios médicos a los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria. Sobre esta base, la PSAP lograría potenciar e implementar el esquema de Zonas de Salud fuera del ámbito urbano, creando Centros de Salud Rural en las mayores localidades y aldeas rurales, así como en pequeñas ciudades de entorno rural. Los Centros de Salud Rural se conformarían como el núcleo de las áreas hospitalarias en el agro, equivalentes al hospital urbano, desde donde se desprenderían las acciones asistenciales estructurales, locales y focales, como los *Planes nacionales de Salud Rural*³⁷⁴, orientados a abastecer de Postas rurales a los asentamientos CORA y localidades agrícolas³⁷⁵, además de establecer rondas médicas y otras acciones rurales^{376 377}, entre las cuales se encontrarían el uso de escuelas como recintos asistenciales³⁷⁸ y la creación de *Puestos de Socorro*, que consistirían en medidas de Emergencia para las localidades rurales y limítrofes postergadas dentro de los planes de salud rural, o bien aquellas con población muy dispersa y reducida en cantidad³⁷⁹. Así, los puestos de socorro se acuñarían como la extensión final de la estructura asistencial nacional³⁸⁰, en su forma más básica, más aún que las Postas, aunque en ocasiones éstos serían convertidos y mejorados a la modalidad de posta³⁸¹.

Finalmente, las reformas agrarias y la PSAP asistencial buscarían contrarrestar el nivel de dispersión y baja densidad poblacional de los asentamientos, en la alianza MINSAL-CORA³⁸². Allí la PSAP buscaría *la promoción y fomento* en las acciones de salud, haciéndole más eficiente y racional³⁸³, mientras que la CORA colaboraría con la concentración de poblados, de modo que hacia mediados de los 70' el sistema asistencial lograría establecer Hospitales para áreas rurales³⁸⁴.

A.2.- UNIVERSALISMO SANITARIO/HABITACIONAL:

En esta ocasión el aspecto sanitario de la PSAP de salud y la PSAP habitacional serán abordados de manera conjunta, no sólo por el carácter eminentemente sanitario de la vivienda económica, sino también porque las acciones para el saneamiento del ambiente

³⁷² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°211 de 26 de febrero de 1965.

³⁷³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2376 de 13 de diciembre de 1968.

³⁷⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2388 y 2372 de diciembre de 1968

³⁷⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°253 de 2 de febrero de 1973.

³⁷⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2388 de 16 de diciembre de 1968.

³⁷⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°294 de 16 de febrero de 1965.

³⁷⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°372 de 19 de febrero de 1973.

³⁷⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°7 de 5 de enero de 1965.

³⁸⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°86 de 13 de enero de 1965.

³⁸¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°270 de 9 de febrero de 1965.

³⁸² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1908, Oficio N°3367 de 23 de diciembre de 1975.

³⁸³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2404 de 19 de diciembre de 1968.

³⁸⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°100 de 15 de enero de 1974.

de este período se establecerían principalmente a través del acondicionamiento habitacional³⁸⁵ en las esferas de la ruralidad y en la suburbanidad, sobre las dinámicas de expansión de la ciudad y de re-estructuración agraria. Esta sección se referirá, por lo tanto, no al saneamiento en sí, sino a aquél que fuera articulado en torno a la dotación y expansión residencial suburbana y reasentamiento de los campesinos, en un proceder estructural que extendería y establecería los dispositivos sanitarios/habitacionales centrales en los lugares periféricos, en la medida de lo posible y básicamente a nivel de aguas potables y deposición de excretas³⁸⁶, en pos del control territorial de epidemias como la poliomielitis³⁸⁷ y el tífus exantemático³⁸⁸, dentro del marco de *Recuperación, fomento y protección de la salud* propugnado desde el DFL N°25/59.

Para hacer operativo el giro periférico, las acciones sanitaria y habitacional adaptarían sus esquemas hacia lo regional, aunque desde plataformas diferidas: por una parte, lo sanitario sería centralizado por el SNS³⁸⁹) pudiendo racionalizarse mediante zonas de salud y áreas hospitalarias³⁹⁰, en la ruralidad y suburbanidad, requiriendo un nuevo marco que se consolidaría, entre otros, con el DFL N°725 de 1968³⁹¹, que reemplazaría al Código Sanitario DFL N°226 de 1931, produciéndose el desuso de las antiguas zonas sanitarias. Por otra parte, lo habitacional sería centralizado por CORVI (hasta el año 1965, a partir del cual nace MINVU y otras corporaciones habitacionales detalladas más adelante), que establecería Planes de Construcción de viviendas económicas a nivel regional³⁹², independientes de los mecanismos previsionales, según índices de déficits habitacionales periféricos, desglosados a nivel de localidades³⁹³, que posteriormente darían paso a mecanismos más complejos de inscripción y postulación a la vivienda económica³⁹⁴ (se detalla más adelante).

Tanto lo sanitario como lo habitacional sostendrían diversos campos de articulación que contemplarían al menos los siguientes elementos: las zonas de salud permitirían la acción intersectorial para con la construcción de viviendas económicas y equipamientos básicos³⁹⁵; la confección y ejecución de obras sanitarias sería potenciada intersectorialmente por las corporaciones del ámbito urbano y/o el MINVU y por la Dirección de Obras Sanitarias del MOP, más allá del propio SNS³⁹⁶ y; como una de las reformas centrales en la caracterización de este período, el DFL N°2 de 1959, (y su texto definitivo de 1960, el Dto. N°1101), establecería una serie de medidas de emergencia/urgencia para la periferia en

³⁸⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1394 de 1 de agosto de 1965.

³⁸⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°322 de 23 de marzo de 1962.

³⁸⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°228 de 2 de marzo de 1962.

³⁸⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°394 de 2 de marzo de 1965.

³⁸⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1553, Oficio N°262 de 12 de marzo 1962: sobre Oficina de Higiene Ambiental.

³⁹⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°313 de 22 de febrero 1965.

³⁹¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1782 de 25 de septiembre 1968.

³⁹² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°126 de 18 de julio de 1969.

³⁹³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°12958 de 2 de julio de 1985.

³⁹⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°412 de 1 de septiembre de 1969.

³⁹⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1946 de 16 de octubre 1968: la acción intersectorial contemplaría la coordinación con la OMS.

³⁹⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°313 de 22 de febrero 1965.

base a la reforma de los planes de vivienda económica impulsados por la CORVI, contemplando el saneamiento de ésta. Entre los cambios que traería el DFL N°2 se destacan los siguientes: **1) Un retorno de la vivienda económica como vivienda barata**, es decir, orientada hacia los sujetos cesantes, campesinos y de bajos ingresos^{397 398}; **2) El establecimiento de poblaciones provisionales de entrega gratuita** con mejoras graduales de urbanización, para casos de emergencia (Art. 61° DFL N°2); **3) La creación de programas de vivienda campesina**, Juntas Provinciales de la Vivienda Campesina y la anexión de estos elementos al interior de los Planes de vivienda económica (Art. 55°, DFL N°2) y; **4) La regulación de las radicaciones** y expropiación de viviendas insalubres (Art. 40° Dto. N°1101) y la flexibilización de los requisitos de urbanización para estos casos (Art. 42° Dto. N°1101). Esta política sería potenciada en 1960, mediante el Decreto N°1050, que reformaría a la Ley General de Construcciones y urbanización de 1953 (el DFL N°224), transformando la naturaleza de la planificación comunal e intercomunal, otorgando facilidades a los planes intercomunales para incidir en tres niveles territoriales: **urbano, sub-urbano y rural**, siempre y cuando el área rural mantuviese dinámicas directas con la zona urbana (Art. 9°, Dto. N°1050/60). Otro adelanto del Decreto N°1050 del 60, sería la relación directa entre el MOP, la planificación regional y la posibilidad de generar infraestructura urbana en aquellos lugares donde se desarrollasen actividades industriales o agrícolas fuera del radio urbano (Art. 9°)³⁹⁹.

Obedeciendo a la lógica de interdependencia y continuum entre el saneamiento estructural del asentamiento (lo sanitario), y el correlativo saneamiento de la escala doméstica (lo habitacional), se abordan a continuación las dos principales esferas de la acción periférica de la PSAP sanitario/habitacional.

a) Saneamiento y habitación suburbana⁴⁰⁰: Frente a la ausencia de Derechos Sociales, suelos para edificar poblaciones en la marginalidad⁴⁰¹ y postergación del problema habitacional en pequeñas ciudades⁴⁰², los inmigrantes y sujetos urbanos desplazados históricamente por la PSAP⁴⁰³ comenzarían a generar diversas iniciativas de fuerza, tomando poblaciones construidas por la CORVI y/o realizado toma ilegal de terrenos en la periferia de las ciudades y sectores riesgosos de las mismas⁴⁰⁴, en donde erigirían

³⁹⁷ El Decreto N°1608 de 1959, reglamento del DFL N°2 del mismo año, dispone capacidades para la CORVI de construir viviendas económicas para grupos sociales sin ninguna capacidad económica (Art. 9° Dto. N°1608).

³⁹⁸ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°418, Oficio S/N de 19 de Julio de 1960.

³⁹⁹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°6 de 16 de Febrero de 1965: Sobre la "Programación de Desarrollo Económico y Social" de ODEPLAN.

⁴⁰⁰ Véase en sección anterior, sobre los alcances de la suburbanidad, en periferias urbanas y pequeñas ciudades.

⁴⁰¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°245 de 18 de febrero de 1966.

⁴⁰² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°384 de 9 de marzo 1965.

⁴⁰³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°385 de 9 de marzo de 1965: sobre la ocupación de antiguos conventillos por parte de la población no-asegurada.

⁴⁰⁴ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05004, sobre tomas y represión de pobladores: *"Esta Oficina ha tenido conocimiento, por denuncias emanadas de fuentes fidedignas, que elementos extraños pretenden tomar posesión, a viva fuerza, de las viviendas de la Población mínima ampliable "LAS REJAS", que construye la Corporación de la Vivienda en Av. Los Pajaritos(...). Como es obvio, hechos de esta naturaleza sientan un mal precedente, por los trastornos psicológicos y sociales que producen en la opinión pública, vulnerando los derechos de postulantes a viviendas, que se encuentran previamente inscritos y seleccionados de acuerdo con los requisitos exigidos en nuestros reglamentos.-*

“*Poblaciones Callampa*”⁴⁰⁵, o conjuntos habitacionales construidos en base a desechos y material ligero. Esta situación provocaría la expansión de los límites urbanos más allá de la capacidad estructural de la PSAP para aprovisionar sus servicios, de modo que dichos asentamientos y sus pobladores no contarían con obras sanitarias ni acceso al sistema de salud, padeciendo diversos grados de aislamiento⁴⁰⁶, recrudesciendo así las demandas populares por la realización del Derecho social⁴⁰⁷, transformándolas en focos de conflicto socio-político⁴⁰⁸, pestes y enfermedades altamente contagiosas, comprometiendo así al grueso de la estructura urbana y moderna.

Como las centralidades principales gozarían de relativos niveles base de sanidad ambiental y doméstica, la PSAP encararía a la marginalidad urbana en forma prioritaria⁴⁰⁹, tanto en los planes habitacionales como sanitarios, aunque continuando la lógica de densidad demográfica como patrón de asignación y definición urbana, a partir de la cual serían intervenidas las localidades con más de 5000 habitantes (en lo que respecta a pequeñas ciudades)⁴¹⁰ y aquellas poblaciones comprendidas dentro del radio urbano de los planos reguladores⁴¹¹, que en todo caso habrían de expandir sus límites, definiendo y ampliando Zonas de Vivienda Económica en la periferia, donde habrían de llevarse a cabo las labores de urbanización, entendida ésta en un sentido sanitario de viviendas, Alcantarillado y Agua potable⁴¹². Sin embargo de lo anterior, la urbanización periférica de aquellas centralidades poco desarrolladas sería aplazada con el fin de “*esperar el mejoramiento general de la ciudad*”⁴¹³.

Existirían para este período dos mecanismos centrales de despliegue de viviendas económicas y urbanización (saneamiento): una línea histórica, constituida sobre los mecanismos previsionales de compra/venta de conjuntos de viviendas, que priorizaría a los asegurados de asentamientos periféricos⁴¹⁴ y; una vía netamente marginal que constaría de al menos dos fases, que a modo de esbozo abarcan: el tratamiento estructural-grupal de los marginales (hasta el año 1965), en donde se aplicarían medidas contingentes y de fuerza para la erradicación de tomas y *poblaciones callampa* (o *poblaciones marginales*)⁴¹⁵,

A fin de prever la alteración al orden público que significaría esta situación anómala, agradeceré altamente al señor Prefecto se sirva dar, a la mayor brevedad posible, las instrucciones pertinentes al personal de Carabineros de su dependencia destacado en el Retén “Los Pajaritos”... estableciendo además un punto fijo permanente, en el sector en referencia.-“. (Rolando Guerra Arredondo (Jefe Oficina de propiedades CORVI, 9 de Marzo de 1955)

⁴⁰⁵ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°418, Oficio S/N de 19 de Julio de 1960: Antecedentes de comisión jurídica, sobre erradicación de poblaciones callampa en las riberas del río Mapocho.

⁴⁰⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°350 de 2 de marzo de 1965.

⁴⁰⁷ La demanda por el Derecho Social destacaría por ser imbuida y connotada a través de reivindicaciones políticas de clase. ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530, Oficio N°1485 de 8 de Febrero de 1972: Sobre los campamentos “Venceremos”, “11 de Julio” y “Carlos Marx” de San Bernardo.

⁴⁰⁸ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°27 de 12 de Marzo de 1965: sobre el estudio de ODEPLAN a las “*crisis socio-política*” del país.

⁴⁰⁹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°314 de 28 de octubre de 1968.

⁴¹⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°22149 de 8 de octubre de 1965.

⁴¹¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°508 de 22 de agosto de 1963.

⁴¹² *Ibíd.*

⁴¹³ *Ibíd.*

⁴¹⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°412 de 1 de septiembre de 1969.

⁴¹⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°1395 de 21 de enero de 1968.

mediante Planes de Erradicación articulados con Planes de Construcción a nivel regional⁴¹⁶ y; el tratamiento grupal-individual⁴¹⁷ de los marginales, mediante mecanismos de postulación más sofisticados, que serían impulsados tras la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con la Ley N°16391 de 1965, madurando en 1967 con la promulgación del Decreto MINVU N°553, que crearía a la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) y, junto con ella, los Planes de Ahorro Popular (PAP), que tendrían la función -dentro de CORHABIT- de crear Registros de Postulantes a nivel regional⁴¹⁸, que posteriormente permitirían la formulación de los planes de construcciones/saneamiento para las familias no-aseguradas, según sus capacidades de pago de vivienda.

Con la finalidad de aumentar las capacidades de saneamiento y construcción habitacional, la ley N°16391 del 65 descentralizaría las labores de la CORVI⁴¹⁹, consagrando la noción de Desarrollo Urbano en la creación del MINVU y, paralelamente, de la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), a la que se sumaría la ya mencionada CORHABIT el año 67 y la Corporación de Obras Urbanas (COU) el año 68 (DFL N°323). Mientras la CORVI mantendría roles en construcción habitacional y de equipamiento comunitario⁴²⁰, la COU tendría un rol eminentemente sanitario, en obras de agua potable y alcantarillado; la CORMU en obras públicas y sociales, teniendo además atribuciones para urbanizar dentro y fuera del radio urbano, y preservar o planificar zonas de expansión urbana y equipamiento comunitario (Art. 43° de la ley N°16391) y; la CORHABIT en la gestión y racionalización de los déficits habitacionales y su asignación⁴²¹.

Grosso modo, los dos mecanismos principales de despliegue sanitario/habitacional (previsional y marginal) tendrían un correlato en los dispositivos mismos, siendo éstos de carácter definitivo o de emergencia/erradicación⁴²²: los primeros entregados a los asegurados, consistiendo en urbanizaciones y viviendas de condiciones estandarizadas básicas y los segundos entregados a los marginales, consistiendo en sitios o viviendas en condiciones precarias de cualificación parcial y/o gradual⁴²³. Todos los dispositivos estarían sujetos a un fuerte proceso de fragmentación y desigualdad que aumentaría conforme los mecanismos de selección -especialmente el PAP- profundizaran en la lógica de individualización de las postulaciones y asignaciones habitacionales, eliminando

⁴¹⁶ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°1396 de 21 de enero de 1968.

⁴¹⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°782 de 27 de noviembre de 1967.

⁴¹⁸ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°218 de 22 de julio de 1968.

⁴¹⁹ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1584, Oficio N°804 de 30 de Mayo de 1973: sobre el traslado de funcionarios CORVI a las delegaciones regionales.

⁴²⁰ La cuestión del Equipamiento Comunitario sería potenciada por la Fundación Ford en Chile (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°4: sobre las intervenciones de la Fundación Ford en Chile), permitiendo la integración de infraestructura social a través de la ciudad, creando estrategias de aprovisionamiento que distinguirían entre el *nivel central* y el *nivel territorial*: núcleos socio-productivos y poblaciones (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°135, Oficio N°1686 de 20 de Junio de 1973: Sobre la falencia de equipamiento comunitario en las zonas periféricas y alusión a la organización territorial del dispositivo).

⁴²¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°402 de 7 de agosto de 1967.

⁴²² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Minuta de 5 de mayo de 1967, Provincia de Colchagua: cifras de viviendas construidas y proyectos de obras.

⁴²³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°536 de 14 de mayo de 1965.

gradualmente la acción en bloque de la PSAP (sobre grupos homogéneos y/o corporativos), de modo que la asignación de viviendas de erradicación y otras medidas marginales dependería de las capacidades de ahorro de cada familia y sus tramos de ingreso, generando diferencias cualitativas en el goce del derecho social que irían desde la no-asignación y los sitios con mínimas condiciones de regulación para auto-construcción, hasta unidades familiares con ampliaciones⁴²⁴. A continuación la investigación se centra sobre los dispositivos desplegados sobre la marginalidad:

- I. **Viviendas de Erradicación:** Éstas podían denominarse también como viviendas básicas⁴²⁵, mínimas, o de emergencia⁴²⁶, caracterizadas por su confección y entornos precarios, siendo ejecutadas eminentemente por la CORVI (que a partir de 1959 contaría con facultades excepcionales para construir y entregar viviendas y poblaciones carentes de condiciones mínimas de salubridad y urbanización (Art. 42º del Dto. Nº1101 de 1959)). Según el grado de precariedad o contingencia de su realización, las viviendas de erradicación darían lugar a Campamentos, Poblaciones de Erradicación, Poblaciones mínimas o Poblaciones de Emergencia, entre otros dispositivos similares, siendo integrados (para todo este período) en Planes de Erradicación, independientemente del mecanismo de inscripción/asignación. Una vez constituidas las poblaciones, se desarrollarían las mejoras sanitarias y habitacionales, principalmente sobre los Planes de Mejoramiento de Poblaciones Marginales⁴²⁷, Planes de Saneamiento suburbano (para ciudades menores y periferias) y Planes Integrales de Obras Sanitarias (para expandir las redes sanitarias en grandes ciudades)⁴²⁸ 1687 racionalizados en base a Zonas de Salud y Áreas Hospitalarias⁴²⁹. De este modo, se explicitaría el diálogo entre los planes de erradicación y construcciones y el sistema sanitario regional, donde los primeros habrían de incorporar criterios de viabilidad sanitaria, en aquellas zonas donde fuese factible extender las infraestructuras sanitarias centrales⁴³⁰, mientras que la operación del sistema sanitario se expandiría sobre la base de los nuevos asentamientos⁴³¹.

Entre los dispositivos señalados, las **Poblaciones de Emergencia** consistirían en conjuntos de construcciones ligeras y básicas realizadas por la CORVI, que en el pasado fueran proveídas a los grupos sociales afectados por riesgos naturales⁴³², y que serían aplicables a los grupos periféricos gracias a las

⁴²⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen Nº1, Oficio Nº800 de 14 de diciembre de 1967.

⁴²⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen Nº1, Oficio Nº12958 de 2 de julio de 1985.

⁴²⁶ ARNAD, Colección MINVU, volumen Nº1, Oficio Nº3175 de 13 septiembre de 1965.

⁴²⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen Nº1600, Oficio Nº87 de 13 de enero 1965.

⁴²⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen Nº1687, Oficio Nº1066 de 20 de junio 1968.

⁴²⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen Nº1553, Oficio Nº322 de 23 de marzo 1962.

⁴³⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen Nº1, Oficio Nº508 de 22 de agosto de 1963.

⁴³¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen Nº1600, Oficio Nº197 de 26 de enero 1965.

⁴³² La Ley Nº6334 de 1939, que crea la CORFO y la Corporación de la Reconstrucción, habría creado las construcciones de emergencia, a cargo de la Corporación de la Reconstrucción, con la finalidad de hacer frente a las

modificaciones establecidas por el DFL N°1100 de 1960 (Art. 29°) y a la reducción de requisitos de urbanización de la CORVI. Desde estas acciones surgirían poblaciones emblemáticas como “La Legua Emergencia”⁴³³. Por su parte, **Los campamentos** serían definidos como una “*Agrupación de pobladores que levantan viviendas transitorias en sitios sin urbanización*” (RE N°959 de 1973), consistiendo en tomas de terrenos con autoconstrucciones de vivienda, legitimadas por la CORVI para ser posteriormente ordenadas, regularizadas (en el loteo y los dominios)⁴³⁴ y urbanizadas^{435 436}; **Las Poblaciones mínimas** corresponderían a poblaciones urbanizadas con condiciones mínimas y viviendas pequeñas (*viviendas mínimas*), susceptibles de ser ampliadas, mejoradas y desarrolladas por la CORVI u otras corporaciones competentes⁴³⁷, entregadas preferentemente a familias con trabajadores asegurados; Las **Poblaciones de Erradicación** consistirían en poblaciones de viviendas prefabricadas que tendrían por objeto disponer en ellas a los participantes de las *tomas* erradicadas, ordenando e individualizando los domicilios y proporcionando obras urbanas en forma gradual⁴³⁸.

II. Operación Sitio: Las Operaciones Sitio nacerían a mediados de los 60’ como solución masiva y básica para completar los planes de erradicación⁴³⁹, consolidándose como el mecanismo fundamental para la intervención habitacional y sanitaria periférica urbana⁴⁴⁰. Estas consistieron en la preparación de sitios eriazos o periféricos para el asentamiento de familias marginales, que habrían de realizar allí autoconstrucción de viviendas y/u ocupación de mediaguas⁴⁴¹, coordinando acciones con el Estado para implementar medidas sanitarias y de urbanización en general. Para preparar los sitios, la gubernante contemplaría el ordenamiento y regulación de deslindes de propiedades con estacado y cierre con mallas; regulación y extensión de redes de distribución eléctrica (generalmente sin empalme domiciliario, es decir, redes de consumo no individualizado) y de agua potable a través de pilones y;

consecuencias del terremoto de Chillán, de 1939. ARNAD, 2014, Colección CORVI, volumen N°50, 24 de Abril de 1957: sobre la historia de la vivienda popular en Chile.

⁴³³ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°988, Oficio N°03387 de 13 de Mayo de 1966: sobre permisos especiales a residente de “*LA LEGUA*” *EMERGENCIA*.

⁴³⁴ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530, Oficio N°1234 de 1 de Febrero de 1932: Sobre la regulación de poblaciones periféricas, su loteo y su cambio estratégico de categoría a “zona urbana”.

⁴³⁵ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530, Oficio N°1064 de 26 de Enero de 1972: sobre obras de urbanización y empalme eléctrico en el Campamento Pablo Neruda.

⁴³⁶ Dentro de esta categoría, llama poderosamente la atención un documento pesquisado que alude al campamento “Laura Allende”, de San Bernardo, en el año 1972 y a las obras de salubridad realizadas en él. Laura Allende, hermana del presidente Salvador Allende, sería la misma persona que impulsaría –personalmente- las tomas y campamentos en la localidad de la Puntilla de Lonquén a fines de los 60’ (Véase resultados del Objetivo específico N°2). ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530, Oficio N°1187 de 31 de Enero de 1972.

⁴³⁷ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°50, Oficio N°05004.

⁴³⁸ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°988, Oficio N°03376 de 18 de Mayo de 1966: sobre los cierros de terreno a realizarse en la Población de viviendas de Erradicación “Gil de Castro” de Valdivia.

⁴³⁹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Minuta de 24 de febrero de 1965.

⁴⁴⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°139 de 5 de abril de 1968.

⁴⁴¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°208 de 11 de septiembre de 1967.

regulación y establecimiento de pozos negros y letrinas como medida definitiva o temporal, en caso de preverse la futura extensión de la red de alcantarillas⁴⁴².

Existirían otras denominaciones para los dispositivos antes esbozados, además de dispositivos no abarcados por esta investigación, pero que en general se inscribirían en la lógica de la emergencia estructural pro-periferia. En este contexto, la industria nacional continuaría su rol estratégico en la entrega de inodoros de loza, viviendas pre-fabricadas, tablonos, cemento, alimentos y otras cuestiones para la autoconstrucción y subsistencia familiar suburbana⁴⁴³. (CORVI, 1972. En ARNAD, 2014, Colección CORVI, v.1530). Dado el carácter contingente de estos dispositivos, y perfilando las limitaciones de esta fase histórica, la PSAP y el gubernamental en general se verían incapacitados para vincular los asentamientos marginales con actividades económicas, a pesar de sus esfuerzos por “*racionalizar la localización de proyectos de inversión*”⁴⁴⁴ a nivel urbano y rural, quebrándose así la base del funcionalismo urbano en periferia.

b) Saneamiento y habitación campesina/rural: El saneamiento y la vivienda rural serían condicionados fuertemente por las reformas agrarias y el estructuralismo económico inherente de estas, más allá del mero giro regional en la racionalización nacional de las estructuras modernas. Bajo estas condiciones, la PSAP sanitario/habitacional desplegaría sus intervenciones y dispositivos principales sobre el campesinado, en base a *viviendas y poblados campesinos* de la CORA⁴⁴⁵, recalcando de este modo el soslayo hacia los trabajadores temporales, irregulares y marginales y/o marginados del agro.

Dentro de lo sanitario/habitacional, el despliegue rural de la PSAP demarcaría ciertas diferencias mayores respecto del despliegue suburbano, toda vez que la infraestructura moderna central no podría ser extendida ampliamente hasta las lejanías de la ruralidad, modificándose así la dialéctica entre el saneamiento y la vivienda: la creación de nuevos asentamientos y centralidades rurales no obedecería a la posibilidad de extender alcantarillas o acueductos urbanos -como en el caso marginal urbano-, sino que los nuevos asentamientos serían íntegramente la base a partir de la cual se subordinaría y proliferaría el despliegue sanitario, creando y gestionando nuevas infraestructuras relativamente autónomas para la ruralidad, aunque coherentes con el sistema regional central y basadas en el esquema de centralidades y periferias al interior de la misma ruralidad.

I. Dispositivos habitacionales: Buscando facilitar la re-estructuración económica agraria y la promoción del desarrollo social, la PSAP gestaría el reasentamiento

⁴⁴² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°412 de septiembre 1969.

⁴⁴³ ARNAD, Colección CORVI, volumen N°988, Oficio N°03243 (sobre préstamo de materiales para autoconstrucción en la Población “José María Caro”); ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530: Oficio N°1229 (sobre instalación de industria-tipo rusa para elaboración de departamento pre-fabricados en hormigón comprimido); Oficio N°1485 (sobre entrega de alimentos en campamentos).

⁴⁴⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°1, de 10 de Febrero de 1965.

⁴⁴⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°15378 de 29 de julio de 1965.

del campesinado en territorios más eficientes, demográficamente densos y de orden concéntrico, más allá de los sistemas de Huertos Familiares del período anterior, permitiendo así la aplicación parcial de los dispositivos para el bienestar. Por tales motivos, se generaría un fuerte vínculo entre la CORVI – posteriormente MINVU- y la CORA -y secundariamente con el INDAP- promoviendo mecanismos tales como Pueblos, poblaciones/ Villorrios rurales, Aldeas y Asentamientos CORA y la construcción de Conjuntos Habitacionales Campesinos en general⁴⁴⁶, además de otros dispositivos que operarían en base a la Vivienda Campesina y Grupos de Familias CORA, mitigando y conteniendo los procesos de migración urbana⁴⁴⁷.

Así, tras la realización de expropiaciones de fundos y creación de asentamientos campesinos; a través de la CORA, la CORVI o el MINVU se proyectaría la construcción de *pueblos* rurales para “*absorber la vida local en los múltiples problemas y necesidades que la rodean*”⁴⁴⁸, en sintonía con las actividades industriales y comerciales de centralidades cercanas⁴⁴⁹. Por otra parte, la CORVI (o MINVU) ejecutaría poblaciones para densificar y proporcionar vivienda a los *grupos de familias* marginados de los Asentamientos CORA⁴⁵⁰, reasentándoles en las cercanías del fundo al cual pertenecieran, en fundos cercanos, en terrenos cedidos por CORA u otras centralidades rurales locales. Posteriormente, las poblaciones en ruralidad serían denominadas como Villorrios rurales⁴⁵¹, siendo operados a través del Plan Nacional de Ahorro Popular (PAP) (Véase sección anterior en referencia al PAP) o por Cooperativas de Urbanización y Construcción a cargo de los mismos *Grupos de familias* marginados, tendiendo a la urbanización y densificación agraria en ambos casos⁴⁵². Al igual que en la suburbanidad, el PAP profundizaría en el agro la fragmentación social, derivada de la desigualdad en el goce y asignación del Derecho a la vivienda, además del proceso de individualización del mismo⁴⁵³.

- II. Dispositivos de saneamiento:** Como ya se ha mencionado, sobre la reestructuración de los asentamientos campesinos y grupos de familias agrarias en general, la PSAP habría de generar la proyección y despliegue de los demás dispositivos del bienestar, ya fuesen de corte asistencial o netamente sanitarios. Esto demarcaría, nuevamente, el desarrollo del trabajo intersectorial a través de las alianzas ministeriales y corporativas: entre CORVI/MINVU y el SNS para el trazado de villorrios y aldeas con sus respectivas infraestructuras

⁴⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁴⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°413 de 9 de junio de 1967.

⁴⁴⁸ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°362 de 17 de mayo de 1967.

⁴⁴⁹ *Ibíd.*

⁴⁵⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°515 de 3 de julio de 1967.

⁴⁵¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°800 de 14 de diciembre de 1967.

⁴⁵² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Carta a Juan Hamilton, ministro de Vivienda y Urbanismo, 27 de febrero de 1967.

⁴⁵³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°368 de 13 de agosto de 1989.

asistenciales⁴⁵⁴ y; entre el MOP (la Dirección de Obras Sanitarias), la CORVI/MINVU y el SNS para la regulación de la vivienda campesina y la realización de obras sanitarias agrarias⁴⁵⁵. Sin embargo de lo anterior, el lugar central dentro del saneamiento ambiental rural recaería en el SNS, a través de la Oficina de Saneamiento Rural⁴⁵⁶, teniendo el rol de “*proteger la salud y normalizar el bienestar de la población*”⁴⁵⁷. Desde dicha oficina se desprenderían las principales intervenciones en materia de potabilización de las aguas y control de contaminantes rurales.

En una primera instancia, el Decreto MOP N°1464 de 1960 -primer reglamento de la Vivienda Campesina- establecería *los requisitos mínimos que debiesen cumplir las viviendas campesinas*⁴⁵⁸, no sólo con miras a la disciplina doméstica, sino a la completa disciplina de los asentamientos agrarios. Sobre esta base serían aplicados los Programas de Mejoramiento Rural del SNS⁴⁵⁹, para la racionalización de sistemas sanitarios y de aguas potables: para los sistemas sanitarios se implementarían y normarían el uso de letrinas sanitarias de formato estadounidense y sistemas básicos para el manejo de residuos⁴⁶⁰; mientras que los dispositivos de aguas potables para la ruralidad serían gestados por el SNS en alianza con la Dirección de Obras Sanitarias, adaptándose a las capacidades técnicas de cada localidad, con miras al establecimiento de un sistema autónomo y de mantención auto-financiada por los sujetos rurales⁴⁶¹. Así, el agua potable podría consistir en sistemas de norias con bombas manuales, en caso de existir napas poco profundas, y de filtros para aguas superficiales –como canales y acequias-⁴⁶², entre otros mecanismos que hacia 1965 sumarían la implementación progresiva y regional de Programas de Aguas Potables Rural (APR)⁴⁶³, en convenio con el BID, en el cual se propendería a que cada localidad rural suficientemente densa pudiera contar con una planta propia para el tratamiento y potabilización de las aguas⁴⁶⁴. Hacia 1968, el nuevo código sanitario (DFL N°725/68), consolidaría en el SNS la tutela en la provisión y/o purificación del agua para las poblaciones y su vigilancia sanitaria⁴⁶⁵, estableciendo sistemas especiales de inspección sanitaria en la ruralidad, como la inspección por agrupación de poblaciones pequeñas y distritos⁴⁶⁶.

⁴⁵⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Plano villorrio, Municipalidad de Romeral: coordinación obras SNS y habitacional.

⁴⁵⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2172 de 19 de noviembre de 1968.

⁴⁵⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1664 de 2 de septiembre de 1968.

⁴⁵⁷ *Ibíd.*

⁴⁵⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2172 de 19 de noviembre de 1968.

⁴⁵⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1501 de 16 de agosto de 1968.

⁴⁶⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2172 de 19 de noviembre de 1968.

⁴⁶¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°374 de 24 de febrero de 1973.

⁴⁶² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1501 de 16 de agosto de 1968.

⁴⁶³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°298 de 17 de febrero de 1965.

⁴⁶⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°1664 de 2 de septiembre de 1968.

⁴⁶⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°2425 de 26 de diciembre de 1968.

⁴⁶⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°263 de 8 de febrero de 1965.

Otro de los despliegues tácticos de la gubernamentalidad para la reestructuración periférica -tanto rural como suburbana- tendría lugar en 1965, a través de un set de medidas extraordinarias promovidas por el gobierno y asesores vinculados a la Fundación Ford⁴⁶⁷, aplicadas so pretexto de un temporal que azotase la zona central de país y que diera pie para decretar a todas las comunas en condición de catástrofe, desde el extremo norte hasta la actual región de Aysén⁴⁶⁸. Entre las medidas decretadas existieron importantes elementos de intervención a la pequeña agricultura, las poblaciones callampas y las economías tradicionales⁴⁶⁹, dando origen a reestructuraciones productivas en ganadería y pesca artesanal (imponiendo su industrialización) y dando origen a la “operación sitio” en Santiago, para lotear sitios sin urbanizar, aunque esta última medida prevalecería como política habitacional⁴⁷⁰.

A.3.- DESARROLLO DEL DISPOSITIVO SUPERIOR REGIONAL EN EL GIRO PERIFÉRICO:

A continuación se aborda la transformación histórica del (los) dispositivo(s) superior(es) de la gubernante, es decir, de aquél o aquellos dispositivos que reúnen y dan coherencia al total de dispositivos gubernamentales, poniendo énfasis en los aspectos relacionados a la PSAP.

Si en los períodos anteriores el principal dispositivo superior del gubernamental radicó en la ciudad industrial (en su mejoramiento y consolidación), en este período el dispositivo superior trascendería los límites urbanos e industriales a través del planteamiento regional-metropolitano. En este sentido, los antiguos mecanismos de integración del dispositivo superior urbano, aplicados principalmente vía planificación urbana (comunal e intercomunal), abrirían plaza a mecanismos de planificación territorial de mayor complejidad, para áreas suburbanas y rurales, aunque con distintos grados de alcance y precisión, a través de la Planificación regional, compuesta entonces por la *Planificación Económica y Social*, y la reforma a la *planificación urbana* (Dto N°1050/60), esta última ya esbozada en la sección “UNIVERSALISMO SANITARIO/HABITACIONAL”, sobre sus nuevos alcances a escala Urbana, Suburbana y Rural.

La cuestión regional (o regionalización) surgiría en la PSAP y en el modelo ISI como un nuevo estadio del pensamiento estructural, a raíz de las emergencias redistributivas del capital⁴⁷¹, permitiendo integrar elementos agrícolas, sociales, industriales, de transporte, medio ambiente, energía, recursos naturales y otros múltiples componentes⁴⁷²:

⁴⁶⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Oficio N°019 de 17 de agosto de 1965.

⁴⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Decreto N°1409 de 14 de agosto de 1965.

⁴⁶⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Informe de Daños y medidas temporal 1965.

⁴⁷⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Informe de Daños y medidas temporal 1965. Pág. 9.

⁴⁷¹ Sobre los actores involucrados y promotores de los procesos de regionalización: CIAP, OEA, Fundación FORD, ONU, Israel, entre otros. En ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficios N°39, 76 y 84.

⁴⁷² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°33 de 18 de Marzo de 1965: sobre la función coordinadora de ODEPLAN y sus gestiones sobre diversas materias para el Programa de Desarrollo económico y social.

“A nivel nacional, la función básica de la Planificación Regional es la de visualizar los grandes problemas del desarrollo territorial del país y buscar las grandes soluciones alternativas que permitan disminuir los desequilibrios regionales, hacer más funcional el sistema económico espacial, aprovechar más eficientemente el potencial de recursos y ofrecer a toda la población, distribuida geográficamente, la oportunidad de acceder a los beneficios que entrega el proceso de desarrollo.” (ODEPLAN, Departamento de Planificación, informe 2 de enero de 1975)

Las bases administrativas del proceso se remontan al año 1959⁴⁷³, cuando el DFL N°22 de aquel año reajustara el diagrama del *poder ejecutivo* -intacto desde 1885 (Ley S/N de 22 de Diciembre de 1885)-, buscando la introducción de los principios de descentralización de la política social, otorgando a los intendentes y gobernadores responsabilidades directas sobre la fiscalización de los servicios públicos y corporaciones autónomas del Estado (Art. 12°); la coordinación de planes interministeriales (Art. 18°); la protección de la justicia social y del derecho social (Art. 26°) y el impulso del progreso (Art. 30°). De forma lógica, estos cambios desembocarían en el requerimiento de nuevas instituciones y marcos constitucionales que permitiesen el cumplimiento de la ley. Es así como el año 1965 se crearían los Consejos de Administración Provincial (Decreto N°353/65), consistentes en agrupaciones de distintos representantes ministeriales y de empresas autónomas del Estado, que pudiesen trabajar de pleno sobre las labores de fiscalización, coordinación y mejoramiento de los planes y programas del Estado⁴⁷⁴. Otra de las primeras medidas pro-regionalización, consistiría en el quiebre de los dos principales monopolios nacionales de la planificación de la economía y de la PSAP: el MOP (en materia social-habitacional)⁴⁷⁵ y la CORFO (en materia geoeconómica)⁴⁷⁶. Esto permitiría a todas las carteras y corporaciones con roles sociales del Estado (MINVU, MINSAL, MINTRAB, SNS, etc.) adoptar Oficinas de Planificación al interior de sus estructuras directivas⁴⁷⁷, que posteriormente asentarían el desarrollo de planes a nivel provincial/regional (inclusive el MINAGRI en el origen de la RRA), mientras que desde 1965 recaería en ODEPLAN la planificación económica del país, con miras a ser administrada a través de Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN).

Hacia fines de los 60' se decretaría una nueva *“división geoeconómica del país”* (Decreto N°1104 de 1969, ratificado en Decreto N°574 de 1975), que determinaría unas macro-zonas productivas para orientar las inversiones estratégicas del capital nacional y extranjero, creando 12 regiones que serían la base del actual sistema regional chileno y de la futura reestructuración de las instituciones estatales en *servicios regionales ministeriales*. Dicho proceso habría sido gestado primeramente por la CORFO y posteriormente por la alianza

⁴⁷³ Si bien la Planificación Regional cabe como una de las facultades otorgadas al MOP mediante el DFL n°150 de 1953, esta sería inoperante hasta las reformas de 1959, sobre los distintos ejes de la PSAP.

⁴⁷⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1600, Oficio N°377 de 8 marzo de 1965.

⁴⁷⁵ A partir del DFL N°150 de 1953

⁴⁷⁶ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°085, de 4 de Mayo de 1965: sobre el traspaso de la planificación económica desde CORFO hacia ODEPLAN.

⁴⁷⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1687, Oficio N°340 de 7 de febrero de 1974.

ODEPLAN-CORFO⁴⁷⁸, aunque como política internacional, sus aplicaciones impactaron a nivel latinoamericano, más allá de las estructuras federales o centralizadas de los diferentes Estados⁴⁷⁹. Gracias al planteamiento regional y a la regionalización serían viables políticas como la Reforma Agraria⁴⁸⁰, los proyectos estratégicos de inversión industrial⁴⁸¹ y el desarrollo urbano en las periferias y sus equipamientos sociales⁴⁸², entre otros.

Al alero de este proceso, surgiría el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960, PRIS 60, (Dto. N°2387) a través de la Junta de Planeamiento del MOP, siendo un plan abocado a la contención y prospección de la expansión urbana: decretaría áreas verdes de conservación de la agricultura y buscaría controlar la centralización de la población urbana y los recursos, orientando la dotación de derechos sociales en las zonas en reestructuración/expansión urbana⁴⁸³ y la proliferación de actividades industriales en la periferia, no sólo como una forma de externalizar o relocalizar actividades molestas para las clases medias, sino también como incentivo a la empleabilidad y la formación de unidades productivas suburbanas.

4.1.3.5.- Limitaciones históricas de la táctica

A pesar de los esfuerzos gubernamentales por racionalizar las inversiones, aumentar los empleos, incrementar la producción agraria y extender las estructuras modernas fuera de las grandes centralidades, persistirían ciertas contradicciones fundamentales del proceso ISI, principalmente en la explosión sostenida de las migraciones urbanas/incremento de la marginal y en la estrechez de la economía nacional para ampliar satisfactoriamente las plazas de empleo y producción, afectando con ello el despliegue de la PSAP, aún dependiente de las inversiones en capital productivo y medidas económicas estructurales, tales como la Reforma Agraria en la ruralidad o la planificación de inversiones industriales en el suburbano. Otros problemas existentes dirían relación de escasez sostenida de productos alimentarios e inflación desbocada de precios.

Bajo este conflicto -característico del período- las periferias habrían experimentado un proceso creciente de quiebre interno, producido por desigualdades cualitativas de la PSAP que diferenciarían entre los sujetos periféricos incluidos con relativo éxito a las dinámicas modernas, sociales y económicas, y los sujetos periféricos excluidos del salario formal y del

⁴⁷⁸ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°21 de 4 de marzo de 1965.

⁴⁷⁹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio S/N de 27 de febrero de 1965: carta a Raúl Gillet sobre procesos de regionalización geoeconómica en países latinoamericanos.

⁴⁸⁰ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°135, Oficio N°2865 de 20 de Octubre de 1966: sobre las coordinaciones entre la FAO y la Corporación de la Reforma Agraria, a través de ODEPLAN.

⁴⁸¹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°1, Oficio N°6 de 16 de Febrero de 1965: sobre programa de cooperación para la planificación del Desarrollo económico y social en las áreas de Desarrollo agropecuario, control de proyectos industriales de inversión, infraestructura pública para la agricultura, entre otros.

⁴⁸² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°12, Oficio N°62 de 14 de Abril de 1965: Sobre la Planificación educacional en Chile en esquema regional.

⁴⁸³ Las Zonas de Equipamiento Comunitario demarcarían la implementación de dispositivos más complejos en los niveles centrales, y más básicos al interior de las poblaciones (en los niveles *territoriales*) (ARNAD, Colección CORVI, volumen N°1530, Oficio N°1365 de 4 de Febrero de 1972: sobre la zona de Equipamiento Comunitario de los sectores A, B y C de la Población Talca.)

consumo. Los primeros estarían constituidos por campesinos asentados en cooperativas agrarias y obreros pertenecientes a cordones industriales suburbanos, siendo quienes recibirían los mejores beneficios de la PSAP en materia sanitaria, habitacional y de salud; Los segundos –los periféricos excluidos- serían conformados principalmente por cesantes, familias no asentadas por CORA y trabajadores informales, quienes habitarían en poblaciones, villorrios rurales y urbanizaciones desvinculados de las actividades económicas industriales, agrarias o productivas en general, siendo quienes recibirían las formas más básicas, tardías e insuficientes de la PSAP, estando integrados a la estructura moderna de forma netamente social, precaria y en dependencia del Estado.

Ante tal situación, la gubernante sería emplazada a profundizar el divorcio entre el despliegue de la PSAP y los dispositivos económicos, además de un reemplazo de estos últimos, potenciando el desclasamiento del bienestar y del combate a la pobreza, dando término gradual al funcionalismo territorial predominante hasta entonces y gestando las tácticas anti-pobreza del futuro en un sentido cada vez más selectivo y fragmentario al interior de las periferias, propiciando una reducción del cuerpo Estatal, una expansión más táctica de las estructuras modernas (hasta su extensión total) y la disciplina doméstica a nivel dispositivos y comportamientos. En el plano económico la gubernante iniciaría esfuerzos por solucionar el estreñimiento del mercado, tendiendo a disolver el proceso ISI y articulado el mercado nacional en torno al flujo libre de capitales, importaciones y exportaciones.

4.1.4.- PERÍODO IV (1975-1990...): LA POBREZA PERIFÉRICA-ABSOLUTA O EL COMBATE FRAGMENTARIO Y DEL MÍNIMO URBANO

Para este período el Estado profundiza y consolida el proceso de regionalización; la escisión de la política social y; la definición técnica de la pobreza en escala familiar, logrando una descentralización del derecho social y de la gubernamentalidad a nivel de municipios y actores privados, generando a su vez el tratamiento subsidiario y cada vez más focalizado de la miseria. Por un lado, esta táctica permitiría la reducción del Estado y la aplicación de restricciones monetarias sobre los servicios sociales; por otro lado propendería a la creación de un *mínimo urbano* en los lugares de pobreza -tanto rurales como urbanos y suburbanos-, estandarizando las condiciones técnicas de los asentamientos y hogares en un sistema urbano que reformaría al dispositivo urbano-regional, buscando consolidar la estructura moderna del bienestar en espacios centrales y periféricos, inscribiéndoles plenamente en las dinámicas de la *economía de mercado*, en función de una nueva economía globalizada y basada en el extractivismo por ventajas comparativas. Como un efecto, esta táctica fomentaría un creciente proceso de fragmentación socio-territorial.

4.1.4.1.- Contingencias del combate a la pobreza

Profundizando en las limitaciones y problemáticas esbozadas anteriormente - relativas al proceso ISI-, desde mediados de los 60' la gubernante pondría en relieve ciertos puntos críticos que permitirían el surgimiento posterior de un nuevo esquema de intervenciones, radicalmente distinto al preexistente. Así, sobre la agudización de la crisis alimentaria se emplazarían políticas de mejoramiento de las condiciones de mercado para los productores⁴⁸⁴; Sobre las necesidades de suplir los déficits periféricos de la PSAP y reducir la inflación se emplazaría una concentración del gasto social en obras de emergencia⁴⁸⁵ y disminución de las proporciones del Estado⁴⁸⁶; sobre las desigualdades intra-periferia se emplazaría el énfasis en estandarizar las condiciones familiares de empleabilidad, dispositivos domésticos e infraestructura⁴⁸⁷; Sobre las limitaciones de estrechez de la economía nacional y empleabilidad, versus el aumento explosivo de la marginalidad, se plantearían políticas de integración con el mercado internacional⁴⁸⁸. Todos estos elementos habrían sido promovidos desde organismos gubernamentales globales, como el Banco Mundial, emplazando la apertura de las economías y del comercio en los países en proceso de ISI, con la finalidad de aumentar el flujo de capitales y con esto absorber a los sujetos pobres excluidos de las dinámicas modernas de producción (McNamara, 1975.; Focus on Poverty), confluyendo en el replanteamiento de principios liberales ortodoxos menguados

⁴⁸⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Informe de Daños y medidas temporal 1965.

⁴⁸⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Oficio N°33 de 29 de octubre de 1965.

⁴⁸⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Oficio N°33 de 29 de octubre de 1965.

⁴⁸⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0374 de 8 de enero de 1974.

⁴⁸⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1612, Oficio N°31 de 5 de octubre de 1965.

durante la década del 30', con el consecuente desmantelamiento del proceso ISI y sus fundamentos.

Sin embargo, la implementación del nuevo marco liberal sólo sería posible tras la gestión del Golpe de Estado en Chile (1973) -a partir del cual se restaurarían plenamente las relaciones de subordinación para con la política internacional del bienestar (Desarrollo)⁴⁸⁹-, creando las condiciones de fuerza que permitiesen reposicionar al (neo)liberalismo a nivel teórico, legislativo, científico y político, revolucionando la geometría del poder nacional tanto en la aplicación de la PSAP y de grandes dispositivos urbano-regionales como en las capacidades y efectos de éstos sobre la estructura social/territorial. Dicha implementación tendría como medida central un cambio de estructura económica, siendo aplicada en dos fases:

“El sistema económico postulado por el Gobierno es esencialmente de mercado con regulación por parte del Estado para evitar las distorsiones que puedan plantearse. En términos regionales y de acuerdo con lo anterior, se postula la máxima movilidad interregional de factores; principalmente Capital y Trabajo, la generación de una atmósfera económica positiva para la iniciativa creadora del sector privado y la entrega a las distintas regiones de mecanismos institucionales descentralizados que permitan una autonomía razonable en la toma e implementación de decisiones económicas.”

“En el contexto del presente sistema [...] se visualizan dos etapas de acción bien diferenciadas: La primera, corresponde a un período de coyuntura en que se reconstruye el sistema económico, con énfasis “estabilizador”, de ordenación financiera y saneamiento de la estructura de precios. En la segunda etapa, de más largo plazo, se trata de crear condiciones para un desarrollo acelerado y sostenido. Los dos períodos no plantean medidas de política económica diferenciada, sino simplemente un cambio de énfasis relativo. [...]: drástica reducción del gasto público como medida fundamental para la estabilización, preferencia en la elección de proyectos ya iniciados siempre que cumplan con las metas de rentabilidad y orientación preferente hacia sectores en que la inversión es más intensiva en Mano de Obra.

El objetivo primordial es lograr el desarrollo acelerado y estable de la economía con el fin último de proporcionar bienestar a los habitantes del país. La riqueza nacional debe alcanzar equitativamente a todos y existirá una acción constante de parte del Estado para ir transformando esa mayor riqueza en progreso social.

El marco de la política de Gobierno en el campo económico y social considera principalmente:

⁴⁸⁹ Convergencia de la dictadura con la OIT en “El objetivo de consolidar los principios de libertad de comercio, apertura hacia el exterior y equidad en el ámbito económico y social.”. ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, oficio N°769 de 29 de Marzo de 1985.

- a. *Operación de los mecanismos de mercado y de competencia como orientador de la actividad económica con un rol del Estado en aquellas funciones en que el sector privado no esté en condiciones de cumplir adecuadamente.*
- b. *Descentralización económica con traspaso de responsabilidades a individuos y entidades de gestión autónoma. Ello se materializa en su dimensión geográfica a través de una regionalización efectiva y racional y, en su dimensión económica a través del aumento en número e importancia de las unidades de manejo independiente.*
- c. *Eliminación de la pobreza extrema.*
- d. *Reducción de la dependencia externa.*
- e. *Modernización del Sector Estatal contemplando la reducción de sus dimensiones y mejoramiento de su eficiencia.”*

(ODEPLAN, Departamento de Planificación, informe 2 de enero de 1975).

Bajo esta conducción, y para aumentar la eficiencia del Estado, la política social general y anti-pobreza recrudescerían su escisión histórica: la política social general (o universal) - consolidada eminentemente en las centralidades para trabajadores formales a través del sistema previsional-, sería desmantelada, desregulada y privatizada a las fuerzas del mercado, en consideración de la modernización y monetarización efectiva de los trabajadores, dando lugar a servicios públicos basados en las diferentes capacidades de consumo y gasto familiar⁴⁹⁰; mientras que la política social anti-pobreza –en tanto escisión histórica de la política social, orientada a la periferia/marginalidad- establecería mecanismos estadísticos sofisticados para determinar grupos y sujetos de pobreza en términos absolutamente técnicos, dando origen -entre 1974 y 1975-, a la categoría de Pobreza Extrema⁴⁹¹, iniciando el tratamiento eminentemente local, doméstico y monetario de ésta, orientado bajo el principio de subsidiariedad, que en la medida de lo posible se articularía en torno a la reestructuración económica internacional del libre mercado basada en ventajas comparativas⁴⁹²:

“la acción del Estado debe regirse por el principio de Subsidiariedad, además es un Estado Impersonal que dicta y hace cumplir normas generales que sean iguales para todos los individuos y todos los grupos y sectores de la nación. Esto supone la existencia de un sector privado con iniciativa y el derecho a la libre acción en el campo económico sin más restricciones que las que exige el bien común”.

(ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°6843, Roberto Kelly, Ministro director ODEPLAN, oficio N°1206 de 15 de Enero de 1978)

⁴⁹⁰ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, documento de 6 de mayo de 1978.

⁴⁹¹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°138, oficio N°1 de 2 de Enero de 1975.

⁴⁹² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°468, oficio N°83 de 11 de Enero de 1989: “La apertura de la economía chilena hacia el comercio internacional ha desarrollado un proceso de modernización (...); el desarrollo de nuevas exportaciones, así como la sustitución de importaciones basadas en las ventajas comparativas. En este sentido, el desarrollo obtenido por el país, se basa en tecnologías intensivas en mano de obra, puesto que simultáneamente con el crecimiento obtenido en los últimos años se ha observado una permanente disminución en los niveles de desempleo

“La política social desarrollada por el Gobierno de Chile tiene como objetivo beneficiar a grupos de la población que se encuentran en situación de Extrema Pobreza, independientemente del tipo de actividad que estos puedan estar desarrollando o de su ubicación geográfica. En este sentido, el objetivo mencionado es de carácter permanente y no discriminatorio.”

(Luis Larraín. En ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°468, Subdirector Nacional ODEPLAN, oficio N°83 de 11 de Enero de 1989)

Como efecto general, la PSAP adquiriría una pauta fragmentaria, de desclasamiento y desterritorialización, gestando sus intervenciones en soslayo de los aspectos políticos, sociales, históricos y territoriales de los sujetos; ya fuera en la determinación de la pobreza o en el carácter netamente mercantil y segmentado del derecho social. Paralelamente, la tendencia técnica del combate a la pobreza daría lugar al *mínimo urbano* como nuevo dispositivo integral de la PSAP: la ascensión de la urbanidad como dispositivo mínimo de cualquier espacio moderno, vinculado esencialmente con la política social al ser definido sobre elementos de infraestructura social-higiénica⁴⁹³, doméstica y local, soslayando los dispositivos económicos (a diferencia de la cualificación urbana-universal) producto de la desvinculación progresiva entre la política social y los proyectos de inversión, y del carácter flexible e irregular que éstos últimos presentarían en el esquema liberal internacional, amparando el cese de las industrias y la ejecución de la contrarreforma agraria (véase en antecedentes).

El nuevo rol central del desarrollo recaería en los municipios y sujetos con control de capitales financieros y productivos, posibilitando al mercado absorber el grueso del derecho social hacia la dinámica de sociedad de mercado. Igualmente, la gubernamentalidad –como disciplina y control poblacional- recaería principalmente en el sector privado, toda vez que el mercado fijaría los nuevos flujos humanos (véase más adelante en sección A.1. letra c) “Densificación, urbanización y saneamiento mercantilista”), mientras que el Estado -en su rol regulador de competencia, extrema pobreza y orientación de inversiones-, también sería cooptado por el sector empresarial a través de gremios promovidos a cargos públicos directivos, para la planificación y reestructuración económica de las regiones⁴⁹⁴.

4.1.4.2.- El concepto de pobreza

Gracias a las incursiones realizadas por ODEPLAN en la década del 60’ en el campo de encuestas de hogares e indicadores desagregados y, la puesta en relieve de las

⁴⁹³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°23703 de 29 de octubre de 1975.

⁴⁹⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°138, Oficio N°2574 de 2 de octubre de 1973: carta enviada por Carlos Browne (ODEPLAN) a Miguel Lavanchy, Relacionador de comandos multigremiales, para que éste presentase “una lista de las personas más idóneas a criterio de los gremios, para ocupar la Directiva de los ORPLANES de las diferentes regiones”.

condiciones familiares y técnicas del hábitat periférico, la PSAP de este período iniciaría la pronta adopción de un nuevo discurso de miseria que se abocaría de lleno a la medición de las condiciones técnicas y monetarias de escala doméstica-familiar, con la finalidad de disciplinar y regular el régimen moderno en la población periférica y ex-periférica⁴⁹⁵ rezagada de los procesos productivos centrales, además de concentrar el gasto social al hacerlo cada vez más selectivo y focalizado.

Consecuentemente, a fines de 1974 el Estado crearía un Mapa de la Extrema Pobreza que orientaría sus acciones sociales iniciales bajo el nuevo esquema liberal, acuñando el término de Pobreza Extrema proveniente del ámbito internacional, que definiría la pobreza como una condición individual o familiar bajo la cual los sujetos no estarían en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales mínimas, apelando así a una definición universal de la pobreza, basada en parámetros biológicos nutricionales, técnicos y psicológicos irreductibles consagrados a su vez en el desarrollo conceptos rectores como “Nivel de Vida”⁴⁹⁶, “Necesidades Básicas Humanas”⁴⁹⁷ o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que posibilitarían la medición de la pobreza en términos estadísticos precisos, siendo las NBI el concepto principal entre éstos. No obstante a las aprehensiones científicas, las NBI harían referencia directa a las condiciones técnicas y materiales de la vida individual y familiar con relación al régimen moderno industrial de bienestar, significando a sus dispositivos como condiciones mínimas de la existencia: desde la escolaridad y el tipo de salud, los servicios sanitarios y tecnológicos del hogar (excusados, electricidad, telefonía, etc.), hasta los artefactos, materiales y dimensiones del hogar y el régimen alimentario familiar. En síntesis: las NBI situarían al régimen de bienestar como mínimo biológicamente aceptable y propiciarían el desclasamiento total del discurso de la miseria.

“El manual enviado a cada Sr. Intendente explicando el Mapa de Extrema Pobreza, hace presente que:

- a) El Mapa se confeccionó sobre la base del Censo de Población y Vivienda de 1970*
- b) El índice de pobreza se elaboró tomando por base antecedentes sobre el tipo de vivienda, hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar*
- c) Una vez definido este criterio de pobreza, se procedió a describir a los pobres de acuerdo a su ubicación geográfica, nivel educacional, edad, oficio y rama de actividad económica.”*

⁴⁹⁵ Ex-periferia hace referencia a áreas urbanas que, estando ubicadas en zonas relativamente centrales de la ciudad o comunas, pertenecieron en un momento dado a los márgenes y periferias de la ciudad en expansión, condicionando el desarrollo histórico de sus habitantes.

⁴⁹⁶ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°168, documento “Resumen de las labores realizadas por la subdirección regional”: sobre gestiones de la ONU.

⁴⁹⁷ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°183 de 15 de enero de 1979

(Roberto Kelly. En ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°138, oficio N°1 de 2 de Enero de 1975)

Como base del nuevo discurso de la miseria, las NBI y los indicadores de ingresos de hogares no sólo permitirían la medición de la Pobreza Extrema (también llamada “Pobreza Absoluta”), sino también de otras categorías tardías que corresponderían más bien con los objetivos redistributivos del pasado, como la llamada “Pobreza relativa”, que mediría la pobreza *en relación* a promedios nacionales de ingresos familiares o condiciones domésticas. Efectivamente, esta última definición no hallaría aplicación en Chile, pero representaría parte del carácter político –más que científico- del combate a la pobreza. Es por esta razón que, al llegar la década del 80’, las NBI dejarían de operar en forma “directa”, es decir, expresando el grado de modernización doméstica a nivel técnico-material, para dar paso a una representación “indirecta” de la pobreza, que se expresaría únicamente a través de los ingresos monetarios líquidos del hogar, considerando a éstos como la *capacidad* familiar para adquirir bienes y servicios alimentarios, médicos, habitacionales, etc., surgiendo así la Canasta Básica de Alimentos (CBA), que representaría el costo de un conjunto de bienes y alimentos elementales que la familia necesitaría para su subsistencia: si por cada individuo de la familia se pudiese costear menos de una CBA, se estaría en condición de pobreza absoluta (extrema); si por cada individuo de la familia se pudiese costear una CBA, pero menos de dos, se estaría en condición de pobreza simple, aplicando ciertos modificadores del valor de la CBA según el medio urbano o rural. Ésta modalidad buscaría hacer énfasis en la “autonomía” del gasto familiar y en las capacidades de los productores, aunque más bien sería una adaptación política del discurso de la miseria al principio subsidiario del Estado neoliberal, que permitiría dinamizar al mercado y expandir la economía⁴⁹⁸.

Durante todo este período -y su posteridad-, la PSAP sofisticaría los instrumentos de medición y detección de pobreza y pobreza extrema, generando una tendencia al tratamiento cada vez más fragmentario de ésta, en un sentido doble: primero, porque el derecho social y la PSAP, integrados en los índices de pobreza, se inscribirían a nivel descentralizado municipal⁴⁹⁹ y en dinámicas de mercado, profundizando el carácter segregador de los mecanismos de superación de pobreza, en las desigualdades socioeconómicas inter-municipales y en el carácter desigual del consumo⁵⁰⁰; segundo, porque las mediciones tenderían a descomponer las estructuras territoriales, iniciando con la intervención de grandes agrupaciones de pobladores y sectores al interior de la periferia y ex-periferia, para culminar en intervenciones de aglutinamiento y re-localización de grupos reducidos de pobreza, caracterizados únicamente mediante la estadística y elementos de individualización

⁴⁹⁸ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°306 S/F de 1979.

⁴⁹⁹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, Oficio N°1175 de 11 de mayo de 1978.

⁵⁰⁰ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°274, Oficio N°394 de 11 de febrero de 1980.

Las primeras mediciones -derivadas del Mapa de la Extrema Pobreza- tenderían a formar “Bolsones de pobreza”⁵⁰¹, mientras que durante la década del 80’ se desarrollarían fuertemente las caracterizaciones socioeconómicas familiares a través de las fichas de Comités de Asistencia Social (CAS)⁵⁰² y Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)⁵⁰³ (Ver ambas en Despliegue territorial de la PSAP), que aunque funcionarían en base al paradigma NBI, aplicarían una determinación “indirecta” o monetaria detallada de la pobreza, atomizando aún más el combate. Otros mecanismos secundarios para definir y medir la pobreza contemplarían categorías basadas en capacidades de consumo para orientar las inversiones privadas (ABC1, C2, C3, D, E), provenientes de Inglaterra (INE, 2011) y; tramos de ingreso familiar que considerarían categorías históricas de la pobreza (Obreros, empleados, marginales y bajos ingresos), igualmente en orientación del consumo y las inversiones⁵⁰⁴. Finalmente, la PSAP dispondría de mecanismos adicionales para la localización de los dispositivos modernos del bienestar que reforzarían el esquema de mercado y reestructuración económica, aunque estos serán abordados dentro de la sección *Despliegue territorial de la PSAP* de este período.

4.1.4.3.- Principal institución encargada de la PSAP

Tal como fuese trazado en el período anterior, los procesos de escisión, complejización y focalización de la PSAP; la continuidad del proceso de regionalización; la mercantilización del derecho social y la modernización general del Estado, profundizarían el carácter intersectorial del combate a la pobreza y de la política pública en general, que se repartiría entre diversas secretarías de Estado y actores económicos del mundo privado, demandando coordinaciones ya fuese en la creación de infraestructura asistencial, sanitaria, habitacional, educacional o de otra índole.

“[...] lo relativo a Acción Social, deberá ser abordado en forma coordinada a Nivel Nacional, pero dirigido en las actividades de detalle en cuanto a Planificación y Ejecución por cada Ministerio en su área de competencia. Se estima de gran trascendencia e importancia establecer un orden de prioridades que logre determinar las necesidades de actuar dando centro de gravedad a ciertos Ministerios en relación a otros. Se considera que fundamentalmente se realiza acción a través de los Ministerios de Vivienda, Salud, Educación, Agricultura, Interior, Obras Públicas y Trabajo, tomando en cuenta todos aquellos rubros específicos que a cada uno de ellos competen”. (ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Gabinete del Ministro, 16 de mayo de 1974, “Políticas y actividades de acción social para el año 1975”)

⁵⁰¹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°183 de 15 de enero de 1979.

⁵⁰² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, Oficio N°1175 de 11 de mayo de 1978.

⁵⁰³ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°592 de 13 de marzo de 1985.

⁵⁰⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°502 de 1 de marzo de 1985.

A pesar del fragmento anterior, gran parte de la articulación táctica en la PSAP sería consolidada eminentemente en la ODEPLAN, siendo ésta la encargada en primera instancia de elaborar el Mapa de Extrema Pobreza (1974-75) y posteriormente de las fichas C.A.S. y CASEN, que orientara la acción de la PSAP. Hacia el futuro y en la actualidad - aunque fuera del período de estudio de esta investigación- ODEPLAN devendría en el Ministerio de Planificación Nacional –MIDEPLAN- (1990) y luego en Ministerio de Desarrollo Social –MDS- (2011), manteniendo su rol histórico como principal institución encargada de racionalizar la PSAP, detectando la pobreza y entablado la principales medidas para su disciplinamiento.

“La misión encomendada a esta Oficina, además de las propias es la de colaborar en forma directa con esa Junta Militar Provincial, a fin de facilitar la coordinación de los diversos servicios públicos a nivel Regional y participarles de las políticas de desarrollo económico y social que a nivel nacional está determinando la Honorable Junta de Gobierno Militar” (Roberto Kelly. En ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°138,

Oficio N°2812 de 22 de octubre de 1973).

Considerando lo anterior, para este período se mantiene el foco en los ministerios de Salud, Vivienda y Urbanismo y Planificación (ODEPLAN).

4.1.4.4.- El despliegue territorial de la PSAP

En coherencia con el carácter periférico y absoluto de la pobreza y como se había esbozado, el objetivo de las intervenciones sociales radicaría en las familias de extrema pobreza, particularmente en las mujeres y en la infancia, buscando la integración de éstos elementos a la economía y sociedad del bienestar⁵⁰⁵, en un nuevo grupo de estrategias y tácticas territoriales que requerirían de mayor precisión y flexibilidad para asegurar su éxito en escalas locales y micro-sociales. De este modo, la política social tendría una mayor focalización por partida doble: en la acotación espacial de la pobreza y; en el tratamiento a escalas menos estructurales de ésta.

Para cumplir con sus nuevos preceptos, la gubernante profundizaría el proceso de descentralización/desconcentración administrativa y económica (proceso de regionalización) y el dispositivo urbano-regional, otorgando a los gobiernos regionales una autonomía estrictamente *funcional* que tendría como pilar central la municipalización de la política pública, incluida la política social anti-pobreza, a fin de hacerle más flexible y

⁵⁰⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Gabinete del Ministro, 16 de mayo de 1974, “Políticas y actividades de acción social para el año 1975: “Considerando que la familia, la mujer y la juventud constituyen los pilares de la Reconstrucción nacional, hacia ellas debemos dirigir una verdadera acción social para lograr su integración y participación plena en la vida nacional en busca del progreso individual y colectivo.”

adaptativa a los contextos comunales, selectiva en su actuar y eficiente en sus gastos⁵⁰⁶. Este nuevo estadio de la regionalización se emplazaría como la consolidación final del régimen de bienestar, en una red de sistemas de urbanidad constituidos en base al dispositivo urbano-regional.

“Por último, cabe destacar que toda la acción de la política [...] se orienta a materializar en el largo plazo una Imagen-objetivo espacial, implícita en los objetivos del desarrollo nacional. Esta imagen está siendo explicitada de tal manera que se diseña una organización espacial de las actividades productivas y de los servicios básicos a la población y a la producción, en la que se conjugan los objetivos de eficiencia económica con los de un sistema urbano-regional que garantice el nivel de servicios que requiere la población.” (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°168, documento “La Planificación del Desarrollo Regional en el Marco de la Planificación Nacional Indicativa”, 1975)

Dentro de este proceso, se aplicarían algunas medidas estructurales conducentes a la densificación de la población en todo nivel: centros urbanos, marginalidad y ruralidad⁵⁰⁷, llegando a la determinación de lo que esta investigación denomina como *mínimo urbano*, nuevo dispositivo superior e integrador de la PSAP y del Desarrollo Social, en donde se estipula la aplicación de asfaltos, aceras y alcantarillados –entre otros elementos- para toda la población nacional, urbana o rural, como un proyecto de largo plazo que -a pesar de utilizar medidas provisorias- buscaría inscribir toda dinámica social al interior de ambientes urbanizados⁵⁰⁸, independientemente de la presencia de actividades económicas centrales en éstos, aunque condicionados por el aumento de flujo de capitales humanos y financieros característicos del período⁵⁰⁹.

Las NBI condicionarían el desarrollo del mínimo urbano, pero además marcarían la pauta táctica del despliegue en la PSAP, en un recorrido que abarca desde grandes grupos de hogares hasta el tratamiento más aislado de éstos. En primer lugar, en base al Mapa de la Extrema Pobreza (1974-75), se implementarían los ya mencionados *bolsones de pobreza*, consistentes en zonificaciones que representasen concentraciones de familias pobres y de bajos ingresos, a nivel de manzanas y en base a las NBI.

“Específicamente, se señala que la posibilidad de obtener recursos aumenta considerablemente si se adopta la estrategia de formular proyectos en base al criterio de “Necesidades humanas básicas”, que determinaría las condiciones de vida de un grupo poblacional específico, detectándose así “bolsones de pobreza”, hacia los cuales deben estar dirigidos los recursos en cuestión.

⁵⁰⁶ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Informe personal “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, 1975

⁵⁰⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°338 de 19 de marzo de 1975.

⁵⁰⁸ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Documento “Políticas y actividades de acción Social del MINVU para el año 1975.

⁵⁰⁹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°539 de 6 de marzo de 1985: sobre absorción de pobreza con estímulos al empleo y reestructuración económica en base a ventajas comparativas.

Al respecto, me es muy grato señalar a US. que nuestro país se encuentra en un estado bastante avanzado en lo que se refiere a la localización de dichos “bolsones de pobreza”, puesto que se dispone del “Mapa de la Extrema Pobreza”, confeccionado en 1974 mediante un convenio entre esta Oficina y la Universidad Católica de Chile.” (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°183 de 15 de enero de 1979)

Como otro elemento primordial del período, los municipios se convertirían en instrumentos de priorización del gasto social a través de diagnósticos comunales y detección de Extrema Pobreza⁵¹⁰, aplicando hacia 1979 los Comités de Asistencia Social: enclaves fundamentales a nivel comunal de la PSAP que cumplirían con promover en forma descentralizada y con mayor efectividad la política social central, dando origen en 1980 a la ficha C.A.S. (de Comités de Asistencia Social) que tendría el rol de detectar y seleccionar a los pobres extremos y familias pobres beneficiarias de la PSAP en base a las condiciones domésticas⁵¹¹. Más adelante este esquema sería fortalecido por la creación de la encuesta CASEN, ahondando los mecanismos de fragmentación de la PSAP⁵¹². Adicionalmente, el BID impulsaría en Chile el método de Evaluación de Proyectos de inversión, que racionalizaría el gasto social a favor de los asentamientos con mayor número de habitantes desprovistos de servicios básicos, potenciando las políticas de reestructuración y densificación territorial.

Finalmente, la aplicación de criterios “indirectos” sobre las NBI, propiciaría el tratamiento eminentemente subsidiario de la pobreza, que la política pública traduciría en subsidios de consumo; subsidios al empleo⁵¹³, a la construcción habitacional y de infraestructura y a la producción doméstica⁵¹⁴ y; extensión de aranceles diferenciados en la prestación de servicios sociales, entre otros dispositivos similares y derivados (Véase Anexo N°3)

A.- CONSOLIDACIÓN DE MODERNIDAD PERIFÉRICA: EL MÍNIMO URBANO:

A.1.- REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS EN VIVIENDA Y SANIDAD AMBIENTAL:

Al igual que para el período anterior, esta sección aborda la cuestión habitacional y sanitaria en forma conjunta dado su proceso de imbricación histórica. Los resultados expuestos están contruidos eminentemente sobre el informe *personal* “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, disponible en el ARNAD, volumen N°1214 de la colección MINVU, sin fecha. El informe presenta una proyección de la política social habitacional entre 1975 y 1984, abarcando la mayor parte del período y la

⁵¹⁰ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°394 S/F de 1979.

⁵¹¹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, Oficio N°1175 de 11 de mayo de 1978.

⁵¹² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°592 de 13 de marzo de 1985.

⁵¹³ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°468, Oficio N°62 de 9 de enero de 1989.

⁵¹⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°364, Oficio N°1318 de 6 de junio de 1984: sobre estímulo al emprendimiento en jefas de hogar.

mayor cantidad de *principios* y estrategias habitacionales aplicadas durante el resto del período, sino hasta la actualidad, condicionando las formas y efectos de la acción social anti-pobreza. Algunos de estos principios aludidos son:

“- La vivienda es un factor fundamental en el desarrollo social del país y como consecuencia en el desenvolvimiento económico interno por el efecto multiplicador de su acción. Por lo tanto, merece tener una alta prioridad en la destinación de recursos, tanto públicos como privados.

- La vivienda es un derecho que los ciudadanos deben ganarse con su trabajo y ahorro y no es una dádiva del Estado, no es el producto del esfuerzo de muchos en pro de unos pocos privilegiados. (...)

- La permanente búsqueda de menores costos en una economía de competencia, debe ser una preocupación preponderante del sector. Dichos menores costos deberán partir desde el diseño mismo [(de conjuntos habitacionales)] a través de todos los procesos posteriores incluyendo el saneamiento y desburocratización de los trámites inherentes a dichos procesos.” (ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Informe personal “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, página 8. 1975)

Según el citado informe, el déficit habitacional en Chile para 1975 alcanzaría 432.000 viviendas en una población poco mayor a los 8 millones de habitantes, suscitando una crisis caracterizada por condiciones subhumanas de habitabilidad, desmedido crecimiento de centros poblados, deterioro de centros urbanos y baja densidad poblacional en desaprovecho de la infraestructura⁵¹⁵. A pesar de tal situación, el gasto fiscal directo para ejecuciones de obras habitacionales tendría una reducción respecto del régimen anterior⁵¹⁶, aunque disponiéndose una serie de medidas para promover un rol central de las empresas constructoras, permitiendo la aplicación del principio subsidiario en vivienda, ya fuera como estímulo a su construcción o como ayuda económica al pago de rentas y cuotas a las familias pobres, potenciando en éstas prácticas monetarias: *“(...) un 66% de la población no tiene acceso, por sus propios recursos, a la vivienda mínima que el Estado construye, lo que obliga a bonificar a estos sectores, mientras no se logre una disminución de costos o redistribución de ingresos.”*⁵¹⁷.

a) Esquema regionalizado: Bajo este contexto, la gubernamentalidad manifestaría la necesidad de reestructurar los mecanismos habitacionales, profundizando en éstos la regionalización y la injerencia del sector privado, reuniendo todos los elementos habitacionales del Estado⁵¹⁸ en un sistema de *Servicios Regionales de Vivienda y*

⁵¹⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Documento “La Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”, Sección II.

⁵¹⁶ *Ibíd.* Pg.5.

⁵¹⁷ *Ibíd.* Pg.7.

⁵¹⁸ A principios de este período las principales instituciones habitacionales serían: CORVI, CORHABIT, COU, CORMU, Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del MINVU (DPDU), Dirección de Planificación de equipamiento comunitario y Dirección de Planificación Habitacional del MINVU

*Urbanismo (SERVIU)*⁵¹⁹: “La creación de las diferentes Corporaciones buscaba cumplir en forma especializada las diferentes etapas del proceso habitacional, pero la falta de coordinación, la excesiva autonomía entregada y el trascurso del tiempo distorsionaron las estructuras, produciéndose una múltiple duplicación de funciones y una falta de unidad de mando en el sector, dejando el Ministerio ([MINVU]) de ser el verdadero director de la política estatal”⁵²⁰. La aplicación de los SERVIU sería formalizada en 1976⁵²¹ (Dto. N°1305/76) y comenzaría su pruebas en la Región del Bío-Bío⁵²², en donde ODEPLAN habría establecido, desde mediados de los años 60’, el primer plan piloto de regionalización ministerial.

Gracias a la regionalización del MINVU, las municipalidades harían efectivo su rol protagónico en la aplicación de la PSAP habitacional, como nexo entre el poder ejecutivo regional y las localidades, implementando instrumentos de control presupuestario, por un lado, y potenciando a las organizaciones territoriales y funcionales –como juntas vecinales y comités sin casa⁵²³-, por el otro, según la tendencia iniciada a fines de los 60’.

“[El Estado busca] Dar plenas atribuciones y responsabilidades a las Municipalidades en la programación y realización de planes habitacionales conforme a los programas regionales y provinciales, brindando el Ministerio, a través de sus Corporaciones y Secretarías Regionales, el apoyo técnico y financiero como asimismo, estableciendo la debida coordinación de todos los organismos del sector.” (ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Informe personal “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, 1975)

Así, los municipios no sólo dispondrían de Comités de Asistencia Social como medida de detección anti-pobreza, pues también se propondrían –desde el año 75- la implementación de Comités Habitacionales Comunales (CHC) como medida local de racionalización de terrenos y viviendas⁵²⁴, coordinando el Plan de Viviendas Sociales en conjunto con la DPDU⁵²⁵, Programas de viviendas sociales específicos con MINVU⁵²⁶ y recibiendo materiales desde este mismo ministerio para la realización de *Obras Sociales* municipales⁵²⁷.

b) Focalización del gasto social en la extrema pobreza: Otra de las medidas conducentes al cumplimiento de los objetivos gubernamentales - asociada a la reducción del Estado- radicaría en una agudización del carácter emergente de la PSAP habitacional, que situaría en el centro de sus labores a los grupos y espacios de Extrema Pobreza

⁵¹⁹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1121 de 10 de octubre de 1975.

⁵²⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Documento “La Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”. Pg.4.

⁵²¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1378 de 31 de diciembre de 1975.

⁵²² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°343 de 21 de marzo de 1975.

⁵²³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°740 de 7 de julio de 1975.

⁵²⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°825 de 25 de julio de 1975.

⁵²⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1016 de 12 de septiembre de 1975.

⁵²⁶ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1329 de 12 de diciembre de 1975.

⁵²⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1136 de 16 de octubre de 1975.

periférica: identificando todas las poblaciones marginales/callampa⁵²⁸ y; definiendo una vivienda de Interés Social en torno a las NBI y los bajos ingresos (DL N°519/1974)⁵²⁹ que abarcaría el grueso de la acción habitacional a través de la construcción de viviendas semipermanentes para familias pobres⁵³⁰, adoptando dos fases de realización: una primera que daría prioridad a los sujetos pobres suburbanos y una segunda que cubriría las necesidades rurales pendientes⁵³¹.

“Esta política habitacional se concreta en las siguientes medidas específicas:

1. Dar prioridad en el corto y mediano plazo a la construcción de viviendas de Interés Social, esto es aquellas viviendas que satisfagan las necesidades de las personas de recursos medios y bajos. Esto permite que los recursos financieros que se destinen tanto del sector público como privado (ahorro) produzcan un mayor número de viviendas. [...]

2. Contribuir a la erradicación de la extrema pobreza, mediante un programa de construcción que elimine en el más breve plazo –tres y medio a cuatro años- las poblaciones marginales existentes.

Las viviendas destinadas con este fin se deben construir dentro del radio urbano de las ciudades y su tamaño no debe exceder los 50 m², ser en lo posible prefabricadas y con una vida útil estimada de 10 a 15 años y poseer una infraestructura completa de urbanización. [...]. En esos mismos terrenos se construirán gradualmente viviendas definitivas que densifiquen las áreas urbanas que serán adjudicadas en forma usual a los ahorrantes. Este tipo de vivienda se ha denominado semipermanente. [...]”. (ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Informe personal “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, página 9. 1975)

En efecto, la PSAP emplazaría una degradación de la cualidad de las viviendas sociales transitorias y definitivas, reduciendo sus áreas de construcción y loteo y flexibilizando el uso de nuevos materiales y calidades de éstos⁵³²; también buscaría minimizar costos y tiempos de construcción a través del uso de viviendas industrializadas pre-fabricadas, a través de *Programas de viviendas semipermanentes*⁵³³ y programas pilotos; disminuiría garantías civiles a los ocupantes de terrenos en toma para facilitar su relocalización y se levantarían nuevas medidas anti-toma⁵³⁴ y; propendería a terminar con la ejecución de conjuntos habitacionales exclusivos para trabajadores, estipulando para éstos la adquisición de

⁵²⁸ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1, Oficio N°23703 de 29 de octubre de 1975.

⁵²⁹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°167, Oficio N°106 de 17 de enero de 1975.

⁵³⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°153 de 31 de enero de 1975.

⁵³¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Documento “Políticas y actividades de acción Social del MINVU para el año 1975.

⁵³² ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°564 de 29 de mayo de 1975.

⁵³³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°184 de 7 de febrero de 1975: sobre importación de viviendas semipermanentes prefabricadas.

⁵³⁴ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°711 de 1 de julio de 1975: sobre DL 959/75 para cierre de sitios eriazos como medida anti-toma.

habitaciones a través de los planes de viviendas ordinarios⁵³⁵, generando viviendas de emergencia para empleados⁵³⁶ e impulsando el rol de la Caja Central (de ahorros y préstamos) (DFL N°205/1960), como racionalizadora de préstamos y viviendas fuera del esquema previsional⁵³⁷ y potenciadora de la construcción habitacional a través del sector privado.

“Se entiende por Vivienda de Interés Social aquella destinada a asegurar a la familia condiciones habitacionales mínimas necesarias para permitir un desarrollo adecuado de la vida familiar.

Para la definición de la vivienda de interés social, se han tomado en cuenta las siguientes consideraciones:

1.- La necesidad habitacional no puede ser satisfecha en forma autónoma dentro de ciertos estratos, en razón a sus bajos ingresos.-

2.- Frente a esta situación y para hacer accesible la vivienda a estos estratos, el Estado interviene, tanto en forma directa como indirecta.-

2.1.- La intervención directa consiste en la ejecución y/o financiamiento de viviendas.-

2.2.- La intervención indirecta comprende todo el conjunto de acciones de fomento e incentivo (exenciones, franquicias, etc.) que implican un beneficio económico para el productor de la vivienda.-

3.- La vivienda que resulta de estas intervenciones es considerada, “Vivienda de Interés Social”.-

4.- Lo anteriormente expuesto justifica definir ciertas características básicas de la vivienda de interés social, estableciendo límites mínimos y máximos de superficie y condiciones de salubridad e infraestructura.-“ No sólo como “aquella destinada a asegurar a la familia condiciones habitacionales mínimas necesarias para permitir un desarrollo adecuado de la vida familiar”. (ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Informe personal “Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, Anexo B. 1975)

Entre las medidas provisorias y alternativas, la PSAP habitacional facilitaría medidas de autoconstrucción para los pobladores de sitios en emergencia; aranceles diferenciados para préstamos habitacionales que beneficiarían a los sujetos de bajos ingresos y extrema pobreza; mientras que para la ruralidad se buscaría “(...) *promover la construcción de viviendas apropiadas en los Asentamientos Campesinos y demás sectores del área tratando de formar comunidades racionalmente distribuidas con los servicios comunitarios*

⁵³⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°229 de 17 de febrero de 1975.

⁵³⁶ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1122 de 10 de octubre de 1975.

⁵³⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°285 de 28 de febrero de 1975.

*correspondientes*⁵³⁸, aunque esto sería materializado, por ejemplo, en erradicaciones campesinas y concentraciones de población rural⁵³⁹.

c) Densificación, urbanización y saneamiento mercantilista: Tanto los planes de vivienda social como las gestiones descentralizadas de los asentamientos confluirían en un proceso de mercantilización que inscribiría las pautas y dinámicas generales de la habitación y del saneamiento ambiental en la lógica del mercado competitivo y de sus protagonistas capitales, no sólo a través del sector inmobiliario, sino en todo el espectro del capital productivo; no sólo para la urbanidad, sino para todo el territorio nacional:

“Los centros poblados que surgirán en el futuro, se crearán espontáneamente al desarrollarse y explotarse las potencialidades económicas de las distintas áreas de la región. No se considera un objetivo de política el propender a la creación de centros poblados en ningún lugar determinado, sino aumentar el producto de la región al máximo, dadas sus potencialidades económicas, contribuyendo a impulsar proyectos rentables desde el punto de vista social. Los centros poblados se redistribuirán espontáneamente acercándose a aquellas zonas que tienen una mayor actividad económica y por ende, mayor generación de empleo.” (Augusto Eenteche. En ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°118 de 11 de enero de 1979)

Respecto de expansión urbana y las zonificaciones en planos regulares se indicaría:

“La zonificación debe orientarse en función de la demanda real, evitando aquellos usos que producen externalidades negativas. En las zonas que muestran un potencial de expansión urbana, más que definir usos, interesa que se identifiquen aquellas variables que permitan que el sector privado cuente con mayor información para sus decisiones de inversión. Por ejemplo: zonas con menores costos de infraestructura de urbanización, zonas con mejores condiciones ambientales, zonas con mejor calidad de fundación, etc.” (ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°369 de 2 de febrero de 1979)

Este esquema de construcción del hábitat tendría como efecto una expansión acelerada de las ciudades -aun cuando emplazara el aumento de densidad en altura⁵⁴⁰-, profundizando el proyecto político de un sistema de centralidades urbanas jerarquizadas y densificadas⁵⁴¹ que consolidaran las dinámicas modernas y de mercado, nivel rural y urbano, en una dimensión netamente tecnológica. En este sentido, uno de los pasos decisivos de la mercantilización de la PSAP radicaría en la aplicación cada vez más masiva –desde

⁵³⁸ *Ibíd.* pg.13.

⁵³⁹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°963 de 2 de septiembre de 1975: sobre erradicaciones campesinas.

⁵⁴⁰ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Documento “La Vivienda Social en Chile. Acción a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

⁵⁴¹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°338 de 19 de marzo de 1975.

mediados de los 70' - del método de Evaluación de Proyectos, que buscaría *“La detección de los costos y beneficios que un determinado proyecto puede tener desde el punto de vista de la sociedad, como del individuo o institución que realiza la inversión”*⁵⁴². Dicha técnica (o método) permitiría aumentar la eficiencia del Estado⁵⁴³, generar competitividad en proyectos privados, potenciar la densificación poblacional, racionalizar el esquema mercantil del derecho social y consolidar los principios liberales en elementos técnico/científicos, además de complementar el despliegue de la PSAP en base a criterios económico/demográficos de máximo impacto a mínimo costo, tanto en el abordaje de la extrema pobreza como para proyectos alternos.

En el ámbito rural, el esquema mercantilista de la PSAP y el método de Evaluación de Proyectos permitirían la reestructuración de los poblados, gestando proyectos económicos de recolección y exportación de frutas y productos agrícolas en torno a ventajas comparativas, sujetos de la pobreza y campesinado, mientras que en otros sectores se potenciaría la agroindustria y acuicultura de exportación⁵⁴⁴.

El saneamiento ambiental general y la realización de obras sanitarias serían subordinados enteramente al desarrollo del sistema urbano, de la PSAP habitacional y de sus principales mecanismos de despliegue territorial⁵⁴⁵, aun en las acciones del SNS y SNSS y la ruralidad, donde las Aguas potables rurales –APR- (ver en período anterior) se ampliarían hacia una proporción mayor de localidades, siguiendo el esquema pro-densificación de la Evaluación de Proyectos⁵⁴⁶. Este esquema no importaría mayores cambios al despliegue sanitario, de modo que el código sanitario de 1968 (DFL N°728) se mantendría casi inalterado durante este período. No obstante, en 1977 se crearía el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) –DFL N°2050/1977), facilitando la ejecución de obras sanitarias y de urbanización y la mejora de condiciones sanitarias domésticas⁵⁴⁷, al reemplazar y concentrar en su estructura las labores sanitarias ministeriales de la Dirección de Obras Sanitarias del MOP, de la Oficina de Saneamiento Rural del SNS, de la Oficina de Ingeniería Sanitaria del Departamento de Vivienda de la CORA y de los servicios sanitarios de la COU, adaptándose para operar en el sistema regional de los SERVIU (Art. N°2 DFL N°2050/1977). Al operar en esquema descentralizado y reuniendo las labores centrales de saneamiento, el SENDOS permitiría la inscripción del despliegue sanitario a nivel municipal y en actores de mercado (inversamente a períodos anteriores), tendiendo posteriormente a la total privatización de los servicios sanitarios y alza de sus costos⁵⁴⁸, disponiendo así en 1989 (ley N°18778) subsidios al consumo de agua potable y servicios de alcantarillados, asignados a nivel municipal y orientados a familias pobres y de extrema pobreza.

⁵⁴² ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°306 S/F de 1979.

⁵⁴³ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°364, Oficio N°1110 de 16 de mayo de 1984.

⁵⁴⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, Oficio N°1094 de 5 de mayo de 1978.

⁵⁴⁵ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Plan de Acción Nacional de Vivienda y Urbanismo: El plan tendría un carácter sanitaria/habitacional, estableciendo los principios conductores de ambos elementos.

⁵⁴⁶ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°387, Oficio N°566 de 11 de marzo de 1985.

⁵⁴⁷ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°274, Oficio N°394 de 11 de febrero de 1980: sobre la constitución de SENDOS.

⁵⁴⁸ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Plan de Acción Nacional de Vivienda y Urbanismo.

La matriz de este despliegue sanitario-habitacional se sintetizaría a fines de 1975, con la promulgación de una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Dto. N°458 de 1976, que contendría los elementos de la reestructuración regional/municipal, las disposiciones que consolidarían el sistema urbano-regional y constaría de las disposiciones sobre viviendas sociales, sus valores y dimensiones en el contexto de la lucha contra la pobreza periférico-absoluta⁵⁴⁹.

A.2.- SALUD FRAGMENTARIA: LOCAL, FAMILIAR Y DE MERCADO:

Desde fines de los 60' la política social general y anti-pobreza promoverían la cuestión familiar como el nuevo eje de sus acciones, tanto en su utilidad para expandir las intervenciones -con el binomio materno-infantil iniciado en el período 2- como en la disciplina doméstica del régimen moderno -con la constatación de las condiciones de los hogares-. Este trayecto sería consagrado con la definición absoluta de la pobreza durante la dictadura, aunque su desarrollo estaría presente inclusive en el régimen de la Unidad Popular con la implementación de Programas de Extensión de Servicios de Salud Materno-Infantil y Bienestar Familiar en Chile (PESMIB)⁵⁵⁰, sientos éstos originados en Panamá⁵⁵¹, administrados por SERMENA y las Cajas previsionales, y mantenidos tras el golpe de Estado⁵⁵²: *“Considerando que la familia, la mujer y la juventud constituyen los pilares de la Reconstrucción nacional, hacia ellas debemos dirigir una verdadera acción social para lograr su integración y participación plena en la vida nacional en busca del progreso individual y colectivo.”*⁵⁵³.

El auge de lo familiar permitiría a la PSAP no sólo la intervención técnica de los hogares, sino la reforma a intervenciones de tipo idiosincrático abocadas hacia *“los tramos de más bajos ingresos”*⁵⁵⁴, en cuestiones como el control de la natalidad, planificación familiar⁵⁵⁵ y alcoholismo⁵⁵⁶, dando cabida a elementos como la Comisión Nacional de Bienestar Familiar y Dinámica Poblacional⁵⁵⁷ y materialización de principios como la “atención progresiva” en la salud: control médico desde el nacimiento hasta la defunción de los individuos⁵⁵⁸; Asimismo, las ideas familiares y absolutas de miseria albergarían o potenciarían la cuestión alimentaria como *“(…) el camino más corto hacia la superación del sub-desarrollo”*⁵⁵⁹. Todo

⁵⁴⁹ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1180, Oficio N°1343 de 17 de diciembre de 1975: sobre la LGUC y sus alcances sobre el valor de las construcciones CORVI.

⁵⁵⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1842, Oficio N°005 de 12 de enero de 1973.

⁵⁵¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0345 de 8 de febrero de 1974.

⁵⁵² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0374 de 8 de enero de 1974.

⁵⁵³ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, Gabinete del Ministro, 16 de mayo de 1974, “Políticas y actividades de acción social para el año 1975.

⁵⁵⁴ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°168, Oficio N°266 de 13 de febrero de 1975.

⁵⁵⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1889, Decreto Exento N°01 de 3 de enero de 1975.

⁵⁵⁶ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1889, Proyecto Decreto de Ley Consejo Nacional de Prevención del Alcoholismo.

⁵⁵⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1889, Decreto Exento N°15 de 17 de febrero de 1975.

⁵⁵⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0238 de 28 de enero de 1974.

⁵⁵⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0192 de 23 de enero de 1974.

este conjunto de variaciones, impulsadas en gran medida por la OPS/OMS desde el año 70'⁵⁶⁰, harían hincapié en el desarrollo local y comunitario de la infraestructura y servicios de salud como fase final de su ampliación, extensión y consolidación, otorgando cobertura de medicina moderna a toda la población⁵⁶¹. Sin embargo, la aplicación del esquema familiar, local y liberal de la salud requeriría, al igual que la vivienda, un proceso de reestructuración que permitiese profundizar la descentralización de sus dispositivos a nivel de municipios y actores privados, haciéndoles más adaptativos y selectivos en su actuar.

“Dentro de sus programas de fomento al progreso económico-social del país, el actual Gobierno ha concedido una alta prelación al fomento de la salud, enfocando el problema desde su doble aspecto del bienestar y de la productividad de la población. [...]

Debe tenerse presente que dentro de nuestra concepción de las funciones de un hospital, éste es el centro desde el cual se irradian todas las acciones de salud en beneficio de la comunidad. Así el hospital, además de las funciones propias de la atención médica de los pacientes internados y ambulatorios, se ocupa de la higiene materno-infantil, de los programas de prevención de enfermedades transmisibles, de la higiene del ambiente, etc.” (Alberto Spoerer, en ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°100 de 15 de enero de 1974)

a) Reestructuración local de la salud: La OPS⁵⁶² -a través del Centro Panamericano de Planificación de la Salud- impulsaría un proceso multinacional para la Planificación Regional de la Salud, reflejada en Chile con el desarrollo de un Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) basado en Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (SEREMI salud)⁵⁶³. Dicha reestructuración iniciaría desde 1975 con reformas administrativas al MINSAL (DL N°913/1975)⁵⁶⁴ y creación de algunas SEREMI de salud⁵⁶⁵, pero sus efectos principales estarían contenidos en el DL N°2763 de 1979 y ley N°18469 de 1985, normas que consolidarían al SNSS, sentando las bases del actual sistema de salud regionalizado.

El SNSS pasaría a concentrar las funciones del SNS⁵⁶⁶ y del SERMENA en nuevas instituciones como el Instituto de Salud Pública de Chile (ISP) (ex instituto bacteriológico), Central de Abastecimiento de Salud y el Fondo Nacional de Salud (FONASA)⁵⁶⁷; este último

⁵⁶⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1904, Oficio N°3406 de 30 de diciembre de 1975: sobre el “Plan Decenal de la Salud de las Américas”.

⁵⁶¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0227 de 25 de enero de 1974.

⁵⁶² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1908, Oficio N°3394 de 26 de diciembre de 1975: sobre la zonificación de la salud a nivel Latinoamericano por parte de la OPS.

⁵⁶³ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0342 de 8 de febrero de 1974: sobre curso cuyo “objeto principal es capacitar profesionales que durante 1975 deberán asumir la responsabilidad de la Planificación de Salud a nivel de las diferentes Regiones en que el país será dividido de acuerdo con la reorganización de la Administración Pública”.

⁵⁶⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1889, Decreto Exento N°39 de 25 de julio de 1975.

⁵⁶⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1908, Oficio N°3384 de 26 de diciembre de 1975.

⁵⁶⁶ Al margen de la creación del SENDOS, la SNSS también sería concebida para heredar las funciones sanitarias del SNS.

⁵⁶⁷ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1996, Informe S/F de 1978 “Informe de Trabajos Realizados por la Comisión Central de Coordinación y las Subcomisiones Especiales de Estudios en Asuntos Relativos al Proceso de Estructuración de Salud”, página 6.

se gestaría sobre la base del previamente establecido Fondo Nacional de Asistencia Médica, constatándose como seguro público y financiador principal de la salud poblacional y garante de salud para cesantes e individuos sin ingresos. Entre los cambios principales significados por el SNSS, originalmente contemplarían la implementación de Unidades Operativas de Salud (UOS), que cumplirían el rol práctico de gestionar/aplicar programas asistenciales descentralizados a nivel regional/municipal a través de planes de inversión⁵⁶⁸, además de fortalecer un nuevo sistema de informaciones para el control territorial de la salud⁵⁶⁹.

En el ámbito rural, los Planes de Salud Rural promovidos por el BID y OPS, consistentes en la instalación de postas rurales, también serían reestructurados desde 1975 y afectados por el SNSS (1979), de tal modo que la estructura rural dejaría de ser abordada en términos absolutos para operar como sistemas de asentamientos y localidades comunales, en donde se aplicarían pequeños hospitales que servirían como centros de expansión para obras de urbanización en servicios sanitarios y asistenciales⁵⁷⁰. Así, la implementación del SNSS consolidaría el esquema municipalizado de la salud y el *mínimo urbano*, que durante los 80 se caracterizaría por el traspaso de gestiones y servicios desde el nivel regional hasta el municipal⁵⁷¹, como nueva fase de la regionalización de la PSAP⁵⁷².

Lo anterior permitiría la entrega de recursos centrales y asignación de beneficios a las familias pobres mediante *modelos de solicitud de ingreso al bienestar*⁵⁷³, además de disponer prestaciones financiadas por FONASA en establecimientos públicos, que consolidarían al consultorio –rural, suburbano, anexo- como instrumento predilecto de la asistencia municipal.

b) Asistencia privatizada, diferenciada y subsidiaria: A partir de la ley N°16781 de 1968, de “medicina curativa”⁵⁷⁴, la gubernante crearía algunos de los primeros elementos asistenciales liberales, tales como mecanismos de “libre elección” y el Fondo Nacional de Asistencia Médica, sobre los cuales se erigiría un futuro servicio de medicina diferenciado según ingresos familiares y desarrollo del mercado asistencial por sobre las categorías corporativas del pasado⁵⁷⁵.

En correlato, el sistema previsional de Cajas y el discurso preventivo (consolidados anteriormente sobre elementos de solidaridad, inversión social, elementos públicos e inclusión), desde mediados de los 70’ vivirían un desmantelamiento progresivo de sus pilares y mecanismos de seguridad social, adoptando (o re-adoptando) la estructura de

⁵⁶⁸ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1996, Oficio N°1810 de 20 de octubre de 1978.

⁵⁶⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1996, Informe S/F de 1978 “Informe de Trabajos Realizados por la Comisión Central de Coordinación y las Subcomisiones Especiales de Estudios en Asuntos Relativos al Proceso de Estructuración de Salud”.

⁵⁷⁰ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1889, Informe S/F de 1975 “Comisión para el estudio de la inversión en recursos físicos de Salud Rural financiado por el B.I.D.”.

⁵⁷¹ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°364, Oficio N°1130 de 17 de mayo de 1984.

⁵⁷² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°3373, Anexos del Servicio de Salud Concepción-Arauco, 1987.

⁵⁷³ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°274, Oficio N°355 de 8 de febrero de 1980.

⁵⁷⁴ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1996, Oficio N°1835 de 24 de octubre de 1978.

⁵⁷⁵ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0340 de 7 de febrero de 1974.

ahorros individuales, impersonales y de mercado del antiguo sistema liberal⁵⁷⁶, potenciando el flujo de capitales y la atención médica particular en un sistema similar a las *Asociaciones de Ahorro y Préstamo*⁵⁷⁷. A comienzos de los 80 se crearían en forma definitiva los principales dispositivos liberales de pensión y salud previsional, que esta investigación aborda sólo tangencialmente: Las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) creadas por DL N°3500 de 1980 e; Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), creadas por DFL N°3 de 1981 para financiamiento de las prestaciones del SNSS a trabajadores asegurados por ISAPRE⁵⁷⁸. Cabe señalar que las ISAPRE compartirían su rol social en conjunto con el seguro público de salud previsional, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), cuyo rol se detalla más adelante, aunque significarían igualmente un quiebre en la relación trabajo-salud pública iniciada desde los años 20’.

“En el pasado gran parte de los servicios [(públicos)] tenían tarifas por debajo de su nivel real y se financiaban vía tributos [...]. Estas formas de financiamiento [...] es un sistema de cobro sumamente regresivo ya que pagan por igual quienes usan el servicio como quienes no lo hacen. En consecuencia, la única medida factible de tomar, es aumentar los ingresos vía mayores precios. De esta manera se cobra el verdadero valor que significa ofrecer los servicios sin distorsionar las condiciones del mercado ni la asignación de los recursos ni la redistribución de ingresos.”
(ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°228, documento de 6 de mayo de 1978)

Otros casos de privatizaciones/liberalizaciones del período dirían relación con la privatización de la Polla Chilena de Beneficencia y de sus aportes a la salud pública⁵⁷⁹, la flexibilización de los precios de fármacos⁵⁸⁰ y la promoción y regulación estatal a la asistencia médico-social privada, en su rol de protección, fomento, recuperación y rehabilitación de la salud⁵⁸¹. Como contrapeso a esta y otras vulneraciones a los grupos de pobreza, la PSAP establecería en 1981 un Subsidio Familiar de esquema comunal, para personas de escasos recursos -eminentemente pobres y pobres extremos-, como estímulo al consumo y pago de necesidades básicas (Ley 18020).

Conforme el despliegue de salud lograra su consolidación local, y por ende su consolidación estructural central y periférica, la cuestión de la salud desplazaría su centro de atención hacia enfermedades degenerativas y crónicas, planteándose como un mecanismo de seguridad, inspección e inmunización periódica⁵⁸².

⁵⁷⁶ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°249, Oficio N°369 de 2 de febrero de 1979.

⁵⁷⁷ ARNAD, Colección MINVU, volumen N°1214, documento S/F de 1975 “Estructura del Sistema Previsional”.

⁵⁷⁸ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°364, Oficio N°017 de 26 de abril de 1984.

⁵⁷⁹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1867, Oficio N°0335 de 7 de febrero de 1974.

⁵⁸⁰ ARNAD, Colección MIDEPLAN, volumen N°364, Oficio N°017 de 26 de abril de 1984.

⁵⁸¹ ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1908, Oficio s/n de 1975: Proyecto de Reglamento General Para Establecimientos privados de Asistencia Médico-Social.

⁵⁸² ARNAD, Colección MINSAL, volumen N°1996, Oficio N°3373 de 28 de Agosto de 1987.

4.1.4.5.- Limitaciones históricas de la táctica

Es preciso aclarar que las bases de esta fase del combate a la pobreza tienen plena vigencia hasta la actualidad. Por tal motivo, esta sección no hará referencia al quiebre y término de la PSAP liberal (léase fragmentaria) ni de sus reglas discursivas, sino más bien a ciertas contradicciones que éstas arrastran hasta la actualidad y que han producido - durante la década del 90' y el S.XXI- algunas de sus variaciones más relevantes y posibles puntos de quiebre genealógico. La información a continuación constituye una simple mención que será profundizada posteriormente, en el capítulo V (Discusión y Conclusiones), y no corresponde directamente a sistematizaciones ni conjeturas realizadas sobre los documentos e informaciones del ARNAD, sino a conocimientos previos del autor adquiridos de sus experiencias en CEPAL (práctica profesional) y Seminario de Título, constando ambos trabajos sobre la PSAP contemporánea, en un sentido general y no-focalizado sobre elementos de salud ni vivienda.

Entre las principales contradicciones y limitaciones de la PSAP fragmentaria se identifican al menos (hasta 1990): 1) La desprotección y pérdida de bienestar de las capas trabajadoras y medias de la sociedad, en efecto de elementos tales como la flexibilidad laboral y los ciclos del capital; 2) La segregación social producto del tratamiento fragmentario de la pobreza, del carácter diferencial del derecho social mercantilizado y de la fluctuación de capital humano, con efectos de desintegración, exclusión, violencia estructural, delincuencia, falta de cohesión, entre otros y; 3) Insuficiencia del esquema subsidiario para la superación de la extrema pobreza: inaplicabilidad sobre ciertos grupos sociales, consolidación de situaciones de marginalidad y reproducción del asistencialismo. Las medidas aplicadas y las proyecciones de la PSAP sobre estas contradicciones serán abordadas dentro del siguiente capítulo.

4.1.5.- SÍNTESIS DE RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO N°1

A continuación se presenta una síntesis de las principales ideas y resultados obtenidos desde los documentos del Archivo Nacional de la Administración. Considerando que cada período inicia con un breve resumen de sus principales rasgos, esta sección se aboca a los elementos transversales de la PSAP y la respuesta *pragmática* al objetivo específico N°1 de la investigación: “*Caracterizar las principales tácticas de despliegue territorial comprendidas en la Política Social Anti-pobreza chilena para el período 1925-1990, en los ejes Salud y Vivienda, a nivel conceptual y práctico*”.

4.1.5.1.- Tácticas generales

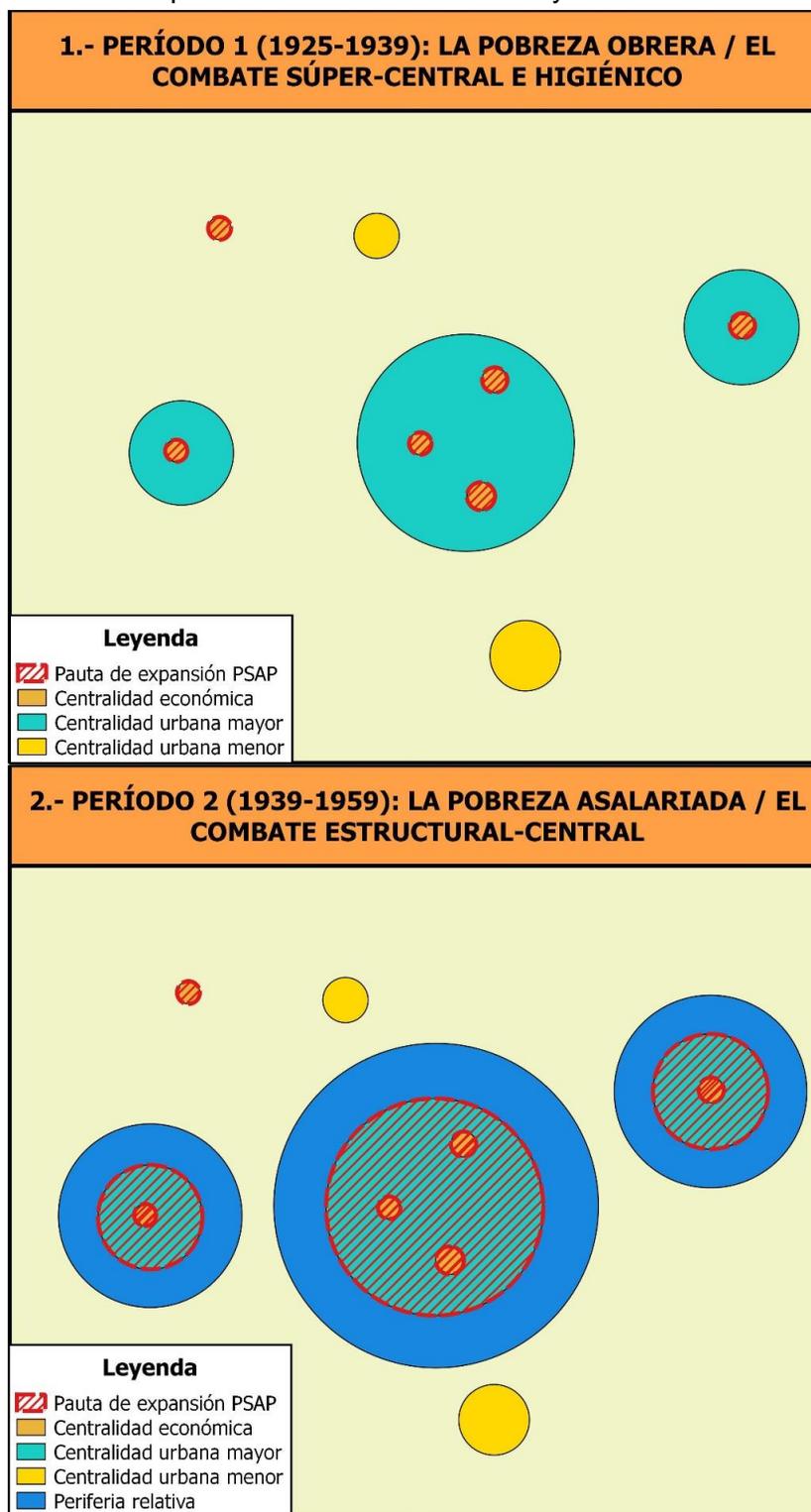
El combate a la pobreza (visto desde la PSAP habitacional y de salud) se expresa como un trayecto modernizador histórico que -como cualquier plan general-, exhibe en una secuencia lineal y adaptativa, que comienza por consolidar los pilares, elementos fundacionales y estructurales de su obra, que luego darán soporte a los componentes menores y terminaciones: Desde los elementos más estructurales del Moderno Sistema Mundial en Chile, hasta aquellos más sutiles, locales y domésticos; desde las medidas más generales hasta las más selectivas: Primero, consolida y expande el régimen moderno sobre los actores y espacios productivos estratégicos; segundo, consolida el régimen sobre los principales polos de actividad administrativa, comercial, productiva y financiera, propendiendo a la densificación de sus espacios y actores; tercero, extiende el régimen sobre los polos menores, periferias de actividad extractiva y periferias de ciudades mayores, buscando igualmente la concentración poblacional; por último: extiende el régimen sobre los grupos y estructuras menores, restantes del proceso de modernización previo.

Así, la PSAP se expresa como la construcción de una extensa y coherente red de dispositivos territoriales modernos que condicionan el desarrollo de la economía de mercado, que se constituye a través de un sistema de centralidades económicas y demográficas de cuatro etapas: Centros productivos/financieros; Centros urbanos continentes de los primeros; Centros menores/periféricos funcionales a los segundos y; redes locales periféricas y marginales. Asimismo, se distinguen dos grandes modalidades de la PSAP: un período de combate clasista (1925-1959) y un período de combate técnico (1959-1990...), según la forma de definir la pobreza fuera sobre el discurso corporativo o bien sobre elementos técnicos del hábitat, y donde el período tres (1959-1975) representa la transición entre la definición clasista de las periferias (del campesinado, de los marginales urbanos) y su conceptualización sobre la técnica.

Sin embargo de lo anterior, todas las tácticas de aproximación a la pobreza –clasistas y técnicas- confluyen en el establecimiento y promoción de principios monetarios y de mercado como fundamentos de la pobreza: No en el obrero o el trabajador en sí, sino en sus salarios; no en el campesino y el marginal sino en su inclusión al mercado y el aumento de su productividad/ingresos; no en el pobre extremo, sino en sus ingresos familiares, subsidiarios o no. Estos y otros alcances, como los rasgos biopolíticos, disciplinarios y

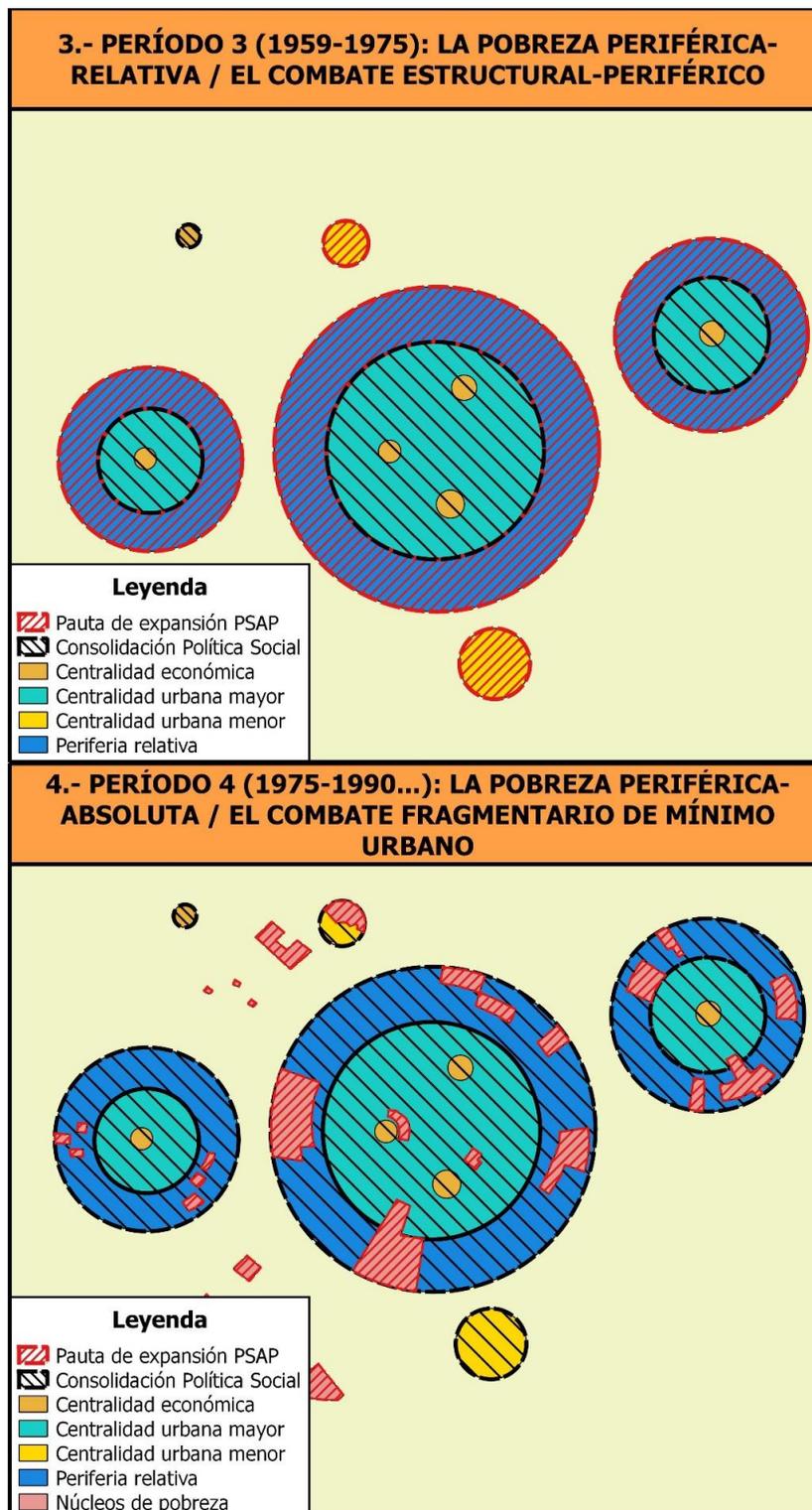
genealógicos de la PSAP, son profundizados dentro del último capítulo de la investigación, por su contenido eminentemente teórico.

Figura 7: Pauta expansiva en la PSAP de salud y vivienda. Periodos 1 y 2



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8: Pauta expansiva en la PSAP de salud y vivienda. Períodos 3 y 4



Fuente: Elaboración propia.

4.1.5.2.- Pilares territoriales de la PSAP

La construcción de cada período ha permitido la identificación de cuatro pilares territoriales de la PSAP habitacional y de salud, que serán a la vez sus componentes más ideológicos y estratégicos, aunque cabe mencionar que estos pilares no se limitan solamente a la PSAP. Estos son:

- 1) **Los dispositivos de focalización territorial** son aquellos que definen qué es la pobreza, permitiendo –lógicamente- identificar al gubernamental quiénes y dónde está la pobreza, delimitando su espacio de intervenciones. Este dispositivo es un derivado directo de los procesos de crisis del moderno sistema mundial, marcando la evolución estratégica del discurso capitalista: el obrero; el trabajador; el campesino/marginal; el pobre extremo y otros desarrollos posteriores. En la escala internacional se expresará como países del Tercer Mundo; Países de ingresos medios.
- 2) **Los dispositivos de contacto territorial** son aquellos que ordenan la administración territorial de la PSAP, permitiendo al gubernamental extender su acción desde el nivel central, mundial o internacional, hasta los niveles locales y corporales de la *pobreza* y del *pobre*, procurándose la mejor distribución simbólica y material, en tres niveles elementales: **Nacional:** zonificaciones sanitarias/asistenciales, zonificaciones habitacionales, regiones administrativas; **Comunales:** Municipalidades, inspectores de sanidad, consejos comunales, etc. y; **Locales:** sindicatos, cooperativas, contrato formal y cajas previsionales; visitadoras sociales; juntas vecinales/capital social, consejos comunitarios, comités comunales y, en general, todos los dispositivos orientados a la gestión de dispositivos de la PSAP.
- 3) **Los dispositivos de intervención territorial** son aquellos que van a transformar directamente las estructuras espaciales de la pobreza y el cuerpo del pobre, permitiendo al gubernamental el logro parcial de sus objetivos: viviendas obreras, viviendas baratas, viviendas sociales, viviendas de interés social; saneamiento ambiental, intervención psicosocial, equipamiento comunitario; sistema de servicios de salud, etc. Considerando cada una de las formas históricas que pueden tomar estos elementos (puestos de socorros, operación sitio, dispensarios, viviendas de emergencia, etc.)
- 4) **Los dispositivos de integración territorial**, los más complejos, son elementos híbridos que coordinan las acciones gubernamentales sobre técnicas de planificación (comunal, intercomunal y regional), produciendo un “Gran dispositivo”, que es la sumatoria estratégica y coherente de todos los dispositivos de intervención orientados sobre la pobreza, con efectos especiales sobre las dinámicas de estos espacios: el saneamiento urbano, la cualificación urbana, el mínimo urbano, la cualificación universal (periférica).

Tabla 6: Componentes del despliegue territorial en la política social anti-pobreza chilena, áreas salud y vivienda

Aspecto/ Período	Contingencias parciales	Gran dispositivo o dispositivo integrador	Escala	Discurso de miseria	Sujetos/ Espacios de pobreza	Eje de la pobreza
I (1925-1939) Súper-céntrica	Inestabilidad productiva	Ciudad higiénica	Estructural económica	Clasista de subsistenc ia obrera	Espacios Obreros y Empleados de bajos ingresos	Centralidades económicas productivas/extractivas: Industrias y grandes faenas
II (1939-1959) Céntrica	Baja productividad	Ciudad cualificada (proceso cualificación urbana)	Estructural económico- familiar	Clasista de Capital Humano	Espacio de Masa Asalariada: Trabajadores (obreros, empleados públicos y particulares, otros) y sus familias	Centralidades demográficas/productivas: Grandes ciudades y principales ciudades industriales
III (1959-1975) Periférica	Poca distribución y producción agrícola	Sistema urbano- regional (proceso de cualificación universal)	Estructural socioeconómico- familiar	Clasista- técnico	Espacios periféricos: Marginales urbanos y Campesinos	Periferias relativas: ciudades pequeñas, suburbano y ruralidad agrícola
IV (1975-1990) Fragmentaria	Falta de proyectos de inversión	Sistema urbano- regional (proceso de mínimo urbano)	Local-Familiar	Estadístico -técnico	Bolsones de Pobreza/ Familias en pobreza y pobreza extrema	Periferias absolutas: grupos suburbanos y rurales

4.2.- MÓDULO SEGUNDO: MODERNIZACIÓN DE TERRITORIALIDADES Y COMBATE A LA POBREZA EN PUNTILLA DE LONQUÉN

Este módulo corresponde a los resultados del Objetivo Específico N°2: *“Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con el desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990”*. Para este fin, presenta una narrativa en períodos de las principales variaciones Habitacionales, Alimentarias, Asistenciales y sanitarias (HAAS) de la localidad, a partir de los relatos de las y los entrevistados y de la aplicación de la cartografía social.

4.2.1.- PERÍODOS DE LA TERRITORIALIDAD EN DERECHO SOCIAL

4.2.1.1.- Período I (1914-1968): régimen tradicional y bienestar de regalías

Este período consta de relativa continuidad en las prácticas territoriales habitacionales, alimentarias, asistenciales y sanitarias (prácticas HAAS, en adelante) de los Puntillanos y Puntillanas. Su constitución, detallada en los antecedentes de la investigación, es previa al origen del Estado de Bienestar y se extiende hasta el período de la política anti-pobreza periférica. Como rasgo general, no existen mayores intervenciones del Estado, aunque la política social operaría sobre los mecanismos del trabajo asalariado y la entrega de facilidades y regalías por parte de los empleadores hacia los obreros, asumiendo los primeros responsabilidades habitacionales y asistenciales para con los segundos.

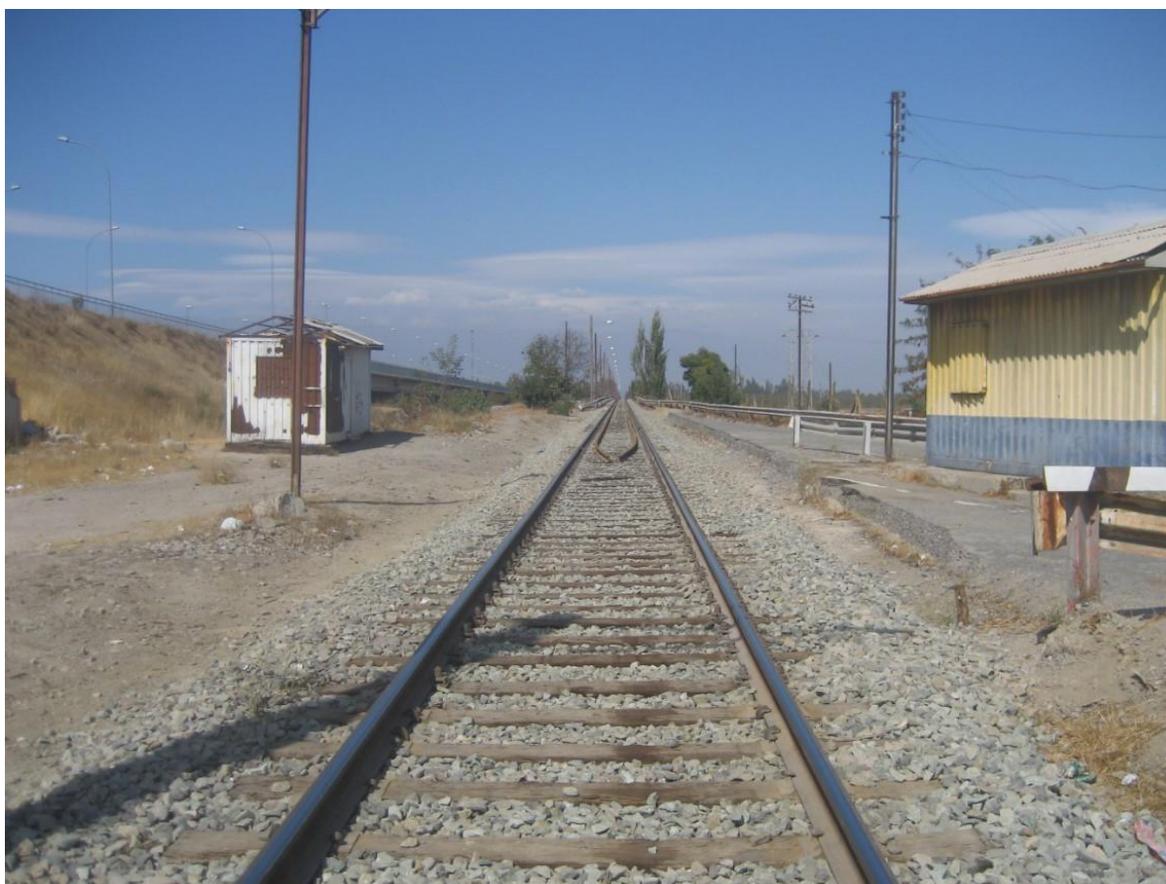
El núcleo de la territorialidad puntillana estaba dentro del rubro ferroviario: Mantener la producción de pavimentos básicos para Ferrocarriles del Estado (FF.EE.) era la actividad principal que ocupaba la mayor parte del tiempo de los hombres, mientras que las labores domésticas para mantener a estos trabajadores y sus descendientes ocupaban la mayor parte del tiempo de las mujeres. Como se mencionó en antecedente, existían dos frentes productivos de FF.EE. en La Puntilla (Figura N°10): Un punto de extracción de áridos (a cargo de Nelson Garín) y un punto de extracción de roca madre (a cargo de los hermanos Daniel y Jorge Mellado), que era acompañado de un molino de chancado: “El Chanco”. Si las faenas extractivas eran el núcleo de la territorialidad puntillana, las infraestructuras ferroviarias como el puente y los rieles eran sus ejes de comunicación: la actividad ferroviaria era en todo sentido el umbral que conectaba la localidad con la estructura económico-política del país (o con parte de ésta) y con infraestructura asistencial, en forma mucho más eminente que los latifundios vecinos.

La estructura local de La Puntilla era imbuida en todas dimensiones por la vida salarial: Las actividades realizadas fuera de La Puntilla requerían del uso de vagones especiales de tracción humana como medio de transporte. El uso de éstos era organizado en forma comunitaria, pero en última instancia requería, siempre, la injerencia y aprobación del grupo patronal: los jefes de las familias Garín y Mellado. Las actividades internas no-laborales, muchas de ellas, también eran puestas al control patronal, so pretexto de asegurar la productividad en las faenas: Las celebraciones, las reuniones y las actividades comunitarias

en general debían pasar la aprobación de los patrones. Esta condición también inhibiría la organización sindical en el lugar.

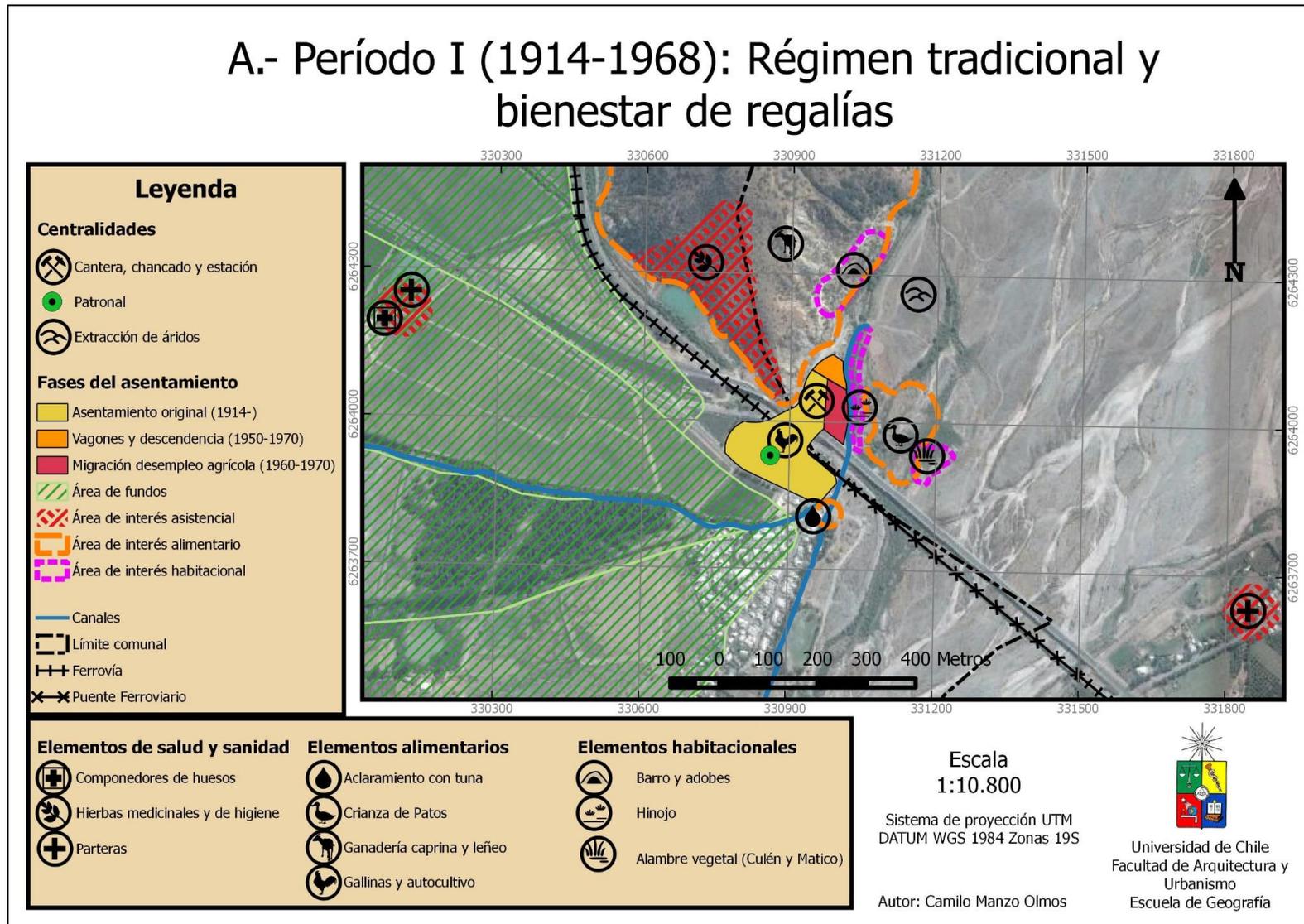
El actual camino que conecta a La Puntilla con el sector de “La Islita” (calle Caperana), en la zona nororiente de la comuna de Isla de Maipo, no era más que una huella por la que no podía transitar ningún tipo de vehículo motorizado. Por esta razón o complicación y dada la facilidad que implicaban el puente, la ferrovía y un andén local -que duró entre 1922 y 1968-, la vida puntillana externa se vinculó con las paradas de tren más cercanas: el pueblo de Talagante hacia el noroeste; Lonquén hacia el norte y, mirando hacia el oriente, la provincia del Maipo y la comuna de Buin como sus puntos de conexión primarios.

Figura 9: Cabinas de peaje abandonadas en Puntilla de Lonquén



Fuente: Colección del autor.

Figura 10: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1914-1968)



A.- LA TERRITORIALIDAD HABITACIONAL

Prácticamente todas las actividades y recursos habitacionales de La Puntilla estarían comprendidas en la escala local primaria, desde los adobes básicos hasta medidas provistas FF.EE. con acondicionamiento de vagones de tren y viviendas construidas con durmientes de madera. Si bien estos últimos elementos provenían de la industria ferroviaria, eran gestionados en forma local por los capataces de las faenas extractivas. En esta descripción se comenzará por la caracterización de la habitación a escala familiar para finalizar con una descripción del asentamiento a nivel comunitario: su estructura local.

- a) **La “Rancho”:** La rancho era la vivienda característica de las familias más humildes en La Puntilla de Lonquén (Entrevistada N°2). Si bien no se ha podido indagar en el origen cultural-histórico de la técnica que le acompaña, es posible afirmar que era un conocimiento local fuertemente arraigado. La Rancho se construía en base a 4 elementos primigenios: El barro, el hinojo, la totorilla y el alambre vegetal: La mezcla de barro se hacía en unas proporciones que conocían principalmente los hombres mayores. En La Puntilla esta mezcla se realizaba al costado oriente del Cerro Lonquén. En el suelo se enterraban las varas de hinojo -una especie de cañaveral que crecía en los vados del Río Maipo- y se colocaba una al lado de la otra para conformar el “esqueleto” de la vivienda. Esta empalizada de hinojo era reforzada con el uso de alambres vegetales que se conseguían en el Cerro Brujo, al borde del Río Maipo según indica la figura N°10. Estos mismos hinojos y alambres vegetales, que tenían también una técnica refinada de implementación, eran recubiertos con el barro preparado. Finalmente, se recolectaba totorilla de los mismos vados del río y se hacían faldillas bien compactadas, que al traslaparse iban formando el techo de las ranchos. El techo de zinc y la fonolita también serían usados en lugar de la totorilla, aunque posterior a la década del 50'. La construcción de las casas era una tarea netamente masculina y en el resultado del trabajo influía directamente la cantidad de hijos hombres con capacidad para realizar tareas de fuerza. La construcción no estaba necesariamente sujeta a cánones comunitarios ni redes de solidaridad, aunque estas si existían.

Esta técnica del trabajo con barro y estructuras vegetales tenía propiedades de impermeabilidad, flexibilidad y resistencia, al punto de ser capaz de resistir crecidas torrenciales y turbulentas del Río Maipo sin recibir daños significativos y sin ser lavado el barro, según concuerdan los entrevistados. Este tipo de vivienda perdura hasta el comienzo de la década del 70, teniendo como contra un alto nivel de insalubridad al propiciar la proliferación de insectos y plagas contagiosas.

- b) **Las casas ferroviarias:** Además de las típicas ranchos de barro e hinojo, existían (y aún existen) casas levantadas o mejoradas con recursos propios del rubro ferroviario: vagones de tren, concreto, fierro y durmientes de madera. En la entrada de La Puntilla aún pueden verse la casa de la familia Garín, la única erigida con concreto y techo metálico. Según el Entrevistado N°3, de no ser por esa casa (Casa

Garín) los puntillanos no habrían conocido lo que era la construcción en cemento. Casas de otros trabajadores ferroviarios tenían fuertes pilares de durmientes de roble y si bien las paredes también eran construidas con la técnica tradicional del barro-hinojo, éstas podían ser reforzadas con varas de fierro. La asignación de estos recursos tenía relación con el régimen de contratación de los obreros, recibiendo más y mejores regalías aquellos con contrato formal.

Las casas de vagones de tren comienzan a ser implementadas durante la década del 50 y los 60, hasta los 70', para no más de 3 o 4 núcleos familiares que representaban la descendencia de los primeros trabajadores ferroviarios de La Puntilla y que buscaban cierta independencia doméstica, como lo fue el caso del Entrevistado N°6. Los vagones de tren se ubicaban al costado oriente de la cantera, entre ésta y la ribera poniente del Río Maipo.

Figura 11: Casa Garín. Al fondo: Cerro Lonquén y corte de cantera



Fuente: colección del autor

- c) Las fases del asentamiento:** Entre 1914 y 1965 el asentamiento tuvo 2 cambios considerables, además del hito mismo de su conformación. El primero de estos cambios ocurre a mediados de los 50, cuando la población originaria deja de contener en un mismo sitio su crecimiento poblacional, para reasentarlo entre la cantera y el Río Maipo, hacia el Noreste del asentamiento principal. Este es el caso de las familias residentes de los vagones y otras auto-construcciones. El segundo cambio ocurre en el transcurso de los 60, cuando La Puntilla, por diversos motivos, comienza a absorber parte de la migración rural de la zona, que comienza a asentarse en la ribera Oeste del Río Maipo, hacia el norte del puente ferroviario, y diversifica la funcionalidad del asentamiento dentro de la economía local, trabajando estos nuevos habitantes como temporeros en los fundos vecinos.

Los suelos sobre los que se erigía el asentamiento eran propiedad de Ferrocarriles del Estado (FF.EE.): eran de pequeña extensión y el asentamiento tenía un caótico

crecimiento orgánico y disperso. Así, los nuevos habitantes, en suelo fiscal, accedían a peores terrenos, con menor espacio, sin empleo en las faenas extractivas ferroviarias y estando “acorralados” por los agudos deslindes de los 4 fundos vecinos, que les excluían de la posibilidad de acceder a la tierra.

B.-TERRITORIALIDAD ALIMENTARIA

La territorialidad alimentaria en La Puntilla para este período se describe en dos escalas fundamentales: Una escala local “primaria” y una escala local “secundaria”. La primera corresponde a aquellas prácticas locales que se desarrollaban en un radio de no más de 1 kilómetro respecto de los hogares y que dependían directamente de los sujetos ya fuera en forma familiar o comunitaria y ya fuera en forma libre o bajo la autoridad de los patrones/capataces ferroviarios. La segunda corresponde a aquellas prácticas desarrolladas en mercados cercanos: los 4 fundos vecinos y el comercio en la comuna de Buin, mercado de Lonquén y el pueblo de Talagante.

a) Alimentación a escala primaria: En esta escala se cuenta con diversos recursos alimenticios que abarcan desde la carne hasta el agua y algunos insumos para la cocina. Primero se hará revisión de la producción de alimento, propiamente tal, luego de los bebestibles y finalmente los instrumentos de cocina.

- Crianza de animales: Como la totalidad de las familias de La Puntilla contaba con terrenos abiertos, contaban muchas con galpones auto-construidos para cobijar ganado o espacio suficiente para el deambular de sus animales. La principal producción de La Puntilla consistía en el ganado caprino, dada la facilidad de crianza que el animal aportaba, pudiendo tener más de 100 cabras cada familia: durante el día pastoreaba en el Cerro Lonquén y sus cercanías y al caer la noche el animal se cobijaba en los galpones o ranchas de forma absolutamente autónoma. De las cabras obtenían carne, cuero, leche y manteca. La leche era utilizada también para producir otros alimentos como queso. Otras producciones de animales menos masivas pero sí importantes, consistían en cerdos, patos y gallinas. Los cerdos y las gallinas circulaban libremente por el poblado y eran alimentados con desechos (en el caso de los cerdos) y con maíz conseguido a través del comercio local (en el caso de las gallinas). Los patos eran criados en los vados del Río Maipo, cerca del puente ferroviario y allí encontraban los alimentos necesarios para su supervivencia. En el caso de las aves se consumían principalmente sus huevos y, ocasionalmente, su carne. En todo caso eran utilizadas para el trueque de especias en los fundos vecinos o en el comercio de Buin. Del cerdo se obtenía carne y manteca, esta última utilizada para la elaboración de pan y la conservación de alimentos. La labor de la crianza era ligera en cuanto las cabras “se cuidaban solas”, mientras que la crianza de las aves reportaba algunos cuidados que cumplía principalmente la mujer.

.- Cultivo y Siembra de vegetales: Al ser un sector de ribera de río, La Puntilla era extremadamente pedregosa. Su suelo estaba constituido principalmente de rodados. En estas condiciones el autocultivo se hacía complejo y su rol era complementado mayormente con el intercambio comercial. A pesar de esto, si era posible en el sector el cultivo de todo tipo de parronales, tunas, algunas hierbas y otros frutales como duraznos, perales y manzanos. Con el pasar de los años y la consolidación del asentamiento, este contó cada vez con mejores suelos que se formaban sobre la base pedregosa, lo que permitió incluso el autocultivo de cebollas y papas. La labor de siembra y cultivo no tenía discriminación de géneros.

.- Cacería: Otra fuente de alimentos considerable para algunas familias de la puntilla era la cacería de liebres en el Cerro Lonquén y sus cercanías utilizando trampas de manufactura propia.

.- Aguas: A pesar de ser un sector de ribera de río la construcción de pozos era una labor en extremo compleja, pues el nivel freático se hallaba a gran profundidad según lo informado por 11 vecinos históricos de la localidad. Por otra parte, sí contaban con la facilidad del agua canalizada por los fundos vecinos y que tienen más de 100 años de antigüedad. Estos canales son los que muestra la Figura N°10 y conducían agua desde el Río Maipo hacia los Fondos La Arquería, Las Pircas y El Gomero. De estos canales se sacaba agua para el riego de frutales y autocultivos, así como para el consumo humano directo. Como el agua del Río Maipo solía -y suele- estar saturada de lodos y material en suspensión, los puntillanos contaban con un ingenioso método de purificación/potabilización del agua: el "Aclarado con tuna".

El aclarado con tuna consistía, literalmente, en usar las ramas de las nopales (o tunas) para purificar el agua: Las ramas del nopal redondas y carnosas (como una tortilla) se habrían por la mitad igual que como se haría con una tortilla o hallulla, se metía una de las mitades en grandes tambores con agua turbia del río, se movía la tuna al interior del tambor y se dejaba reposar un momento. El efecto de la tuna, luego de unos 30 minutos, era separar eficientemente el agua cristalina del material particulado (que quedaba compactado en el fondo del tambor). Mucho más eficaz que el simple decantamiento del material en suspensión.

El aclaramiento del agua era una tarea comunitaria y familiar, sin distinción de género ni edad. En esta práctica se socializaban las tunas y algunas tareas de fuerza. El agua aclarada servía para el consumo directo, para la preparación de alimentos y para la higiene corporal y de la ropa.

.-Insumos e instrumentos para la cocina: Las cocinas locales para este período funcionaban exclusivamente a leña. Consistían en rejillas metálicas puestas sobre ladrillos o rocas, entre los que se ponía el fuego o las brasas de la leña. La leña provenía del Cerro Lonquén en forma casi exclusiva y, cuando aquí escaseaba, se conseguía en los fundos vecinos mediante distintas formas de intercambio comercial. En el mismo Cerro Lonquén, en la cantera, el oficio de cantero enseñaba

a los puntillanos a trabajar la piedra, de modo que fabricaban piedras de moler y morteros para su uso cotidiano en la cocina o bien para el trueque en los fundos vecinos.

b) La alimentación a escala secundaria: El comercio con los latifundios vecinos (Caperana, La Arquería, El Gomero y Las Pircas) se podía ejercer directamente con los inquilinos o en las bodegas patronales. Aquí los puntillanos se podían abastecer de papas, cebollas, verduras y, principalmente, trigo y maíz, que no podían procurarse con el autocultivo. Este comercio tenía algunas ventajas considerables: podían llegar caminando o ayudados de algún animal, en forma independiente. Tenían facilidades de pago y existía la posibilidad, eventual, de realizar un trueque, además de reforzar relaciones de solidaridad con los inquilinos, quienes más adelante prestarían una ayuda vital a las familias más pauperizadas allegadas desde la década del 60 y la nutrición de sus hijos. Otra de las funciones cruciales de los fundos, para algunas familias, era la opción del rastrojo, que consistía en recoger aquellos vegetales que hubiesen quedado en el campo después de una cosecha. También los fundos ofrecían trabajo temporal a la creciente población de La Puntilla, como podadores o recolectores de las plantaciones y, con ello daban la posibilidad del salario para incorporación de estas familias al mercado común. El comercio central en los mercados de Buin y Lonquén sería otra de las fuentes alimentarias. A él debían acceder en forma comunitaria, puesto que para llegar requerían de los carros facilitados por la patronal ferroviaria, impulsados por tracción humana sobre los rieles. De esta forma ahorraban esfuerzos individuales. En el mercado se abastecían de tarros de aceite, tambores de leche de vaca (que ellos no producían), grandes latas de mantequilla, quintales de harina, azúcar y sal y otras cuestiones primarias que se compraban en grandes y tradicionales formatos, exclusivamente a través de moneda nacional, aunque los Entrevistados N°1, 3, 5 y 6 concuerdan en que, en los primeros tiempos de La Puntilla, era habitual el trueque, según los relatos que les contaban sus familias, subsistiendo ésta práctica en forma local hasta los años 60'. Con los diversos contenedores obtenidos en este comercio se realizaba el aclarado con tuna (en tambores de lata), o chonchones de petróleo (lámparas rústicas) con las latas más pequeñas.

C.- TERRITORIALIDAD SANITARIA Y ASISTENCIAL:

A diferencia de la territorialidad habitacional, esta otra tendría su mayor diversidad en la escala local secundaria, en los fundos y localidades cercanas, lo que no significa que la escala local primaria fuese menos relevante, ya que esta absorbería la mayor parte de las eventualidades médicas e higiénicas cotidianas de La Puntilla para el período en cuestión.

a) Plagas: Tal como se mencionó, el principal inconveniente de las ranchas sería la facilidad con la que crecían en ellas colonias de "chinchas": insectos que chupa-sangre que generaban grandes ronchas y dolor, además de ser potenciales

transmisores de enfermedades. El principal tratamiento contra estos chinches era asolear los lugares en que solían incubarse y olear los espacios. La limpieza del hogar, de sus suelos de tierra, era realizada con agua proveniente del aclarado con tuna, al igual que la limpieza de los corrales y desperdicios de los animales criados. Los desechos domiciliarios eran quemados en forma individual o comunitaria, a pesar de que, desde principios de los 60, hacia el norte del asentamiento de los vagones y por la ladera oriente del Cerro Lonquén se instalaría un vertedero, aprovechando la conectividad ofrecida por los ferrocarriles, en donde llegaban distintos desechos hospitalarios y vegetales desde el área metropolitana de Santiago. En este pequeño vertedero las familias más necesitadas rastrojaban verduras en buen estado y utensilios para la cocina (Entrevistada N°2). No existe información que hable de este vertedero como foco de enfermedades o plagas. Cesó sus operaciones el año 1968, año en que FF.EE. cierra las faenas extractivas de La Puntilla y con ello las ferrovías que se internaban hacia el Cerro Lonquén y su costado oriente. Finalmente, en cuanto a los desechos de orina y fecas, se utilizaba un sistema de cajones llamados “wáter” que se posicionaban sobre el canal, en su brazo poniente que no era utilizado para el agua del aclarado, permitiendo la evacuación inmediata de los residuos.

- b) Higiene corporal:** La limpieza corporal era realizada a diario en base al agua aclarada con tuna. No se disponía de productos especiales para el aseo personal, pero sí se utilizaba comúnmente la corteza del árbol nativo Quillay, que una vez hervida en agua se utilizaba su infusión para limpiar el cabello, con resultados muy efectivos. Los quillayes se encontraban y aún están en la ladera sur-poniente del Cerro Lonquén,
- c) Tratamiento herbal de enfermedades:** En esta escala de la territorialidad el tratamiento principal de enfermedades comunes era mediante el uso de hierbas en cataplasmas (prensas de uso tópico) e infusiones con agua aclarada. Este conocimiento era bien sabido por los adultos en edades avanzadas, principalmente mujeres. Algunas de las especies de hierbas usadas, en nombre común, eran la menta, ajeno, pimpinela, Palos de chilca, ortiga, zarzamora, entre otros. Estas se encontraban dispersas por el asentamiento y en deslindes de los fundos pero, sobre todo, en la ladera suroeste del Cerro Lonquén y en el Cerro Brujo.
- d) Parteras y Componedores de huesos:** Dentro de los fundos vecinos ya mencionados, especialmente en Caperana y el Gomero, existían dos oficios de central importancia: Las parteras y los componedores de huesos, o simplemente componedores. Las parteras eran mujeres con experiencia y oficio en el parto de recién nacidos; eran vitales por cuanto las parturientas de La Puntilla como las de los propios fundos se hallaban distantes de centros de atención médica. En La Puntilla existieron mujeres con experiencia en partos, como la entrevistada N°4, quién atendió por sus propios medios el parto de su nieto, aunque las parteras de oficio estaban en los lugares ya mencionados.

Por otra parte, el oficio de componedor de huesos no tenía distinción de género y consistía en tratar los esguinces, desgarros, fracturas y contusiones de la población cercana, principalmente en casos asociados a accidentes laborales. Los componedores procedían inmovilizando las partes afectadas del cuerpo con tablillas y vendajes. También poseían conocimientos en anatomía que les permitían reacomodar huesos y tendones, además de la aplicación de cataplasmas vegetales. El arte de ser componedor era complejo y estos se podían jerarquizar por su grado de expertiz, que repercutía radicalmente en la eficacia de los tratamientos. En este sentido, el principal componedor de huesos de la zona atendía en el fundo Caperana, parte del actual sector “La Islita” en la Isla de Maipo.

- e) **Centralidades de atención médica:** Cuando se presentaban complicaciones mayores de salud, que no podían ser atendidas por los elementos anteriormente descritos, los habitantes de la Puntilla debían concurrir a policlínicos rurales establecidos en las principales centralidades rurales del sector: Buin (localidad Valdivia de Paine) y Talagante, siendo más completo el policlínico de Talagante. Para llegar a estos servicios, podían tomar tren en el andén local de la faena, o solicitar un carro de tracción a la patronal, que debía facilitar ésta a sus trabajadores. Las malas condiciones de movilidad y la lejanía de los centros significó en su momento la muerte de habitantes en enfermedades como el tifus exantemático.

D.- PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN:

Desde la década de los 60', los procesos de migraciones rurales, reformas agrarias, concentraciones y tomas de terrenos propiciados por las dinámicas centrales y la PSAP sobre las estructuras agrícolas, tendrían un correlato indirecto en la Puntilla –que habría sido marginada del grueso de intervenciones antipobreza-, siendo ésta objeto de tomas de terreno, con un aumento significativo de su población.

Sin poder ser absorbidos por las obras de FF.EE, pero con más empleo agrícola en las cooperativas campesinas, las generaciones venideras y allegadas habrían de orientarse a labores temporales del agro, lo que afectaría de forma radical en la materialidad de sus cotidianos: la construcción de sus viviendas, la carencia de seguros obreros, la inestabilidad de los salarios, los pocos espacios disponibles para la crianza de animales y otras cuestiones que llevarían a esta nueva población a mayores niveles de hambre, de enfermedad y de necesidad en general, dando origen en la misma década de los 60' a las prácticas locales de hurto famélico. Por otra parte, hacia el año 68, la faena de FF.EE. paralizaría sus funciones, dejando a muchos de los habitantes primigenios en condición de cesantía. Todos los elementos mencionados recaerían, hacia fines de la década, en el abandono progresivo de las prácticas de crianza animal, de auto-construcción con insumos ferroviarios y degradación de las dinámicas sociales internas, que junto con la cultura ferroviaria fueron la base de la mayoría de prácticas territoriales hasta entonces.

4.2.1.2.- Período II (1968-1985): marginalidad y dispositivos de emergencia

A raíz del cese de obras de FF.EE., y de la aplicación de la reforma agraria en algunos de los latifundios vecinos, el trabajo temporal en la agricultura se tornaría el nuevo centro de las prácticas laborales en la Puntilla, integrando cada vez más a las mujeres e infantes en la producción de ingresos familiares. Por otra parte, Laura Allende –hermana de Salvador Allende- impulsaría una toma de terrenos en la localidad sobre suelos de propiedad fiscal y de fundos, como parte del proceso de combate periférico a la pobreza. La Puntilla cobraría un carácter emergente y/o “callampa”, sobre el cual diversos actores realizarían intervenciones, aunque no directamente a través de la PSAP, condicionando el desarrollo precario de ciertos dispositivos del bienestar.

Entre las principales actividades agrícolas temporales proporcionadas por los fundos vecinos constarían la cosecha de habas, porotos, arvejas, uvas y trabajo avícola. El trabajo temporero se caracterizaría por ser irregular a lo largo del año, con períodos de ocio relativo que duraban la mayor parte del otoño y del invierno, haciendo que las familias tuvieran que subsistir con lo recaudado durante los meses activos.

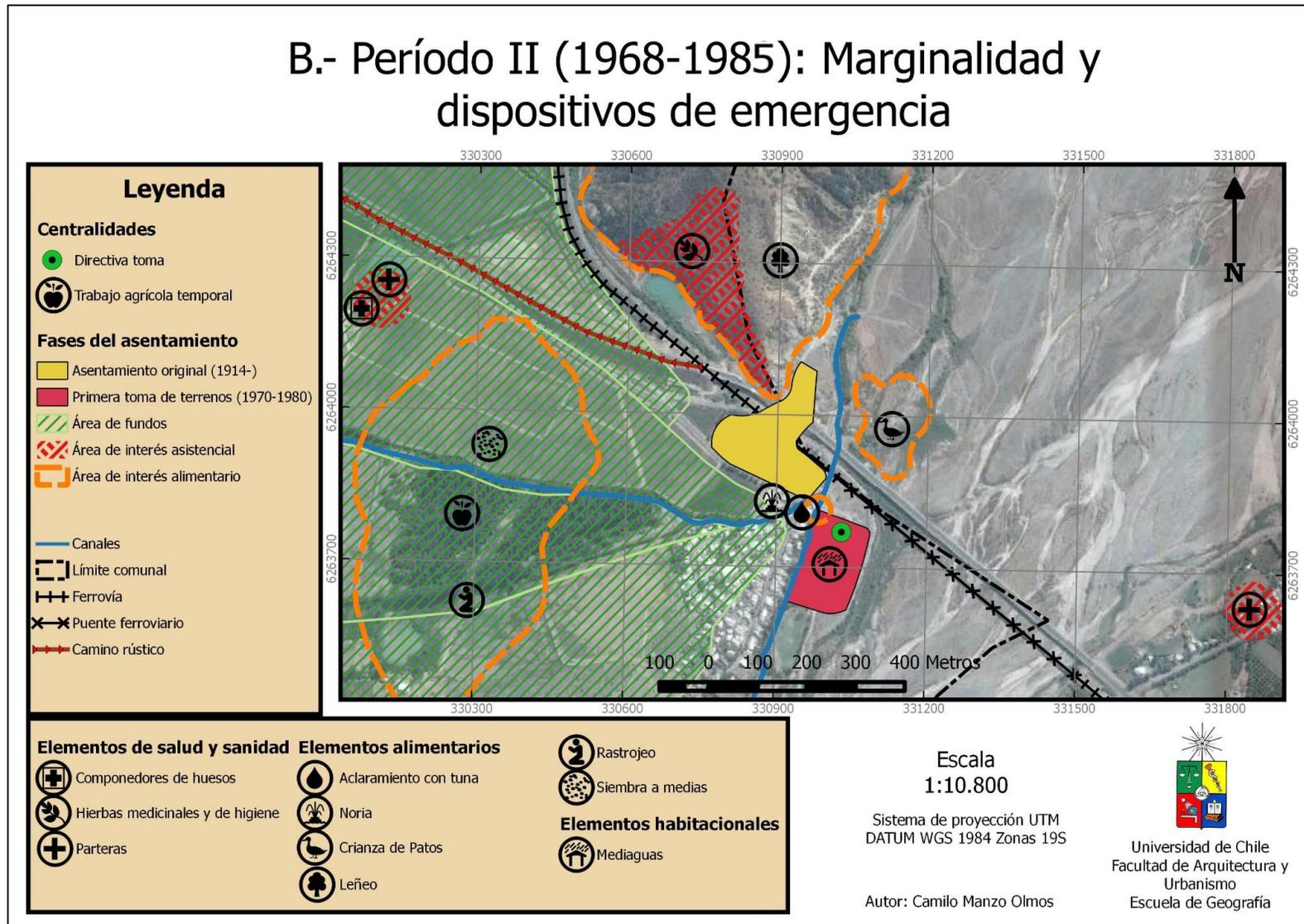
A nivel de conectividad, FF.EE. cerraría el andén local y extraería los carros de servicio, imposibilitando el uso del tren para desplazarse a zonas aledañas. En contraparte, la huella entre La Islita y Puntilla sería mejorada a nivel de camino rústico, y FF.EE. establecería dos cabinas de peaje en el puente ferroviario que tendrían como fin administrar el paso de vehículos motorizados por el sector. De tal modo, la Puntilla dispondría, aunque en forma mínima, de mecanismos de movilidad basados en el escaso flujo automovilístico, permitiendo mejorar las relaciones comerciales locales y con centros más lejanos: Viluco, La Islita, Lonquén, Talagante, Valdivia de Paine o bien fletados desde Santiago. Adicionalmente, las cabinas de peaje de FFEE, desde el año 70, serían el primer punto a través de donde se extendería el servicio de electricidad y telefonía.

Figura 12: La Puntilla tras los fundos vecinos. Vista desde paso sobre nivel



Fuente: Colección del autor

Figura 13: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1968-1985)



A.- TERRITORIALIDAD HABITACIONAL

Las características principales de este período estarían en la gestión de la toma de terrenos, aumento de pobladores y eliminación total de las prácticas autónomas de auto-construcción y materiales ferroviarios, es decir, existiría una reinención total de los dispositivos habitacionales, aun cuando persistirían las construcciones patronales de FFEE y las autoconstrucciones en durmientes de roble. A futuro, las construcciones habitacionales tendrían estricto vínculo con la PSAP -ya fuera a través del Estado o actores tributarios a éste- y con el comercio de materiales habitacionales en los puntos cercanos de comercio.

- a) **Toma y reestructuración local:** A raíz de la toma de terrenos promovida por Laura Allende y la dirigente local Estrella Velásquez, la población de la localidad sostuvo un aumento drástico de migrantes rurales, quienes serían reasentados hacia el este del antiguo centro patronal de los FF.EE, entre el brazo sur de los canales de regadío y las orillas del río Maipo, dentro del mismo proceso de tomas. Dicho procedimiento profundizaría los procesos de escisión social local, diferenciándose un sector de habitantes históricos, vinculados al desarrollo histórico ferroviario, y un sector de descendientes y nuevos pobladores con características más humildes. Entre ambos grupos se gestarían rivalidades que tendrían relación con la desarticulación de las prácticas territoriales de los habitantes históricos y las diferencias ostensibles entre sus viviendas, terrenos y posibilidades generales.

Uno de los elementos más relevantes de la toma sería la incorporación de cierros a los terrenos de las viviendas –aunque sin regularización- y la agrupación de éstas, estableciendo un sistema de ordenamiento mínimo, aunque sin dar término al crecimiento orgánico de la población, que desde mediados de los 70' comenzaría a realizar ocupaciones hacia el sector donde actualmente se emplaza la Puntilla.

- b) **Viviendas pre-fabricadas de madera:** Otra de las medidas promovidas en la toma sería la eliminación total de vagones y ranchas de barro para dar curso a viviendas de madera tipo mediagua (viviendas de emergencia), con dos habitaciones cada una, en un total de 25 casas. En adelante, la madera, el zinc y la fonolita habrían de ser los materiales principales en la construcción de viviendas y techumbres, ya fuesen adquiridos en mercado o a través de las gestiones pro-periferia, y la construcción de éstos conservaría elementos de solidaridad local. El carácter de las mediaguas, a pesar de ser extra-gubernamental, sería eminentemente anti-pobreza y cuadraría dentro del proceso y los dispositivos de periferia. Al respecto, la Entrevistada N°2 señala que las mediaguas eran destinadas a *“Todos los que no teníamos casas buenas, los que éramos pobres; todos los que vivían pa’ este lado”*.

- c) **Otros adelantos domésticos:** Tal como se señaló en la descripción de elementos generales de este período, las cabinas de peaje de FF.EE. importarían las primeras líneas de electricidad y telefonía. En cuanto a la electricidad, esta se extendería

primeramente a la casa patronal Garín, y posteriormente -durante la década- permitiría el uso primitivo de la electricidad para las otras familias del sector ex-ferroviario y de la toma, con un solo medidor cuya cuenta se costeaba comunitariamente. El teléfono tendría especial relevancia en el desarrollo de la salud, cuestión que es abordada más adelante.

B.- TERRITORIALIDAD ALIMENTARIA

Durante este período las principales prácticas alimentarias de auto-producción familiar serían abandonadas, como un efecto de la desarticulación de las dinámicas sociales –en el aumento de habitantes- y de la desarticulación de las condiciones territoriales: mayor densidad de las viviendas y menor disponibilidad de terrenos. No obstante, la desarticulación social y el aumento del robo famélico serían los principales condicionantes, finalizándose la ganadería caprina, la crianza de gallinas, una proporción del auto-cultivo y la totalidad de las prácticas de trueque, desde el año 70.

En este sentido, el grueso de las prácticas de subsistencia alimentaria no serían basadas en las condiciones de la Puntilla, sino en el comercio cercano y en los mismos fundos vecinos, en una relación de dependencia caritativa.

- a) **Siembra a medias:** Aquellos puntillanos que trabajaran en algún fundo o cooperativa vecina, y mantuvieran buenas relaciones con la patronal y/o los campesinos, podían acceder al sistema de siembra a medias, que consistiera en un sistema solidario de cultivo y repartición, en donde se juntaban las familias participantes para realizar labores agrícolas en terrenos convidados por alguno de los latifundios o asentamientos/cooperativas. Los productos del trabajo se repartían en formas equitativas o en relación al trabajo invertido por los participantes. Bajo este sistema las familias puntillanas podían hacerse de papas, zanahorias, cebollas, porotos y habas, principalmente.
- b) **Rastrojeo:** Las familias con mayor grado de necesidad o carencia alimentaria podían solicitar realizar el rastrojeo de los campos vecinos: recolectar todos los productos consumibles o aprovechables que hubiesen quedado tras las maniobras de cosecha, desperdigados por los paños de cultivo.
- c) **Noria:** Hacia fines de los 70' el padre Benjamín Ulloa de la Iglesia de Isla de Maipo llegaría la Puntilla de Lonquén con el propósito de mejorar las condiciones de vida del lugar. En base a sus gestiones el año 80 –y con el trabajo de los puntillanos ex-ferroviarios- se construyó una noria en terrenos cedidos por fundo Caperana. Esta noria –o pozo- de 40 metros de profundidad se transformó progresivamente en la nueva fuente de abastecimiento de aguas, otorgando alternativas al aclarado con tuna, que desde principios de los 70' fuese cada vez menos efectivo para la limpieza de las aguas del río Maipo, considerando que estas habían aumentado dramáticamente su nivel de contaminación, reservándose así para labores de limpieza del hogar y de ropa.

El funcionamiento de la noria estuvo basado en un sistema rústico de manivela y su uso era libre, imparcial y ejercido por hombres y mujeres. Su principal inconveniente radicaría en el transporte de agua, dado su funcionamiento centralizado para una población que aún tenía fuertes rasgos de dispersión, aunque a la postre permitiría un mayor ahorro de esfuerzos.

C.- TERRITORIALIDAD SANITARIA Y ASISTENCIAL

El eje asistencial y sanitario sería el menos afectado por las reestructuraciones locales, probablemente porque su funcionamiento estaba previamente constituido en las cercanías de la Puntilla y no en su interior mismo. Sin embargo de lo anterior, y a pesar de la conservación de la mayor parte de mecanismos del pasado, el desarrollo de los dispositivos asistenciales en las centralidades rurales cambiaría hacia estas el centro de gravedad de la territorialidad de salud puntillana.

- a) Infraestructura rural:** tal como se dicó anteriormente, las centralidades asistenciales de Talagante y de Valdivia de Paine (ahora constituidos como “hospitales rurales”) serían desconcentradas con recintos asistenciales básicos: en Viluco (comuna de Paine) y centro de Isla de Maipo. En el caso del policlínico rural de Viluco, a éste se podía llegar caminando a pie desde la Puntilla.
- b) Asistencia Móvil:** Gracias al desarrollo de la vialidad y a la instalación de telefonía en las cabinas de peajes de FF.EE., los habitantes de la Puntilla podían contar con ambulancias, dentro del proceso general de extensión periférica de la salud. Las ambulancias prestarían su servicio para enfermedades más complejas y urgentes, y principalmente para el parto de embarazadas, generando la consecuente pérdida de relevancia de las parteras, aunque no su desaparición.
- c) Pozos negros:** Como componente del reasentamiento en mediaguas, los actores modernizantes dispondrían la aplicación progresiva de pozos negros en reemplazo del sistema de evacuaciones de residuos hacia el canal. Se aplicaría así la excavación de bóvedas de unos 3 a 5 metros profundidad, que eran rematados por una letrina a nivel de suelo en donde se hacían las necesidades y estas caían al interior de la bóveda. Una vez lleno un pozo era sellado y reemplazado por otro nuevo.

D.- PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

Las migraciones rurales y la reestructuración agrícola fomentarían el aumento sostenido de población en la Puntilla de Lonquén, forzando desde mediados de los 70' la ocupación de nuevos terrenos, conformándose como una nueva toma hacia principios de los 80', sobre lo que hoy es el emplazamiento principal de la localidad. Sobre esta segunda toma se

intensificarían los procesos de intervención habitacional y de tecnificación -desde el municipio de Isla de Maipo-, con aún mayores efectos de desarticulación territorial y la pérdida casi total de prácticas alimentarias, sanitarias, asistenciales y habitacionales locales y los códigos sociales aparejados a éstas.

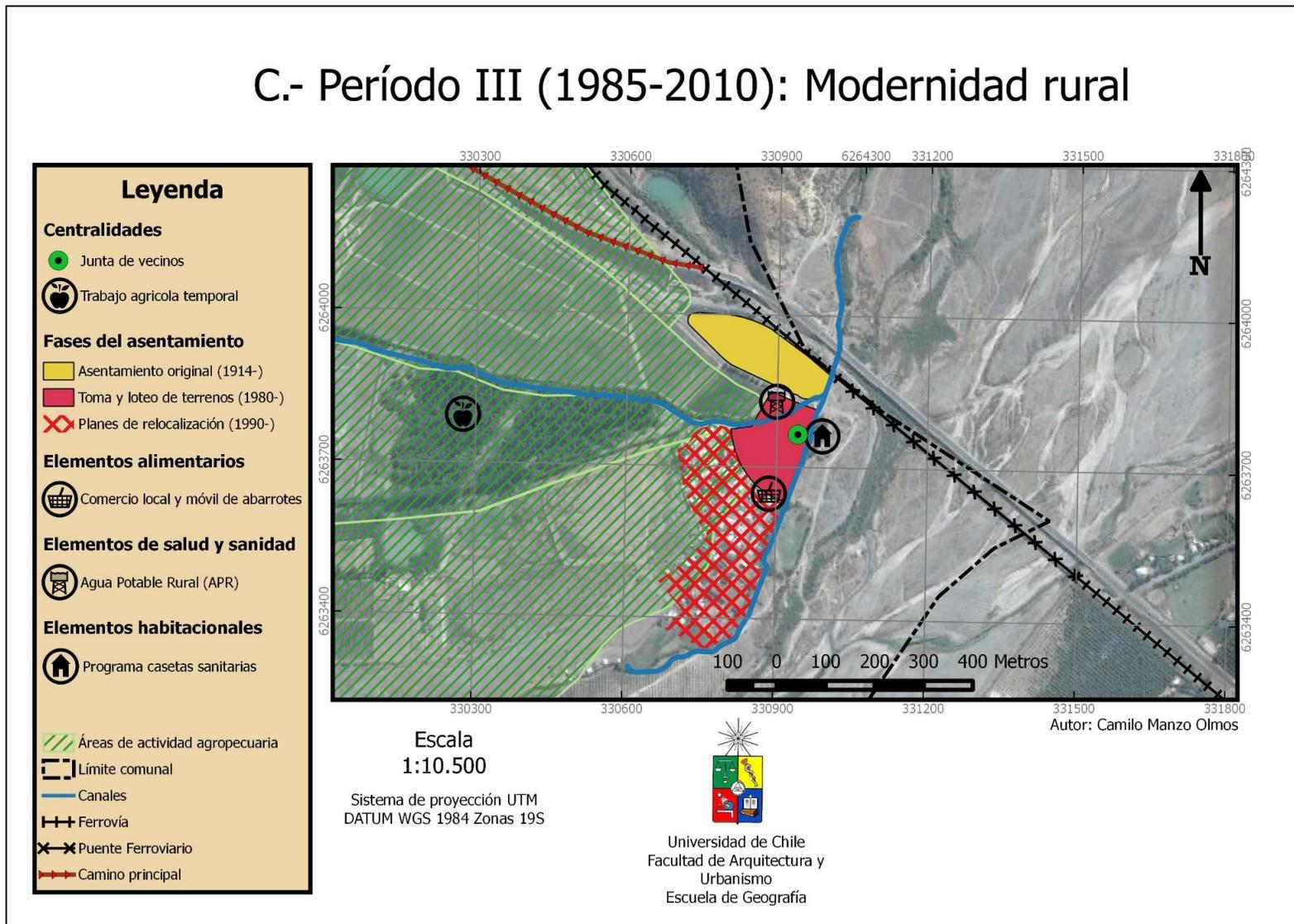
4.2.1.3.- Período III (1985-2010...): modernidad rural

Con un volumen superior a las 50 familias, a inicios de los 80' los habitantes conformarían una segunda toma en el principal emplazamiento que ocupa la Puntilla de Lonquén en la actualidad. Desde mediados de los 80', la municipalidad –ahora como principal promotor social- iniciaría la gestión de diversos mecanismos de la PSAP sobre la nueva ocupación, racionalizando la mayor parte de la vida local, aplicando medidas de urbanización, individualización relocalización y tecnificación que exacerbarían los conflictos locales y suscitarían problemáticas novedosas: drogadicción, delincuencia y prostitución, entre otros. Las organizaciones populares serían reprimidas y se implantaría una junta vecinal como nexo esencial entre los puntillanos y el municipio de Isla de Maipo, para la aplicación de los programas sociales.

Paralelamente, también desde mediados de los 80' el agro viviría un auge importante en la zona, permitiendo la integración –aunque precaria- de la mayoría de los habitantes en las actividades temporales de cultivo, cosecha y poda. Además, la naturaleza de la agricultura local, re-orientada hacia la fruticultura en nogales de exportación y vitivinicultura, permitiría la continuidad del trabajo a lo largo del año. Los caminos también atravesarían un desarrollo determinante: se mejoraría la ruta que une las provincias de Talagante y del Maipo, hasta llegar a su total pavimentación, la pavimentación de La Puntilla y la construcción de un puente autopista en 2010. Este proceso facilitaría también la incorporación de habitantes a trabajos distantes en Santiago o Talagante.

La Puntilla de Lonquén se constituiría así como una “*vesícula dormitorio*”: un reducto urbano dotado de servicios sanitarios y habitacionales, que recibiría -y recibe hasta hoy- flujos considerables de familias reasentadas por el municipio, donde la mayor parte éstas articula sus actividades culturales en base a la movilidad para con el municipio, para con el comercio cercano y para con el trabajo temporal, mientras que los elementos sociales locales profundizan su desarticulación y degradación, entablándose funcionalmente sobre la Junta de vecinos.

Figura 14: Mapa de la territorialidad HAAS en Puntilla de Lonquén (1985-2010)



A.- TERRITORIALIDAD HABITACIONAL:

Entre las características distintivas de este período, el municipio iniciaría una vasta serie de planes habitacionales comunales que no sólo buscarían regularizar la propiedad sobre los inmuebles, sino ordenar las estructuras poblacionales y sus condiciones modernas domésticas, en una coherencia estructural que permitiese la aplicación de los diversos programas ministeriales de salud, obras públicas, educación, etc. propendiendo a la urbanización de cada comunidad. Es en este proceso que se enmarcan los principales cambios de vivienda en Puntilla de Lonquén.

- a) **Las Casetas sanitarias y el subsidio a la autoconstrucción:** a través de la Junta de Vecinos de la Puntilla de Lonquén, implementada a mediados de los 80, el municipio agenciaría la construcción del Comité Habitacional de la localidad -hacia fines de la década-. Con este comité, representante de los problemas habitacionales de base, se gestaría la aplicación del Programa de Casetas Sanitarias: una construcción sólida –en ladrillos- de una cocina y un baño con foso séptico, a partir de la cual se anexaría y se ampliarían los demás elementos de habitacionales. Dichas ampliaciones podrían ser a cargo de los habitantes o bien en base a subsidios a la autoconstrucción entregados por el mismo municipio a través de la junta vecinal. Tanto la aplicación de las casetas como los subsidios estarían condicionadas a los hábitos de ahorro y trabajo de los puntillanos: *“Estas viviendas nos costó un esfuerzo, juntar un dinero, trabajar un tiempo extra, trabajar más en la casa o fuera de la casa, para poder juntar, para ganarnos los subsidios, para que nos entreguen una casa mejor, es decir, también tiene un esfuerzo”* (Entrevistada N°1). Sin embargo de lo anterior, el grueso de los programas de casetas sanitarias en la Puntilla sería ejecutado desde el año 1994
- b) **Las Casas del Hogar de Cristo:** Estas corresponderían a un convenio entre el Hogar de Cristo y la Municipalidad, consistiendo principalmente en viviendas prefabricadas de madera, postuladas también a través del comité habitacional de la localidad.
- c) **Loteos y ordenamiento:** A principios de los 90' el alcalde Carlos Seemann se ocuparía de completar el plan habitacional de la Puntilla de Lonquén, iniciando un proceso de asignación y regularización de dominios, gestionando el loteo, racionalización, densificación y ordenamiento general de la localidad, como requisito fundamental para su posterior modernización en vialidad, sanidad, electricidad, etc. Los loteos se realizarían por etapas, en el año 92, 2000 y 2010. Sin embargo, hasta la actualidad subsisten familias que no han logrado regularizar sus dominios, sin poder postular a ciertos programas sociales (como el de Casetas Sanitarias), accediendo sólo a los más básicos (como los programas de casas del Hogar de Cristo).

Otra de las medidas relacionadas al ordenamiento local sería la relocalización de diversas familias pobres de la comuna de Isla de Maipo, e incluso de otros sectores de la Región Metropolitana –por parte del SERVIU-, en Puntilla de Lonquén, incluyendo la incorporación de familias conflictivas y con actividades delictivas.

- d) Individualización y tecnificación:** Sobre la base de las casetas sanitarias y el ordenamiento local, la electricidad y el agua serían estandarizados y asignados en forma individual a cada vivienda. Además, se promoverían las medidas de urbanización en pavimentos, aceras y alumbrado público entre 2000 y 2010. Esta sumatoria de elementos constituirían la base de la condición moderna de la Puntilla, en la superación de su condición emergente y/o callampa: “[...] ahí dejamos de ser un campamentito, un villorrio: este soy yo, esto es del otro; antes era todo más comunitario” (Entrevistada N°1).

Figura 15: Asfalto, electricidad, mediaguas y casetas sanitarias



Fuente: Colección del autor.

B.- TERRITORIALIDAD ALIMENTARIA:

Este período se caracterizará por la eliminación de todas las prácticas locales y solidarias de alimentación. En este sentido, los autocultivos contemporáneos constituyen un elemento complementario o tangencial de la dieta puntillana, así como eventuales crianzas de aves. El grueso de la alimentación se erige sobre las mejoras de conectivas, en tres niveles de mercado: almacenes locales, relativamente restringidos en su oferta; venta ambulante de

abarrotes y; almacenes y comercios de otras localidades. Adicionalmente, las prácticas alimentarias incorporan el uso de cocina a gas y el empleo de electrodomésticos, con correlato a la electrificación de las viviendas.

C.- TERRITORIALIDAD SANITARIA Y ASISTENCIAL:

Para este período la infraestructura asistencial tendría un desarrollo aún más local, sobre las centralidades menores de las comunas de Isla de Maipo y Buin. Sobre el aspecto sanitario, primaría la tecnificación de los principales dispositivos de aguas y deposición de excretas, potenciando la constitución urbana de la Puntilla. En cambio, los elementos asistenciales tradicionales, como parteras y compondores, avanzarían en su proceso de desuso hasta la desaparición.

a) Centros asistenciales vecinos: la salud en la comuna de Isla de Maipo tendría su auge a fines de los 80' y hasta la actualidad, generando centros de atención primaria (consultorios) en diversas localidades. Los puntillanos se han visto beneficiados en la construcción del consultorio de La Isleta, al que pueden acceder caminando o con vehículos, siendo éste el principal punto asistencial concurrido. Las enfermedades de mayor complejidad pueden ser atendidas en centros más especializados, en Talagante o Santiago.

También durante los 80' se desarrollarían mecanismos de aranceles diferenciados, mediante trabajadores sociales del municipio, quienes determinaban el monto o la eximición del pago por servicios asistenciales, resultando en prestaciones gratuitas para la mayoría de los habitantes de la Puntilla.

b) Bombas y Agua Potable Rural: El año 85 la noria rústica sería modernizada, implementando un sistema de bombas eléctricas que llevarían el agua a diversos puntos de la población, en forma comunitaria, a través de 5 llaves dispuestas en forma estratégica. Sería esta innovación la que emplazaría el ordenamiento y urbanización de la Puntilla:

“[...] se quería empezar a trabajar en las aguas, que la noria abasteciera las aguas, entonces se pudo conseguir unas bombas, para poder sacar el agua con bombas de la noria, ya no manual [...] entonces tenían que organizar primero la población para después abastecernos de agua [...] tenían que reunirnos todos en un mismo sector, y así empezó a urbanizar un poco más acá.” (Entrevistada N°4)

Una vez establecido el sistema de bombas de agua, la municipalidad implementaría el sistema de Agua Potable Rural en la localidad, hacia fines de los 90', permitiendo el abastecimiento continuo, autónomo y saneado de agua, en forma independiente para cada hogar.

Figura 16: Agua Potable Rural



Fuente: Colección del autor.

- c) **Fosos sépticos:** Estos reemplazan gradualmente el uso de pozos negros, siendo incorporados en las casetas sanitarias. Consisten en bóvedas impermeabilizadas bajo tierra, que en lugar de ser cerradas y reemplazadas disponen de un servicio comunal para su vaciamiento y reutilización. Constituyen a su vez un estadio intermedio mientras se gestiona la aplicación de alcantarillados rurales, con miras a completar la urbanización local.

Figura 17: Acceso principal a la Puntilla



Fuente: Colección del autor

4.2.2.- SÍNTESIS DE RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO N°2

Esta sección busca sintetizar y analizar los principales resultados que dan respuesta al objetivo N°2 de la investigación: *“Identificar los cambios en la territorialidad de los pobladores de La Puntilla de Lonquén a nivel Salud y Habitación en relación con el desarrollo de la Política Social Anti-Pobreza durante el período 1925-1990”*. Se busca que los elementos expuestos contrasten con el desarrollo general de la gubernamentalidad (abordada en el Objetivo específico N°1), con la finalidad de hacer una síntesis más comprensiva.

4.2.2.1.- Rasgos generales

Los mecanismos modernizadores de la PSAP en Puntilla de Lonquén se presentan como elementos tardíos y abruptos en su desarrollo histórico, posteriores a la década del 70'. Todas las reestructuraciones locales están condicionadas por los efectos directos o indirectos de la PSAP, y de la tributación de ésta para con las lógicas de política económica general.

En sintonía con lo anterior, existe una tendencia progresiva a la desestructuración de las relaciones y saberes locales en torno a las prácticas HAAS: primero en la pérdida de sus prácticas habitacionales identitarias (décadas de 60'-70'); luego en la pérdida de sus elementos alimentarios (de las décadas 60 al 80) y finalmente en la pérdida de sus mecanismos asistenciales y sanitarios (décadas del 80-90). En cambio, la territorialidad asociada a estos elementos tiende a ser centralizada en los dispositivos de mercado y de la PSAP, inscribiéndose dentro de sus lógicas y dinámicas estructurales de individualidad y consumo: las viviendas en el mercado de bienes y los servicios sociales municipales; la salud en los servicios primarios comunales y provinciales y; la alimentación en el mercado local y provincial.

“Ahora cada uno vive en su mundo, su metro cuadrado, nada más. No esparcen; No se esparcen. No tiran los brazos para otros lados. Si el mundo de uno no es solamente uno [...] ahora yo me doy cuenta en mis hijas, que ellas viven su mundo: “no me importa lo que haga el de al lado, no me importa el del frente, no me importa el de atrás” y no es que a uno le importe, pero es que uno vive adentro de un lugar, que tiene tantos trazos que uno tiene que –de alguna manera- extender también los de uno” (Entrevistado N°6)

Así, los puntillanos consolidan y reproducen tres posiciones estructurales –mas no exclusivas- desde el punto de vista del poder (léase en la red de poder), en las dimensiones HAAS, sobre las cuales están sus posibilidades de construir e influir territorialmente: Una posición de vulnerabilidad respecto de la producción, condicionada por el carácter flexible y estacionario de ésta; una posición de periferia respecto del mercado, principalmente como consumidores, en donde ocupan un escalafón menor, con una baja capacidad de adquisición y; una posición de pasividad respecto del Estado, como receptores y

dependientes de las ayudas de la PSAP, en la mayoría de sus procesos propios de modernización.

En este sentido, no es la sola posición que ocupan los puntillanos respecto del Estado o del mercado lo que determina la desarticulación de sus redes HAAS, sino las formas específicas en que el Estado y el mercado han re-inscrito las dinámicas locales: en la relocalización de habitantes; en la importación de familias con antecedentes delictivos como parte de los programas habitacionales comunales; en las políticas de empleo y movilidad; en la proliferación del narcotráfico, prostitución y delincuencia asociada a los elementos anteriores y la interiorización de los principios monetarios modernos (o la dependencia para con éstos) y; en la superación de la pobreza como una situación del *poder consumir*, entre otros elementos.

“Yo no sé en qué se basa, con qué parámetros se mide una pobreza [...] pa’ mi una pobreza es una persona indigente. No. Aquí la gente tiene sus radios, los celulares más modernos; todos tienen tele. [...] Hoy día esto es puro consumismo. Es una cosa de consumo hoy en día. Hoy día nadie quiere tener nada peor que el otro: “Ah no es que yo tengo una tele – pero es que yo quiero tener otra, una es poca” [...] entonces hoy la vida es puro consumo: uno trabaja para consumir” (Entrevistada N°1)

Finalmente, dentro de los elementos señalados, todos los puntillanos y puntillanas participantes de la investigación reconocen el aislamiento y el aumento de la violencia local como las principales problemáticas contemporáneas, siendo ambos elementos relacionados con el desarrollo histórico de la PSAP, según la narrativa presentada.

4.2.2.2.- Condicionantes locales en el desarrollo de la PSAP

El análisis de los resultados presenta una relación coherente entre el desarrollo de la PSAP en Puntilla de Lonquén y el desarrollo general de la PSAP: Así, **del primer período de la PSAP**, en su carácter súper-céntrico, se desprende un soslayo de la Puntilla, no por sólo por su carácter rural, sino más bien por las condiciones locales del trabajo: pues la Puntilla desarrolló actividades económicas estratégicas, de relevancia estructural (i.e. al tener el molino de chancado más importante de la zona central para pavimentos de FF.EE.), que le pudieron ameritar la aplicación de servicios sociales, pero su escasa población, desprovista de organización sindical y sometida a un estricto régimen patronal, no podía generar las medidas de presión conducentes a la asignación de beneficios centrales de la PSAP. Al respecto, el entrevistado N°3 señalaba que: *“Ferrocarriles del Estado era cosa seria. A las estaciones de trabajo de Ferrocarriles del Estado no podían entrar ni los pacos. Los jefes del lugar mandaban todo: decidían quien entraba y quien no”*.

Tan agudo era este rasgo, que durante las primeras décadas de funcionamientos de las faenas de FFEE los patrones decidieron no hacer depósito de las cuotas previsionales ni de seguro de los trabajadores, quienes aumentaban así su liquidez a cambio de la

irregularidad en los servicios asistenciales y de seguros. No obstante, FFEE asumía según sus posibilidades locales el abastecimiento de materiales para construcción y transporte de los puntillanos y puntillanos, según se mencionó en el período N°1 de este módulo.

El segundo período de la PSAP, en su carácter céntrico y netamente urbano, no significó ninguna reestructuración ni intervención sobre la Puntilla. En cambio, **el tercer período de la PSAP**, abocado a las estructuras periféricas, suscitó la primera toma de la Puntilla a principios de los 70': la aplicación de mediaguas, pozos negros y otras medidas características de la época. Empero, la Reforma Agraria, principal medida estructural dirigida a la ruralidad de la época, reportó sólo efectos tangenciales sobre los puntillanos, quienes trabajaran el agro de forma intermitente, recibiendo así una modernización residual más vinculada a la marginalidad urbana que a la rural.

Finalmente, **el cuarto período de la PSAP**, en su carácter fragmentario y municipal, permitió la gestión y detección de las condiciones de vida en la Puntilla, aunque no de forma prioritaria, de modo que los principios conductores y dispositivos del período comienzan a ser aplicados en la localidad sólo hacia mediados y fines de los 80', y durante los 90' y 2000, principalmente sobre la gesta de la junta de vecinos.

CAPÍTULO V: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

*“El a priori tecnológico es un a priori político, en la medida en que la transformación de la naturaleza implica la del hombre y que las creaciones del hombre salen de y vuelven a entrar en un conjunto social.
[...] cuando la técnica llega a ser la forma universal de la producción material, circunscribe toda una cultura, proyecta una totalidad histórica: un “mundo”.”
(El Hombre unidimensional, Herbert Marcuse).*

El diseño de una investigación supone que el cumplimiento de los objetivos específicos se traduce en el cumplimiento del objetivo general, al responder la o las preguntas de investigación, que a su vez buscan responder las hipótesis del trabajo. No obstante, este proceso requiere esfuerzos de síntesis que permitan imbricar tanto los resultados previos como los elementos teórico-metodológicos de la investigación, presentando una narrativa final, analítica y ponderativa (discusión), que da cierre al proceso investigativo respondiendo al objetivo general⁵⁸³ y contrastando formalmente las hipótesis⁵⁸⁴ (conclusión). En este capítulo se realiza dicha síntesis, que adicionalmente incorpora elementos de evaluación a los límites y proyecciones del estudio.

En primer lugar, se presenta una breve aclaratoria sobre los alcances de la investigación; En segundo lugar, se presenta una única narrativa sobre la que confluyen los análisis de resultados, abordando secuencialmente: **1)** Los procesos de desterritorialización/territorialización propiciados por la PSAP habitacional y de salud, **2)** El carácter y efecto de sus técnicas y dispositivos sobre las dinámicas de poder y **3)** Las tendencias políticas y tácticas que manifiesta el combate a la pobreza. En tercer y último lugar se presentan las proyecciones políticas y disciplinares de la investigación, en donde resalta la crítica final a torno a la cuestión técnico-territorial.

5.1.- Límites de la experiencia

Los análisis y conjeturas que se presentan a continuación no han de ser interpretadas como definitivas ni categóricas, sino como comprensiones provisionales del proceso de investigación. Esto se debe, en primer lugar, a la perspectiva asumida por el investigador dentro de la disciplina, desde la corriente crítica, contraria al pensamiento positivo único. En segundo lugar, la investigación se ha visto limitada por su carácter general: por el estudio exploratorio de un largo período, cuya pesquisa no ha podido ser exhaustiva; la experiencia de terreno limitada a una sola localidad de estudio⁵⁸⁵, con lo que esto significa en términos

⁵⁸³ “Estudiar las territorialidades de Derechos Sociales promovidas por la Política Social Anti-Pobreza chilena (PSAP) en las áreas de Salud y Vivienda, para el período 1925-1990”

⁵⁸⁴ 1.- El combate a la pobreza -en general-, y la política social anti-pobreza -en específico-, constituyen la Política Espacial del régimen de bienestar, indicando hacia quiénes y dónde han de promoverse y reforzarse los flujos de capital. La PSAP constituye así el principal estímulo artificial para expandir y contener la economía de mercado a nivel social;

2.- En coherencia con lo anterior, y a pesar de los desarrollos académicos y técnicos, el discurso de la pobreza jamás ha intentado responder ontológicamente qué es la pobreza ni cómo superarla, sino atender a la necesidad estratégica de promover las relaciones de poder central;

3.- Así, los mecanismos modernizantes y la modernidad (léase en su fase de bienestar) en sí misma empobrecen cualitativamente las redes y relaciones socio-políticas locales, absorbiendo el enlace de éstas hacia espacios centrales y globales del poder y del saber, resultando en un proceso de dominación estructural que consolida relaciones de periferia y servidumbre

⁵⁸⁵ El proyecto original de la investigación contemplaba el estudio comparativo con la localidad rural San Vicente de Naltagua, también en Isla de Maipo. En ella se realizaron las entrevistas en profundidad pertinentes, el grupo focal y la cartografía participativa. Los resultados provisionales robustecían los planteamientos del trabajo general, pero – lamentablemente-, por motivos de extensión, el proyecto de investigación ha excluido aquel caso de estudio, con la esperanza de poder rescatar aquellas experiencias en trabajos artículos futuros.

de representatividad; la limitación sobre ejes salud y vivienda de la PSAP, que además de general, excluye ejes trascendentales de la política social como el educacional, laboral y de seguridad.

En este sentido, el validez de la investigación existe en la medida en que ésta pueda contribuir a los relatos de otros procesos, en otras localidades, o de otros combates a la pobreza, en otros países, o en la representatividad que pudieran tener los ejes de habitación y salud dentro de los demás elementos de la política social. Todos estos potenciales recaen, en definitiva, en la utilidad que pueda presentar la lectura del combate a la pobreza (y de la PSAP) como plataforma orientadora y racionalizadora de múltiples mecanismos y dispositivos de la intervención social liberal. Otro de los alcances del estudio tiene relación con los múltiples procesos históricos con los que se imbrica el combate a la pobreza y la PSAP, y que fuerzan a generar –a ratos- ciertas narrativas de carácter omnicompreensivo que se ven debilitadas por el nivel neófito del investigador, estudiante de pregrado.

Finalmente, la investigación pretendía en un inicio realizar el estudio hasta el año 2011 (1925-2011), considerando que la reforma más reciente y significativa del combate a la pobreza en Chile es realizada en aquél año: la adopción del enfoque de pobreza multidimensional. En vistas de los esfuerzos y tiempos demandados por el método de investigación, el estudio se tuvo que limitar al año 1990 (retorno a la democracia), aun cuando la táctica anti-pobreza presentara cierta continuidad hacia el presente, pero requiriendo precisar sus reformas menores. Aún así, las discusiones y conclusiones incorporan –incidentalmente- ciertos elementos del período no cubierto (1990-2011), desde la experiencia de práctica profesional y seminario de título del investigador, precisamente sobre la PSAP más contemporánea, permitiendo la continuidad y creación de ciertos análisis.

5.2.- Territorialidad en la PSAP

La tensión de la investigación se ha centrado sobre la naturaleza política de las intervenciones para el bienestar, sobre la posible promoción de las formas de control mercantil del territorio y las posibles pautas de desigualdad y dominación que representan para el mundo de la pobreza: la evaluación del combate a la pobreza –y la PSAP- como formas de la hegemonía liberal y su geocultura. Al respecto, la investigación arroja tres elementos interesantes sobre la PSAP: **1)** la continuidad liberalizadora de sus acciones, que abarca los procesos de desterritorialización/territorialización mercantil de la sociedad; **2)** la consolidación y promoción de dicho liberalismo a través de estructuras técnico-territoriales, que inscriben y aumentan la disciplina social en elementos de mercado y **3)** la proyección de los dos elementos anteriores (liberalización y disciplina técnica del territorio) en la consolidación de una sociedad controlada por flujos capitales, con la surgencia de un combate a la pobreza postindustrial y posmoderno enfocado en la seguridad del régimen.

5.2.1.- El Gran Liberalismo

Existen múltiples trabajos en ciudadanía y derechos sociales que realizan el contraste – o la dicotomía- entre el Estado neoliberal y los Estados keynesianos, o desarrollistas (Kymlicka & Norman, 1996; Wanderley, 1998; Campodónico, 1999; Cruz, 2006). Algunos plantean -incluso- que el Estado de bienestar nace y muere con el auge y declive del estructuralismo económico (Esping-Andersen, 1993; Campodónico, 1999). Se trata, en estos casos, de las diferencias en el rol social que cumple el Estado dependiendo del régimen: Estado garante del derecho social (desarrollista), o Estado subsidiario del derecho social (liberal o neoliberal). Asimismo, dentro de este contraste se plantea que la filosofía liberal en el Estado inhibe la participación y proliferación de lo público en la vida civil del país, mientras que esta vida civil se centra en relaciones de mercado, producción y consumo (Cruz, 2006).

En contrapartida, los resultados de la investigación muestran una constante en la vocación liberalizadora del Estado, entendida en la consagración del mercado moderno como el centro articulador de las relaciones humanas (Polanyi, 2001), en donde la PSAP es tributaria de la economía de mercado al hacer de la sociedad un elemento funcional a la acumulación y circulación del capital, es decir, al posicionamiento del capital como gestor de las relaciones de poder y las dinámicas territoriales políticas, económicas, sociales y culturales en general, más allá del ejercicio estatal o privado en este control.

Desde la PSAP, la construcción de dicha funcionalidad sociedad-economía se sintetiza sobre dos elementos cruciales: las formas de **delimitación/definición** de la miseria y las formas de **intervención/acondicionamiento** de ésta, es decir, los dispositivos de focalización e intervención territorial (exclusivos de la PSAP), que facilitan no sólo la expansión del bienestar social, sino también la expansión de las políticas y reestructuraciones económicas. En este sentido, el principal rol de la PSAP radica en la adaptación territorial y corporal estratégica (de la pobreza): en el establecimiento de un régimen técnico-social sobre el cuál ha de expandirse la economía de mercado, y sobre el cuál se establecen –subordinadas- las estrategias de contención de la PSAP⁵⁸⁶, dependientes a su vez de las contracciones y expansiones del mercado.

Se identificaron así las principales tácticas modernizadoras inscritas al interior de los dispositivos de acondicionamiento y focalización de la PSAP, ya no a nivel de despliegue, sino a nivel de territorialidades promovidas en la pobreza, en base a los elementos técnicos, asistenciales y habitacionales:

A.- Focalización y definición de la pobreza como táctica de fragmentación: Esta táctica es independiente de los dispositivos anti-pobreza (habitacional, de salud, educación, etc.)

⁵⁸⁶ Contención referida a la reproducción de la pobreza estructural, evitando su expulsión hacia el exterior del sistema de mercado y trabajo salarial y/o evitando su subversión hacia el interior del mismo sistema, salvaguardando su posición periférica como requisito de ciertas dinámicas de explotación ambiental y laboral.

aunque en éstos se representa. Consiste en la creación y reproducción constante de fragmentación social y desigualdad, como resultado inherente y/o como finalidad política del ejercicio gubernamental de delimitación y definición de la miseria. Dichas definiciones se realizan siempre en términos económicos, técnicos y monetarios, transversalmente al obrero, el trabajador no-obrero, el campesino, el marginal y el pobre extremo: No son estas categorías en sí, sino la cuestión del salario de subsistencia, el salario para el aumento de consumo doméstico, la liquidez campesina y los ingresos monetarios subsidiarios o autónomos de los marginales, los pobres y pobres extremos, o incluso en categorías más recientes, como *los vulnerables*. Sobre estos elementos la PSAP contribuye a la construcción y metamorfosis de las clases y grupos sociales modernos, situando a la pobreza en distintos grados de periferia, según el contexto histórico de cada categoría.

Con base al carácter desigual de las condiciones monetarias y mercantiles, es que la PSAP traza un segundo momento de fragmentación social, en la definición de intervenciones diferenciales que afectan la construcción de los hábitats y los hábitos de la pobreza: realizando la posición periférica o servil de éstos en el territorio y, otorgando derechos y servicios diferenciales y desiguales dependiendo de la función productiva y la capacidad monetaria de los actores de la pobreza. Es decir, que la reestructuración social es condicional al capital familiar, durante todo el S.XX y la actualidad.

Las raíces de estas fragmentaciones y desigualdades muestran relación con el proceso de *eufemización etiquetante* (Scribano, 2002), esto es, la trasgresión conceptual de los sujetos y fenómenos, que conlleva su cosificación a-histórica, desterritorializante y sub-comprensiva. Así, cada vez que la PSAP define un sujeto y un espacio de acción, construye en él su táctica de la desigualdad, inherente a la estrategia liberal (Wallerstein, 2011): barrios pobres (obreros) y capitalistas; los lugares de la gente moderna y de la gente atrasada; múltiples fragmentos socio-estadísticos en el territorio. Con ello, la PSAP tiene fuertes impactos en la construcción de ambientes clasistas (de obreros, trabajadores públicos, grupos propietarios) o segregados (de grupos de extrema pobreza o cordones de marginalidad), y en el mismo proceso de desclasamiento social, al redefinir los grupos sociales con métodos estadísticos de agregación que eliminan todas las intervenciones estatales clasistas y sus denominaciones, emplazando nuevos obstáculos y desafíos en la conformación de unidad social cultural y política.

B.- Acondicionamiento de la pobreza como táctica de dependencia y funcionalización: Sobre la base de las tácticas de fragmentación (de definición de pobreza y diferenciación de intervenciones), la PSAP produce una serie transgresiones técnico/tecnológicas en la pobreza que abarcan desde las formas de construcción de la vivienda hasta el control de las enfermedades, los desechos y la alimentación, promoviendo la mejora corporal, doméstica, local y estructural de lo social como instrumento para el aumento y circulación del capital, de tal modo que las mejoras se articulan en elementos de mercado y/o asistencias de Estado, que en cualquier caso sobrevienen la desarticulación de las formas locales del trabajo y la subsistencia, además de establecer dispositivos sociales desiguales en torno a la cuestión monetaria/funcional, como ya se ha mencionado en el punto anterior.

Desde otro aspecto, la (des)territorialización funcional de las clases y grupos acondicionados permite sostener esquemas estratégicos de división del trabajo. Por este motivo, busca la salud de la economía al promover la reproducción y mejora de *obreros fuertes y vigorosos, resistentes al trabajo*, en la constitución de una *Raza Obrera* funcional a la industria y la economía extractivista (período 1); Busca el fomento productivo y de consumo a través de la protección y mejora del capital humano representado por la masa asalariada en la industrialización, y su emplazamiento productivo estratégico (período 2 y 3); busca la expansión del mercado nacional en la racionalización campesina y marginal, de la economía industrial y del producto agrario (período 3); Busca el tratamiento fragmentario y la relocalización de grupos menores en las estrategias de flexibilización laboral, liberalización, terciarización y reestructuración de la economía y el aprovisionamiento de fuerza laboral a la surgente clase emprendedora (Harvey, 2007a) (período 4). En resumen, cada una de estas estrategias sociales para la economía busca, dentro de su propia inteligencia, la apropiación y funcionalización de los espacios, del tiempo y de los sujetos de la pobreza.

Considerando estas dos tácticas, contenidas en los dos dispositivos/mecanismos principales de la PSAP, se hace explícita la promoción de dos axiomas a nivel territorial: Monetizar y mercantilizar: Así, toda técnica de definición o intervención secular de la pobreza debe emprenderse desde la necesidad de expandir y sustentar, ambiental, cultural y políticamente el régimen capital (léase economía-mundo), ya sea desde las capacidades inclusivas del mercado autorregulador, o desde la continuidad de la política social asistencialista del Estado. Lo anterior permite corroborar las dos primeras hipótesis del trabajo en forma parcial: 1) La PSAP constituye una política espacial del régimen moderno, por cuanto su virtud es delimitar y acondicionar las zonas sociales de extensión de la economía-mundo (aunque cabe señalar que esta atribución de la PSAP es condicional a la capacidad que del Estado y/o del mercado para articular, incluir o absorber sectores dentro de sus dinámicas económicas), aunque no es posible afirmar a la PSAP como un monopolio de la política espacial, de modo que sólo puede considerarse como un mecanismo espacial –trascendental- dentro de otros posibles. 2) La vocación de la PSAP es la extensión táctica de la economía-mundo, a lo que subordina todas sus formas de conceptualización e intervención, de modo que sus desarrollos técnicos e intelectuales oficiales no han apelado jamás a la comprensión ontológica de la pobreza, manteniendo al margen los esfuerzos académicos por comprender las dinámicas genealógicas y ontológicas de la pobreza.

En virtud de lo expuesto, se reafirma que la gubernante tiene una relativa coherencia histórica, que expresa un gran período de funcionalización y estructuración moderna (1925-1975), en el cuál los grupos sociales y las estructuras territoriales pre-industriales son reemplazados desde las centralidades hasta las periferias, a nivel de dispositivos modernos fundamentales y de extensión del mercado. La fase del neoliberalismo en Chile (1975-) se expresa como parte de esta progresión histórica y no como una negación: la inscripción de las estructuras modernas mercantilizantes al interior de los flujos mismos del mercado, como etapa avanzada de la totalización de la economía-mundo y sus máximas de la sociedad regulada y sostenida por el mercado; como quién retirara los andamios después de terminadas las obras para poder hacer funcionar ésta misma. Siguiendo esta narrativa,

el combate a la pobreza, la conformación del Estado benefactor y los derechos sociales se representan como un *Gran Liberalismo que sigue las máximas subsidiarias: El Estado realizando una labor que el sector privado no quiere o no está en condiciones de realizar: la modernización de la sociedad*. Esto no implica que el proyecto moderno llegue a un punto de consumación total y estabilización, sino por el contrario, la apertura de nuevas formas de contradicción.

5.2.2.- Disciplina, tecnología y territorio

A partir del carácter técnico de las tácticas de fragmentación y funcionalidad de la PSAP se sintetiza un segundo nivel de la territorialidad construida por ésta –aunque no exclusivamente-, que igualmente atraviesa y trasciende de los elementos de salud y habitación. Esta territorialidad se aprecia como la confluencia de tácticas, dispositivos, tecnologías y políticas públicas en general en la confección de un dispositivo superior e integrador que refleja el grado de consciencia estructural y espacial de la gubernamante, así como consagra sus dinámicas generales de dominio y producción social, económica, cultural y política. Dicho dispositivo – el Gran dispositivo- se construye como una estructura de técnicas relativamente coherentes, a diversas escalas, desde lo corporal, hasta lo doméstico, lo local y lo general, y en donde el territorio adquiere el grado de tecnología mayor y cuerpo armonizador, basándose principalmente en el dispositivo urbano, aunque superando los límites de éste.

En este segundo nivel de territorialidad, la discusión se desplaza hacia las estrategias de control y poder contenidas por la sola virtud de las tecnologías y artefactos del bienestar, como portadores de ideologías y relaciones de dominación cultural, más allá de la mercantilización/monetarización. Por ejemplo: la disciplina de la vestimenta, la alimentación, el consumo, la reproducción, etc. y sus beneficios económicos; la electrodomesticación de la mujer y del hogar, es decir, la regulación gubernamental de los artefactos tecnológicos que un hogar debe poseer para dejar de ser pobre (desde el paradigma de las NBI), y con los cuales se permite la liberación de tiempo de trabajo doméstico que puede ser apropiado por relaciones capitales/mercantiles.

Así, se evidencia que las ingenierías, técnicas y tecnologías que constituyen el gran dispositivo son diseñadas y planificadas a nivel central, y que son inoculadas a nivel local (trasgresiones de acondicionamiento) resultando en dominancias simbólicas, ingenieriles, pragmáticas, etc. que redundan en la expansión del régimen de saber-poder moderno, que junto con los efectos de mercantilización/monetarización antes señalados, estimulan la pérdida -y de todos modos deslegitiman- las técnicas, conocimientos, identidades y discursos locales, construyendo dependencias y subordinaciones materiales y semióticas para con sectores estratégicos del capital y la gubernamante. Lo anterior concuerda con el relato de las sociedades de disciplina de Foucault/Deleuze (Deleuze, 1999): el gran dispositivo como una construcción territorial que busca la fijación y gestión del sujeto a través de *espacios de confinamiento* (Ibíd.), que en el caso del derecho social y la PSAP se

expresan –además de los ejemplos citados más atrás- en la creación de ciertas viviendas, emplazadas en ciertas zonas y proporciones, con ciertos espacios internos; ciertas escuelas, ciertos dispositivos asistenciales, etc. que buscan condicionar las relaciones personales, familiares, laborales, culturales, etc. En este sentido, el impacto de la PSAP y la política social es total, es decir, imprescindible en cada escala del proyecto moderno.

Desde esta narrativa, la idea de libertad individual, en el Derecho social, se presenta como una Eufemia, en la medida que su satisfacción o realización no depende de la voluntad del individuo, ni es inherente ni inmanente de éste, ni que a raíz de esto el Estado contraiga una obligación moral: La libertad del derecho social depende enteramente de las posibilidades territoriales que la gubernante construye y condiciona para obtener –a su vez- ciertas sinergias sobre la sostenibilidad del capital y la biología de la sociedad. La ciudadanía –de derechos sociales- se redefine como la consolidación personal y estructural de un discurso de individualidad. Discurso que contrasta con la irregularidad cuantitativa y cualitativa del derecho, o más bien, del Gran dispositivo y sus segmentos.

Directamente relacionado con lo anterior, se aprecia que el advenimiento de las sociedades de control⁵⁸⁷ (gestada en Chile desde la dictadura) es estrictamente dependiente de la consolidación previa de la sociedad de disciplina y sus dispositivos territoriales, en la medida que son estos dispositivos los que enmarcan las posibilidades del sujeto, permitiendo flexibilizar y soterrar los mecanismos de dominio disciplinar, volcándose el Estado al control y a la seguridad sobre las actividades que ocasionalmente irrumpen en el ambiente de condiciones modernas. Por otra parte, mientras la tesis de las sociedades de control sostiene que el Estado y el poder es menos disciplinario (Ibíd.), se observa en la PSAP que las prácticas gubernamentales son cada vez más disciplinares y más detalladas en su proceder (en la mejora de selección de hogares, intervenciones psicosociales, de capital social, etc.), y que aunque la disciplina gubernamental es más focalizada, los dispositivos gubernamentales, en tanto espacios de confinamiento, no son disueltos sino que son descentralizados a nivel de actores y/o dinámicas privadas de beneficio propio. Lo anterior no constituye, de ninguna forma, una reducción de la disciplina social, sino por el contrario, un aumento y proliferación de ésta sobre otro tipo de estrategias y contenidos, relacionados al lucro (i.e. en la producción del espacio social desigual o en la producción de sujetos emprendedores) y al aumento de consumo (i.e. producción de deseo y aumento de gama de productos), y legitimadas sobre la estética (i.e. se pueden consumir diversos modos de vida y vestir de múltiples formas) es decir, el ejercicio de la gubernamentalidad reposa sobre agentes empresariales, a la vez que la extensión del mercado se hace presente en todas las dimensiones de la vida social, permitiendo que la sociedad –más que nunca- sea controlada, transformada e impactada por los flujos de capital, en donde la sola modificación de cifras financieras, en algún nivel de la cadena, puede generar efectos totales sobre las vidas familiares y públicas de vastos territorios, confirmando doblemente el establecimiento de una dominación estructural que consolida relaciones de periferia y

⁵⁸⁷ Léase sociedades que basan en control de la población en los flujos de cifras y capitales, más que en las formas de fijación y contención (Deleuze, 1999).

servidumbre (hipótesis N°3): en la desterritorialización y territorialización liberal de los espacios de pobreza (de eje mercantil) y su inscripción en la conformación de un régimen disciplinario consagrado en la técnica, que confronta, subordina e inhibe las prácticas locales históricas, estableciendo dependencias y hegemonías centrales.

5.2.3.- Hacia la Pobreza postindustrial y posmoderna

Dentro de la misma etapa avanzada del proyecto moderno, ciertas formas de explotación y apropiación (del tiempo, del espacio, de la calidad de vida) se traducen en relaciones estructurales de pauperización sobre ciertos lugares y sujetos quienes, aun ya modernizados, ponen sobre la palestra nuevas problemáticas relacionadas con nuevas formas –modernas- de pobreza: delincuencia, drogadicción, violencia estructural con correlatos locales, degradación de lazos sociales, familiares y ambientales, formas de exclusión, etc. Todos elementos producidos dentro de las mismas dinámicas de mercado y producción. Ante tal situación, se produce un retorno de “la pobreza como amenaza”: sobre la salud del pueblo (i.e. drogas duras), sobre la seguridad pública/privada (i.e. delincuencia), sobre la estabilidad política (i.e. violencia social), etc. La gubernante es emplazada, nuevamente, a ampliar y mejorar sus garantías sociales sobre los grupos en conflicto, requiriendo nuevos conceptos capaces de ampliar la acción de la política social (entre otras políticas públicas) y precisar los nuevos rasgos de la pobreza, que, en general, ya no radican en la falta de modernidad, de mercados, de infraestructura ni de servicios sociales, sino en el grado insuficiente con que éstos fueron construidos históricamente, o la desigualdad e injusticia social en el acceso a éstos, o la pauta excluyente del mercado, como condicionantes de las mencionadas situaciones paupérrimas de hábitat y explotación.

A esta nueva pobreza, que inicia “en” pero trasciende ampliamente al espacio urbano, es lo que denominaremos como pobreza postindustrial: la pobreza que subsiste como condición estructural, aún bajo la consolidación del régimen de bienestar y del consumo, y que requiere revolucionar las formas en que la gubernante interpreta e interviene la desigualdad y la alteridad cultural, no tanto para la expansión del régimen, sino en su contención, seguridad y sostenibilidad histórica.

Sabemos que la *vulnerabilidad* surge a fines del S.XX como concepto técnico/monetario orientado a los grupos medios pauperizados, con la finalidad de ampliar las acciones subsidiarias del Estado (en salud, en viviendas de clases medias, y actualmente como pauta expansiva de la educación universitaria); pero más allá de esto, el liberalismo gubernamental ha retomado –nuevamente- el desafío histórico de evadir los emplazamientos de igualdad y justicia social, adoptando discursos y programas que abordan las contingencias desde el individualismo, el ingreso y el mercado autorregulador, es decir, desde la reproducción y reformulación de las desigualdades y dinámicas de poder de clase. Es en esta contingencia, a inicios de esta década, que en Chile toma auge la pobreza postindustrial, pero en la forma de un combate posmoderno a la pobreza.

Dicha posmodernidad, atendiendo al trabajo de Veltmeyer & Petras (1999) radica en el aborto histórico del objetivo moderno-radical de igualdad social, considerando que una sociedad de mercado no es capaz de asumir dicho principio. En este sentido, el trabajo de Amartya Sen (2000) permite al liberalismo consolidar como objetivo gubernamental el establecimiento de una sociedad de *igualdad de oportunidades*, sostenido sobre la idea de capacidades de Sen (véase en Marco Teórico). La igualdad de oportunidades implica que el individuo debe tener a su disposición toda la red necesaria de servicios y derechos sociales para poder adquirir capacidades (cognoscitivas (educacionales), de salud, de ingreso (laborales), etc.) que a la postre se asimilan a las Necesidades Básicas del Banco Mundial. La red mencionada debe ser garantizada por el Estado (es decir, en socialdemocracia) y estandarizada en su calidad. Una vez consolidada esta red, ergo, alcanzada la sociedad de igualdad de oportunidades, el liberalismo gubernamental (el Estado, la economía-mundo y el Moderno sistema-mundo) plantea que cada individuo será responsable de la posición que ocupe dentro de la estructura social, política y económica, puesto que el Estado ha proveído ecuánimemente –supuestamente- los derechos al ciudadano. Lo anterior implica que la desigualdad y la dominación propenderán a ser desentendidas como dinámicas estructurales y políticas, significando un avance sustancial dentro de la mitología moderna liberal, en la profundización de un proyecto social que, aún con garantías estatales, continuará basando sus dinámicas estructurales de dominación en la disparidad del mercado.

En Chile, este enfoque de pobreza (más posmoderno que postindustrial) fue implementado en 2011 (*pobreza multidimensional*), y en su virtud técnica emplaza un retorno del Estado como garante universal del derecho social, ahora bien con el proyecto de igualdad de oportunidades, en el ambicioso fin de perpetuar la sociedad de mercado.

5.3.- Proyecciones, desafíos personales y disciplinares

Ante la narración de un sistema que se constituye sobre la base de relaciones desiguales y formas verticales de la planificación del devenir humano y su existencia, en donde los Estados deben mercantilizarse para poder procurar subsistencia y bienestar a sus poblaciones, cabe plantearse nuevas preguntas e inquietudes, que son sintetizadas desde el pensamiento geográfico y la experiencia de esta investigación; Investigación que hacia su cierre se configura como una crítica a la economía de mercado a través de la cuestión tecno-territorial, desde donde los grupos dominantes –los dominando⁵⁸⁸- reclaman la neutralidad de sus intervenciones y construcciones políticas.

A.- Deudas investigativas: En primer lugar, tras haber buscado la representación cartográfica de redes de poder (siguiendo los conceptos y teorías de dispositivos/mecanismos de poder), el trabajo encontró fuertes limitantes metodológicas,

⁵⁸⁸ Es decir, del ejercicio de la dominación en diversos niveles y grupos, como situación dinámica y no determinada.

debiendo reducir las redes de poder a nivel narrativo, frustrando la innovación sobre las formas de representación espacial del poder, expresándose la deuda por experimentar y desarrollar dicha(s) innovación(es), que trascienden largamente a los alcances y esfuerzos de esta investigación.

En segundo lugar, cabe señalar que existe la posibilidad -dentro de cada período levantado en el módulo 1 de los resultados- de identificar sub-fases y sub-tácticas del combate a la pobreza, que corresponderían a genealogías nacionales del combate a la pobreza, mientras que las genealogías presentadas (los cuatro períodos) expresan su relación con quiebres generales de las tácticas anti-pobreza, vinculadas con cambios internacionales de la gubernamentalidad; con la lucha entre la clase política global y la nacional. Las sub-fases serían, sin embargo, motivo de otros estudios no exploratorios y más acotados, permitiendo recabar información más detallada.

B.- Ingenierías de lo local: Sobre la consolidación de un orden técnico-territorial consagrado en diseños, ingenierías, símbolos, funciones y técnicas centrales-mercantiles en general, se plantea el desafío de un orden territorial exactamente contrario: que proporcione autonomía cultural, económica, política y funcional en general, ajustándose a los requisitos sociales y no mercantiles. Se plantea que no es posible ninguna transformación de las dinámicas de poder si no es a través de la reestructuración tecno-territorial. Esto no quiere decir que el ordenamiento del territorio sea el objetivo primero del contrapoder, puesto que dicho ordenamiento depende a su vez de las tecnologías medias y menores que se implementen en el territorio, desde la escala doméstica a la local, sectorial y general. Este desafío⁵⁸⁹ requiere analizar –por ende- los efectos territoriales de cada técnica, en cada nivel y categoría de análisis, como también pensar en las técnicas que necesita un territorio, una sociedad, para sustentarse sobre máximas de autonomía y horizontalidad en las formas de control, apropiación y producción del territorio, cuestión que no ha de confundirse con estatizar las relaciones espaciales.

Dentro de este marco, la autonomía y la horizontalidad se presentan como la posibilidad de una ontología de los principios de libertad e igualdad desde la *razón geográfica*: la libertad como aquello que implica un hacer, una consciencia y una independencia que es condicional al territorio, y que tiene una relación estrecha con lo local; e igualdad que supone la distribución más equitativa en la construcción y disfrute de los elementos culturales, del conocimiento, de la riqueza, de las decisiones, etc. tensando las relaciones espaciales y dialécticas de centro-periferia, en las formas con que los elementos materiales y simbólicos fluyen o se fijan en el territorio.

⁵⁸⁹ Se reconoce que para el contrapoder podría ser políticamente útil emplazar el reclaseamiento del combate a la pobreza y la política social, no necesariamente desde el lenguaje corporativo, sino quizás en nuevas formas de agregación social. En contrapartida se reconoce que el movimiento social por la igualdad y contra la pobreza, enmarcado por el discurso del derecho social, contiene el riesgo de la reivindicación de la individualidad, aun desde la lucha colectiva, significando una contradicción histórica de la lucha social.

A partir de los desafíos anteriores se llega a la idea de una ingeniería de lo local, es decir, de unos conocimientos y unas prácticas tecnológicas que se desarrollan sobre los elementos locales –recursos, artefactos, hábitat-, mejorando sus potenciales y características propias, permitiendo la reproducción de territorialidades locales y autonomía abarcando elementos sanitarios, asistenciales, habitacionales, educacionales, etc. no sólo con impactos estéticos, sino también sociales y éticos, permitiendo re-direccionar los procesos identitarios y las redes de poder. Al respecto, se llega a la conclusión de que el Bienestar, el Nivel de Vida, y otros conceptos modernos asociados a la reformulación industrial de la existencia, aportan la experiencia histórica de comprender las capacidades de la humanidad sobre la *eficiencia de su vida*. Comprendido así, la *eficiencia de vida* puede ser independizada del régimen técnico-territorial que le da soporte, es decir, trascender de la idea del bienestar en tanto reducción política de la eficiencia de vida, por ejemplo, a través de un régimen de eficiencia local y no mercantilista, que desafían a su vez el desarrollo futuro de la ciencia y las estrategias de lucha política.

Considerando las narraciones previas, las ingenierías de lo local habrían de requerir un marco -un gran dispositivo- en donde las tecnologías tomaran coherencia y sostenibilidad. Marco que igualmente recaería en el territorio como dispositivo final, y en donde tanto las ingenierías de lo local como la eficiencia de vida podrían confluir en planes de (semi)autonomía, de diversas escalas, con miras a generar un sistema integrado y solidario de intercambios, producción y distribución del trabajo. Lamentablemente, ninguno de estos esbozos y elucubraciones posee bases teóricas, metodológicas ni experienciales en el investigador, pero dan orientaciones en la realización de posibles trabajos futuros, indagando en campos como la decolonialidad y la violencia estructural, desde los diálogos posibles y existentes con la geografía.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2007). *Qu'est-ce qu'un dispositif?* París: Ediciones Payot & Rivages.
- Allen, J. (2007). Power. En J. Agnew, K. Mitchell, & G. Ó Tuathail, *A Companion to Political Geography* (págs. 95-108). -: Blackwell Publishing.
- Álvarez-Gayou, J. (2007). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México DF: Paidós.
- Arancibia, J. (2010). *El Concepto de Poder en la Obra de Michel Foucault. Tesis de magíster sin publicar*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Escuela de postgrado.
- Araneda, F. (2013). *Dimensión alimentaria del proceso de modernización de la agricultura en la región chilena. Memoria para optar al título de Geógrafo*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Geografía.
- Archivo Nacional de la Administración, ARNAD. (2011). *Guía de Fondos Archivo Nacional de la Administración*. Santiago de Chile: Gráficas LOM.
- Ayala, L. (2007). *Contribuciones de Marx a la superación del dualismo sujeto-objeto. Seminario de Grado Informe Final para optar al grado de Licenciada en Geografía de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Filosofía.
- Baker, J. (2002). *Social Exclusion in urban Uruguay. En breve N°2*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (BM). (1985). *Focus on Poverty. A Report by a Task Force of the World Bank*. Washington DC: The World Bank.
- Barraclough, S., & Collarte, J. (1972). *El Hombre y la Tierra en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Barton, J. (2003). *A Political Geography of Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Barton, J. (2008). El poder de la gobernanza: el "eslabón perdido" de la sustentabilidad urbana. En G. e. Yañez, *Ciudad, poder, gobernanza* (págs. 413-430). Santiago de Chile: EURElibros.
- Beck, H. (1995). *Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia, 1815-1870*. Michigan: Universidad de Michigan.
- Bengoa, J. (1996). *La Comunidad Perdida. Ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

- Benoist, J. (2001). En quoi la géographie peut-elle importer à la philosophie? En J. Benoist, & F. Merlini, *Historicité et spatialité. Le problème de l'espace dans la pensée contemporaine* (págs. -). Paris: Vrin.
- Blanco, J. (2007). Espacio y Territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En R. Gurevich, & F. María, *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas* (págs. 37-64). Barcelona: Editorial Biblos.
- Bobbio, N. (1994). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Boyer, A. (2007). Hacia una crítica de la razón geográfica. *Universitas Philosophica*, año 24, N°49. Bogotá, 159-174.
- Bulnes, M. (2004). *Hacia una Teoría de la Naturalización de la Intencionalidad. Tesis para optar al grado de Magíster con mención en Epistemología*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Escuela de pregrado.
- Campodónico, H. (1999). Combate a la pobreza en las últimas décadas ¿de vuelta repensar los problemas del Desarrollo? *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Segunda época, Año IV, N°14*. Lima, -
- Canales, J. (2010). *La arqueología del saber de Michel Foucault o la caja de herramientas: un análisis enunciativo de resistencia a los dispositivos. Seminario de investigación sin publicar*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Filosofía.
- CEPAL. (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chonchol, J. (2006). *Reforma y Contrareforma agraria en Chile. Consulta de Expertos en Reforma Agraria de América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Clastres, P. (1978). *La Sociedad contra el Estado*. Madrid: Monte Ávila Editores.
- CONAPO. (2001). *Índices de Marginación, 2000*. Ciudad de México: CONAPO.
- CONEVAL. (2010). *Metodología de medición multidimensional de la pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México DF: CONEVAL.
- Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de Población, enero-marzo N°31, Universidad Autónoma del Estado de México*, 9-24.

- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de Población, enero-marzo, N°47, Universidad Autónoma del Estado de México*, 71-84.
- Costanza, R., Hart, M., Posner, S., & Talberth, J. (2009). *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress. Pardee Paper N°4*. Boston: Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future.
- Crampton, J., & Elden, S. (. (2007). *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*. Padstow: Ashgate publishing.
- Cruz, L. (2006). *El silogismo de la ciudadanía: Individuo, sociedad civil y Estado. Tesis para optar al grado de Doctor en Filosofía con mención en Filosofía Política*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Filosofía.
- Deleuze, G. (1999). *Conversaciones*. Valencia: Pre-Textos.
- Delgado, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - UNIBIBLOS.
- Denis, Á., Gallegos, F., & Sanhueza, C. (2010). *Medición de Pobreza Multidimensional en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Dreyfus, H., & Rabinow, P. (1983). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?. Serie Políticas Sociales N°38, División Desarrollo Social de la CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Einstein, A. (1990). *La Teoría de la Relatividad*. Santiago de Chile: Ercilla.
- Enríquez, P. (2007). De la marginalidad a la Exclusión Social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos. En UNSL, *Fundamentos en Humanidades - Año VIII - Número 1* (págs. 57-88). San Luis: Universidad Nacional de San Luis.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.
- Esping-Andersen, G. (1993). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- FAO. (2006). *Better Forestry, less poverty. A Practitioner's guide. FAO Forestry Papers, N°149*. Roma: Naciones Unidas.
- Farías, R. (2010). *Literatura en la década de los sesenta y comienzo de los setenta en la obra de Michel Foucault: Una condición de posibilidad para el método Arqueológico*

y la reflexión sobre el poder. Tesis de magíster sin publicar. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, escuela de posgrado.

Feres, J., & Mancero, X. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 7. División de Estadísticas, CEPAL.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Feres, J., & Villatoro, P. (2012). *La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N°4. División de Estadísticas de la CEPAL.* Saniago de Chile: Naciones Unidas.

Feres, J., & X, M. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve Revisión de la Literatura. Serie estudios estadísticos y prospectivos N°78. División de Estadísticas de la CEPAL.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Foucault, M. (1979a). *La Arqueología del saber.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

Foucault, M. (1979b). *Microfísica del Poder.* Barcelona: Las ediciones de La Piqueta.

Foucault, M. (1996). *La vida de los hombres infames. Ensayos sobre desviación y dominación.* Madrid: Editorial Altamira.

Foucault, M. (1998). *Historia de la sexualidad. I La Voluntad de Saber.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

Foucault, M. (1999). *Estética, Ética y Hermenéutica. Obras esenciales, volumen III.* Madrid: Paidós Ibérica.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población: Curso en el Collège de France 1977-1978.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Foucault, M. (2012). *Marx, Freud y Nietzsche.* Santiago de Chile: Ediciones Espiritu Libertario.

Fundación Para la Superación de la Pobreza. (2009). *Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile: Últimas Mediciones.* Santiago de Chile: Dirección de investigación y propuestas públicas FSP-DIPP.

Furtado, C. (1969). *La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Gacitúa, E., & Davis, S. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.* San José de Costa Rica: Flacso-Banco Mundial.

Gallastegui, J. (2008). *Elementos teóricos y metodológicos para el estudio regional.* Valparaíso: Ediciones Facultad de Humanidades Universidad de Playa Ancha.

- Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza. (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Santiago de Chile: Grupo de Río.
- Guattari, F. (1995). *Cartografía del deseo*. Buenos Aires: la marca.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del Capitalismo y la Teoría Marxista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2007a). *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Ediciones akal.
- Harvey, D. (2007b). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hennock, E. (2007). *The origins of the Welfare State in England and Germany; 1850-1914: Social Policies Compared*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México DF: McGraw Hill Interamericana.
- Herzog, B. (2011). Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de la exclusión social. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol.69, Nº3, Universidad de Valencia, 607-626.
- Hopenhagen, M. (11 de julio de 2012). *La pobreza en conceptos, realidades y políticas: una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas*. División de Desarrollo Social CEPAL. Obtenido de Red Tercer Mundo: www.redtercermundo.org.uy
- Johnson, P. (2008). Foucault's spatial combat. *Environment and Planning: Society and Space*, v.26, 611-626.
- Kant, I. (2007). *Crítica de la razón pura*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Kennedy, J. (1963). *Estrategia de la Paz*. Buenos Aires: Alboreal.
- Klauser, F. (2012). Thinking through territoriality: introducing Claude Raffesting to Anglophone sociospatial theory. *Environment and Planning: Society and Space*, v.30, 106-120.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1996). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En CLAEH, *Cuadernos del CLAEH*, Nº75 (págs. 81-112). Montevideo: CLAEH.
- Lacoste, Y. (1990). *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Larrañaga, O. (2010a). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Larrañaga, O. (2010b). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Lukács, G. (1969). *Historia y Consciencia de Clase. Estudios de dialéctica marxista*. México DF: Editorial Grijalbo.
- Lukes, S. (2005). *Power. A Radical View*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Maddux, J. (1981). *The Development Philosophy of Robert McNamara*. Washington DC: Banco Mundial.
- Marcuse, H. (1993). *El Hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Buenos Aires: Planeta-Agostini.
- Marshall, T. H. (2007). *Ciudadanía y Clase Social*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Martínez, A. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Antrazyt-FLACSO.
- McNamara, R. (1975). *Adress to the Board of Governors*. Washington DC: The World Bank.
- McNamara, R. (25 de septiembre de 2012 [1972]). *Discurso ante la Junta de Gobernadores de Robert S. McNamara, presidente del Grupo del Banco Mundial. 25 de septiembre de 1972*. Obtenido de World Bank Documents: <http://documents.worldbank.org>
- Millán, G. (1945). *Bosquejo sobre la Seguridad Social. Sus principios, realizaciones y aspiraciones, especialmente en América. Memoria para optar al grado de Licenciado den la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de ciencias jurídicas y sociales, Seminario de Ciencias Económicas.
- Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN). (1998). *Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile. 1987-1996*. Santiago de Chile: Documentos sociales.
- Morales Martínez, R. (2011). *Poder, subjetividad y psicoterapia: alcances y consideraciones desde la analítica foucaultiana hacia una política de la resistencia. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Filosofía Mención Metafísica*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y humanidades, escuela de postgrado .
- Morawetz, D. (1977). *Veinticinco años de Desarrollo Económico, 1970-1975*. Madrid: Editorial Tecnos Madrid.
- Murdoch, J. (1998). The Spaces of Actor-Network Theory. *Geoforum*, vol. 29, Nº4. Cardiff: Pergamon, 357-374.
- Núñez Verdejo, R. (2009). *Conocimiento y Subjetividad. Una mirada arqueológica y genealógica a las relaciones entre poder y saber*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Filosofía.

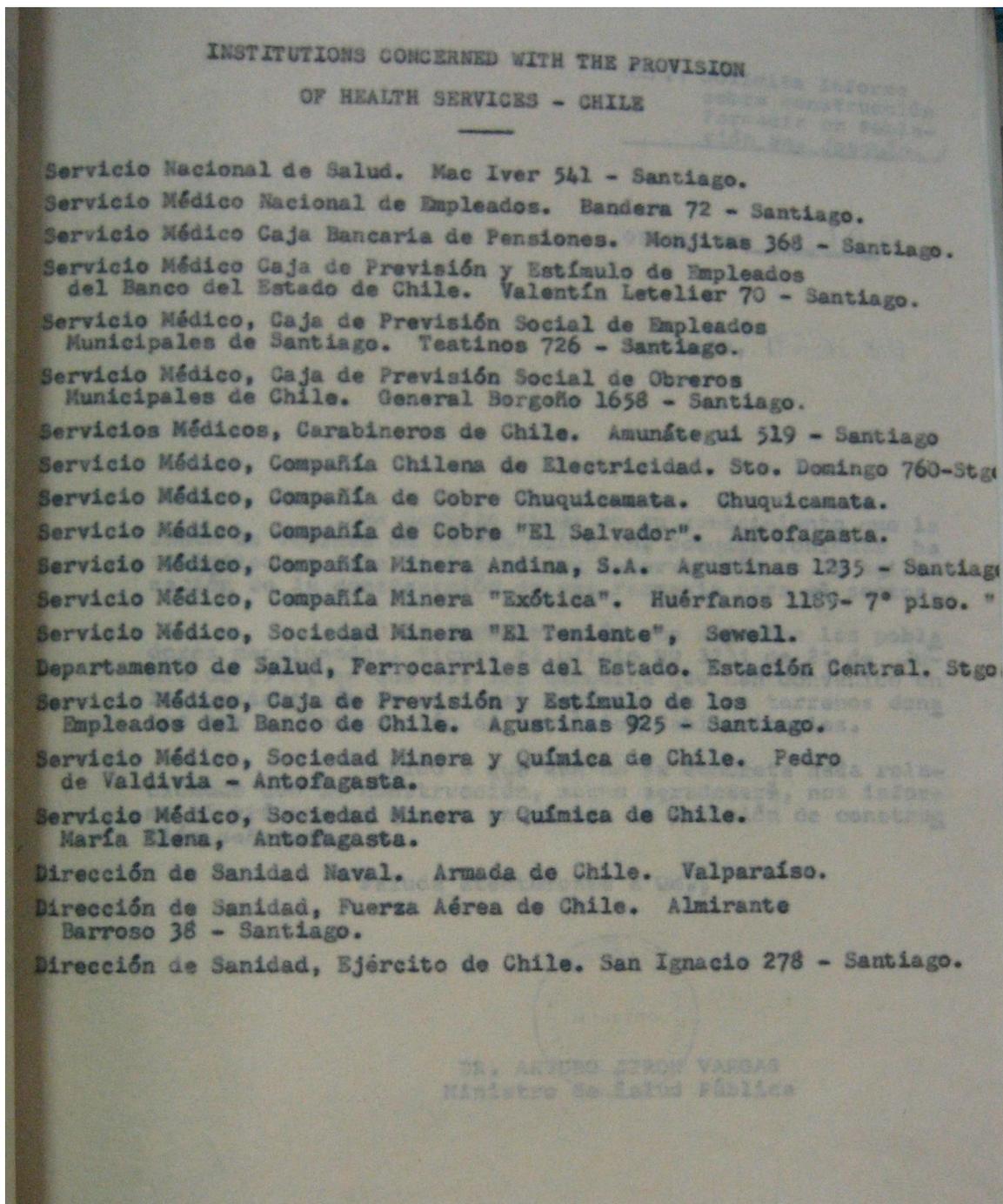
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Editorial Alianza.
- Parra Sabaj, M. (2005). *Fundamentos Epistemológicos, metodológicos y teóricos que sustentan un modelo de investigación cualitativa en las ciencias sociales. Tesis para optar al grado de Doctora en Filosofía con Mención en Epistemología de las Ciencias Sociales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Escuela de posgrado.
- Parra, V. (2004). *Familia: Cristalización de las Dinámicas de Poder. Memoria para optar al título de Psicóloga*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Psicología.
- Peet, R. (1998). *Modern Geographical Thought*. Londres: Blackwell Publishing.
- Peet, R., & Hartwick, E. (2009). *Theories of Development. Contents, Arguments, Alternatives*. Nueva York: The Guilford Press.
- Perona, N. (2001). *Desde la marginalidad a la exclusión social. Una revisión de los conceptos*. Antioquía: Universidad de Antioquía, Facultad de ciencias sociales y humanidades, Centro de Estudios de Opinión.
- Perona, N. (2001). *Desde la marginalidad a la exclusión social. Una revisión de los conceptos*. Antioquía: Universidad de Antioquía, Facultad de ciencias sociales y humanidades, Centro de Estudios de Opinión.
- Polanyi, K. (2001). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Porto Gonçalves, C. (2006). *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Mexico DF: Siglo Veintiuno Editores.
- Raffestin, C. (2011). *Por una Geografía del Poder*. Ciudad de México: El Colegio de Michoacán.
- Rist, G. (2003). *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. Londres: Zed Books.
- Rojas Mullor, M. (2011). *Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: Conceptos y herramientas de acción*. Madrid: EPIC.
- Rubio, B. (2001). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Plaza y Valdés.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2007). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

- Sadan, E. (1997). *Empowerment and Community Planning: Theory and Practice of People-Focused Social Solutions*. Tel Aviv: Hakibbutz Hameuchad Publishers.
- Saith, R. (2001). Social Exclusion: The concept and application to developing countries. *QEH working papers series N°72*. Universidad de Oxford.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Santos, M. (2006). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. Sao Paulo: Editorial de la Universidad de Sao Paulo.
- Scribano, A. (2002). *Pobreza, Ciencias Sociales y Filosofía: Hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza*. Cuadernos FHYCS-UNJu N°15. -: Universidad de Catamarca.
- Sen, A. (2000). *Libertad y Desarrollo*. -: Editorial Planeta.
- Silver, H., & Daly, M. (2008). *Social exclusion and social capital: A comparison and critique*. -: Springer Scienza + Business Media B.V. Published online: 18 abril 2008.
- Silver, H., & Miller, S. (2003). Social Exclusion. The European approach to Social Disadvantage. *Indicators, vol.2, N°2, M.E Sharpe, -*.
- Sojo, C. (2006). Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina. *Cuaderno de Ciencias Sociales N°142, FLACSO, Ascdi*.
- Toffler, A. (1980). *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Trattner, W. (1999). *From poor law to welfare state: a history of social welfare in America*. Nueva York: The Free Press.
- Tucker, V. (1999). The Myth of Development: A critique of a Eurocentric Discourse. En R. Munck, & D. O'Hearn, *Critical Development Theory. Contributions to a new paradigm* (págs. 1-24). Londres: Zed Books.
- Vattimo, G. e. (1994). *En torno a la postmodernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Velázquez, A. (12 de 9 de 2013). *Espacio de Lucha política: teoría política y el giro espacial*. Obtenido de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59531060010>>
- Veltmeyer, H., & Petras, J. (1999). Frente al neoliberalismo: la búsqueda de un desarrollo alternativo. En J. García Menéndez, *En la encrucijada del neoliberalismo* (págs. 447-495). Madrid: IEPALA.

- Wallerstein, I. (1979). *El Moderno Sistema Mundial, La agricultura Capitalista y los Orígenes de la Economía-Mundo Europea en el Siglo XVI*. México DF: Siglo Veintiuno editores.
- Wallerstein, I. (2007). *Universalismo Europeo. El discurso del poder*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno editores.
- Wallerstein, I. (2011). *The Modern World-System IV. Centrist Liberalism Triumpahnt*. Londres: University of California Press.
- Wanderley, F. (1998). Civismo, intereses y ciudadanía democrática. En E. Jelin, & E. (. Hershberg, *Construir la democracia: Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina* (págs. 131-147). Caracas: Nueva Sociedad.
- Warf, B., & Arias, S. (2009). *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*. Nueva York: Routledge.
- Williner, A., Sandoval, C., Frías, M., & Pérez, J. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción. Serie desarrollo territorial N°11, ILPES, CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Zibechi, R. (2010). *Progre-sismo. La domesticación de los conflictos sociales*. Santiago de Chile: Quimantú.

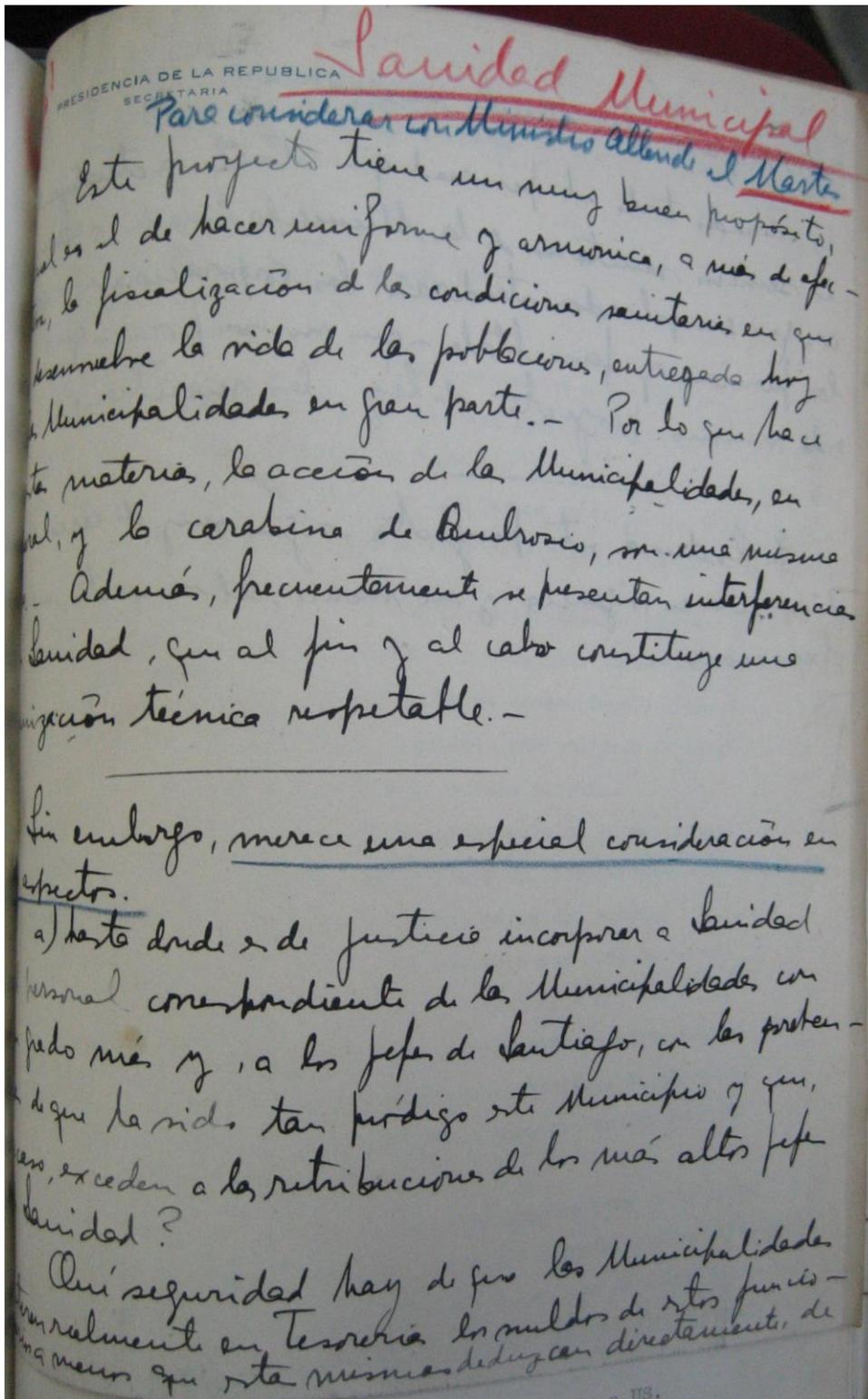
ANEXOS

Anexo N°1: Instituciones relacionadas con la entrega de servicios de salud (1973)



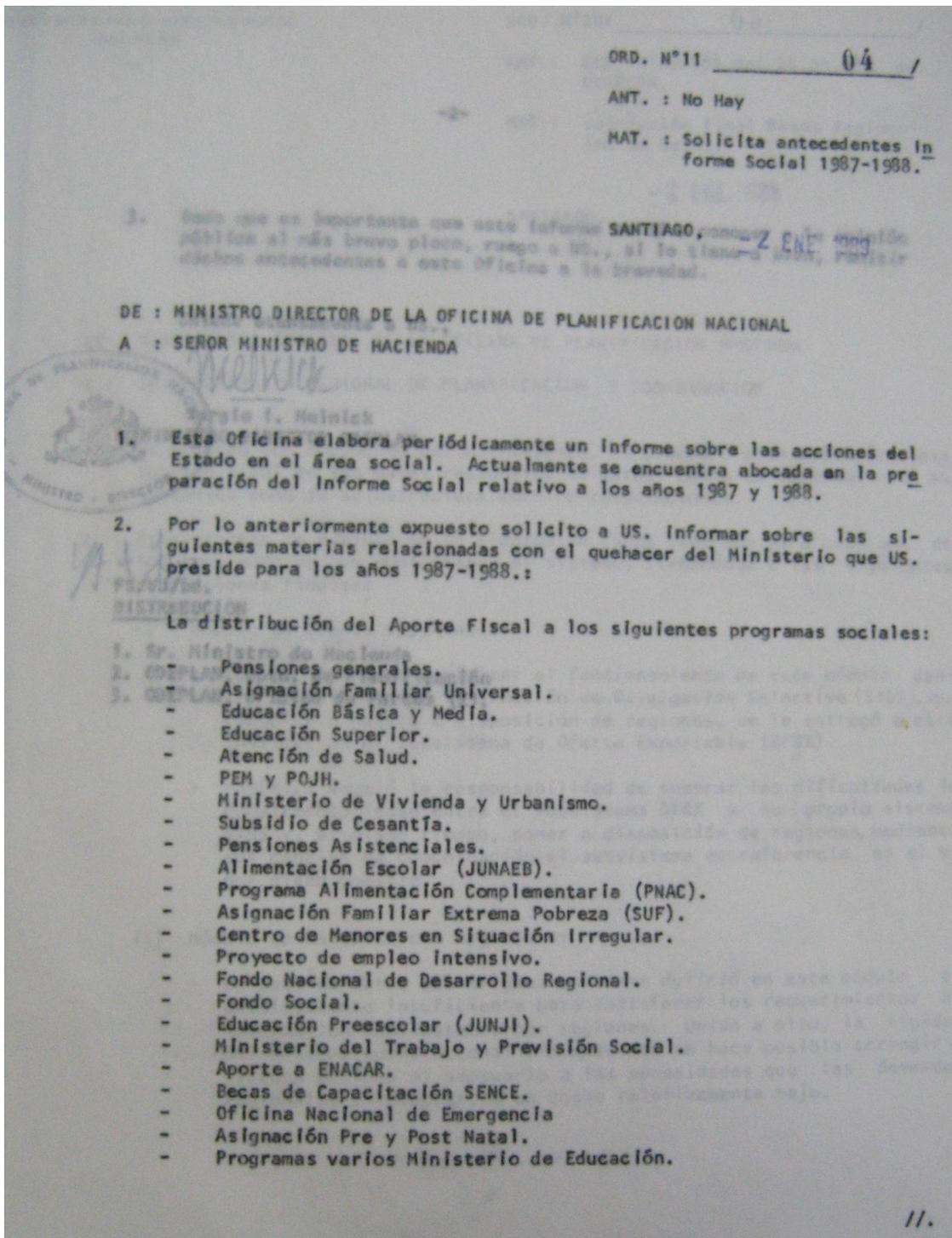
Fuente: ARNAD

Anexo Nº2: Apuntes para el proceso de centralización de las obras sanitarias.



Fuente: ARNAD

Anexo N°3: Programas Sociales principales hacia 1989



Fuente: ARNAD

Anexo N°4: Protocolo de entrevista en profundidad semi-estructurada

1.- Objetivo principal del instrumento:

Conocer los cambios y modernización en la articulación socio-territorial (material y simbólica) de las principales prácticas habitacionales, alimentarias, asistenciales y sanitarias (HAAS) de los habitantes de la Puntilla de Lonquén para el período 1925- 1990

2.- Contenidos esperados de la entrevista:

- a) Identificar la constitución material y organizacional de la territorialidad HAAS a nivel de insumos y prácticas.
- b) Identificar los principales elementos e hitos de transformación socio-territorial, vinculados al desarrollo histórico de la PSAP habitacional y de salud.
- c) Identificar los principales elementos e hitos de transformación socio-territorial, vinculados al desarrollo histórico de procesos estructurales: reformas agrarias, crisis económicas, neoliberalización e industrialización, principalmente.
- d) Conocer la localización de los distintos componentes de la red territorial HAAS

3.- Estructura de entrevista

Etapas I: Contextualización histórica y territorial general (énfasis contenidos A y D)

Preguntas base: ¿Cuándo y cómo llega su familia a Puntilla de Lonquén?; ¿Qué estrategias de subsistencia tenía la familia?; ¿De qué se alimentaban?; ¿Cómo cubrían las emergencias médicas?; ¿Cómo preservaban la salud familiar?; ¿Cómo eran las viviendas?; ¿Cómo era el asentamiento?

Pregunta transversal: ¿Dónde se situaba dicha práctica y en qué período?; ¿Cómo se compara con la situación de los vecinos?

Principio: no condicionar las respuestas a períodos pre-fijados ni procesos limitados.

Etapas II: Quiebres territoriales y gubernamentalidad (énfasis en contenidos B y C)

Preguntas base: ¿Por qué dura hasta *determinado* año *dicha práctica (habitacional, asistencial, alimentaria o sanitaria)*?; ¿Recuerda haber recibido aportes o ayuda estatal o municipal?; ¿Podría caracterizar los programas y ayudas públicas?; ¿Cuándo percibe usted los cambios más importantes en la Puntilla; en base a qué elementos?; ¿Cuándo y cómo se realizan las principales mejoras?